

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**LIDERANÇA E GÊNERO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
A PERCEPÇÃO DOS GERENTES DAS AGÊNCIAS
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM RECIFE**

LEOZINA BARBOSA DE ANDRADE

**Rio de Janeiro
2012**

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

LEOZINA BARBOSA DE ANDRADE

**LIDERANÇA E GÊNERO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
A PERCEPÇÃO DOS GERENTES DAS AGÊNCIAS
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM RECIFE**

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Educação Corporativa

Orientadora: Fátima Bayma de Oliveira

**Rio de Janeiro
2012**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Andrade, Leozina Barbosa de

Liderança e gênero na administração pública : a percepção dos gerentes das agências da previdência social em Recife / Leozina Barbosa de Andrade. – 2012.
141 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientadora: Fátima Bayma de Oliveira.

Inclui bibliografia.

1. Liderança. 2. Administração pública. 3. Direitos sociais. 4. Previdência social. 5. Gerentes. I. Oliveira, Fátima Bayma de. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352.39



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**

LEOZINA BARBOSA DE ANDRADE

**LIDERANÇA E GÊNERO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A PERCEPÇÃO
DOS GERENTES DAS AGÊNCIAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM RECIFE**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 06/12/2012

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Fátima Bayma de Oliveira
Orientador(a)

Deborah Moraes Zouain

A todos os servidores públicos que alimentam a crença da viabilidade e competência do Serviço Público neste país, aos quais registramos nossa admiração e aplausos.

AGRADECIMENTOS

A Jorge César, Sarah e Yuri, amor divino em forma de família, pelo apoio, confiança e carinho em todos os momentos;

Aos colegas do INSS, Márcio, Sacha, Socorro, Milly e Eduarda, pela compreensão, solidariedade e pela vivência singular da “aprendizagem em equipe”;

Aos colegas e professores do Mestrado/Recife, na pessoa da Prof.^a Sylvia Vergara, pelo estímulo na busca do conhecimento e pela experiência dialética na sala de aula;

À Prof.^a Fátima Bayma, pela acolhida e paciência no acompanhamento deste trabalho;

A Arioneide Belém e Tiago Diniz, pelos compartilhamentos e contribuições para a finalização desta dissertação.

Por fim, a Antônio e Jovelina - a vocês, meu eterno amor filial, referência no meu jeito de ser e que, com pouco letramento e grande sabedoria, encorajavam sempre: *vai ser bom para seu trabalho? Então vá em frente!*

"Sonha sem medo, sem limites, sem censura, e põe teus sonhos a serviço da monotonia cotidiana, da mesmice cansativa, da mediocridade humana."

Dom Helder Câmara

RESUMO

Os desafios advindos da redefinição do papel do Estado e da busca pela eficiência na prestação dos serviços públicos fundamentam a realização do presente estudo. Diante disso, abordou-se a realidade dos Gerentes das Agências da Previdência Social do Instituto Nacional do Seguro Social, pessoas-chave na implantação de um modelo de Administração Pública que atenda às demandas sociais. Buscou-se identificar as percepções sobre o desenvolvimento da liderança, explicitando as relações de gênero vivenciadas no exercício desses cargos. A abordagem de gênero baseou-se no expressivo contingente de mulheres existente no serviço público. Assim, entende-se que as questões de liderança nesse setor são permeadas pelas relações de gênero. Nesse aspecto, foi realizada a contextualização da trajetória e lutas das mulheres por emancipação e da situação delas nos cargos de destaque na Administração Pública. Contextualizando o presente estudo, realizou-se a construção histórica e a apresentação dos conceitos relacionados à modernização do Estado, à Gestão Pública e à prestação dos serviços públicos no Brasil, isso conduziu à discussão de temas relacionados à cidadania e direitos sociais. Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de um estudo de caso, com abordagem qualitativa, de caráter descritivo. A pesquisa de campo viabilizou os meios para a coleta dos dados, com a aplicação de questionário e entrevista semiestruturada associada à construção de desenhos. Adotou-se a análise de conteúdo para o tratamento dos dados. Foi realizada a caracterização do perfil sócio-profissional dos servidores que ocupam cargos de gerente no nível operacional do INSS e abordados os dilemas decorrentes do exercício de cargos de chefia e da busca pela liderança no desenvolvimento das competências necessárias à gestão das Agências. No âmbito das relações de gênero, foram correlacionados os significados, a partir da elaboração das vivências, enquanto homens e mulheres, no desempenho do papel de gerente nesses locais de trabalho. Importantes resultados foram observados na análise das entrevistas com a aplicação da técnica de construção de desenhos. Em geral, os gerentes demonstraram gostar e ter orgulho do que fazem, contudo, há desgastes e tensionamentos decorrentes das deficiências de infraestrutura, entre outras. Apesar disso, os gerentes demonstram capacidade de aprendizagem com essas situações e sobressaem muitos sentimentos positivos, entre eles, envolvimento, compromisso e colaboração. Os resultados da pesquisa levantam questões e recomendações que serão colocadas à disposição da organização, com elementos e reflexões no intuito de contribuir com os processos educacionais na gestão de pessoas.

Palavras-chave: liderança, gênero, gestão pública, direitos sociais, previdência social, papel dos gerentes.

ABSTRACT

The challenges posed by the redefinition of the role of the State and the quest for efficiency in the provision of public services underlie the realization of this study. Therefore, we addressed the reality of the managers of the Social Security National Institute of Social Insurance (INSS in Portuguese), key persons in implementing a model of Public Administration that meets social demands. It was sought to identify the perceptions of leadership development, explaining gender relations experienced in the exercise of these positions. A gender approach was based on the significant number of women existing in public service. Thus, it is understood that the issues of leadership in this sector are permeated by gender relations. In this aspect, we performed a trajectory and contextualization of women's struggles for emancipation and their situation in prominent positions in the public service. Contextualizing the present study, we carried out the historical construction and presentation of concepts related to modernization of the state, the Public Management and the provision of public services in Brazil, that led to the discussion of topics related to citizenship and social rights. Regarding methodological aspects, this is a case study with a qualitative approach and descriptive character. The fieldwork provided means for data fetching with the use of questionnaire and semi structured interview associated with the drawings construction. We adopted the content analysis for the data treatment. Was performed to characterize the socio-professional integration of servers occupying management positions at the operational level of the INSS and addressed the dilemmas arising from the exercise of management positions and the quest for leadership in developing the skills necessary for the management of the agencies. In the context of gender relations, were correlated meanings, from the elaboration of experiences, while men and women in the role of manager performance in these workplaces. Important results were observed in the analysis of interviews with the technique of building designs. In general, managers demonstrated enjoy and be proud of what they do, however, there is wear and tensions arising from the deficiencies of infrastructure, among others. Nevertheless, managers demonstrate ability to learn and excel in these situations many positive feelings among them, involvement, commitment and collaboration. The survey results raise questions and recommendations that will be made available to the organization, and elements with reflections in order to contribute to the educational processes in people management.

Keywords: leadership, gender, governance, social rights, social security, the role of managers.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Ilustração elaborada pela Gerente 5M.....	85
Figura 2-	Ilustração elaborada pelo Gerente 9H.....	86
Figura 3 -	Ilustração elaborada pela Gerente 4M.....	89
Figura 4 -	Ilustração elaborada pelo Gerente 7M.....	93
Figura 5-	Ilustração elaborada pela Gerente 1M.....	99
Figura 6-	Ilustração elaborada pelo Gerente 12H.....	100

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Frequência de afastamento nas Gerências nos anos 2008 e 2010.....	70
Gráfico 2 -	Número de gerentes por faixa etária.....	79
Gráfico 3 -	Proporção de gerentes por classe de estado civil.....	80
Gráfico 4 -	Número de gerentes por grau de instrução.....	80
Gráfico 5 -	Número de gerentes por tempo de serviço.....	81
Gráfico 6 -	Número de gerentes por tempo de serviço no INSS.....	82
Gráfico 7 -	Proporção de gerentes conforme o tempo total de serviço.....	82
Gráfico 8 -	Proporção de gerentes conforme o tempo total de serviço no INSS.....	83
Gráfico 9 -	Proporção de gerente por tempo de serviço na chefia da APS	83

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Sistemas sociais e suas propriedades estruturais.....	48
Quadro 2 -	Identificação dos Respondentes Conforme o Gênero	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APS	Agências da Previdência Social
A3P	Agenda Ambiental da Administração Pública
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPs	Instituto de Aposentadoria e Pensões
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MPS	Ministério da Previdência Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
PPA	Plano Plurianual
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PT	Partido dos Trabalhadores
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RH	Recursos Humanos
RPS	Revista Previdência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL.....	13
1 O PROBLEMA.....	13
1.1 CARACTERIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	17
1.2 OBJETIVOS.....	20
1.2.1 Objetivo Final.....	20
1.2.2 Objetivos Intermediários.....	20
1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	22
2.1 ESTADO, GESTÃO PÚBLICA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NO BRASIL	22
2.1.1 A Modernização do Estado.....	22
2.1.2 A Gestão Pública no Brasil.....	24
2.1.3 A Prestação dos Serviços Públicos.....	27
2.2 CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS E PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	31
2.3 DIMENSÕES SOCIAIS E SUBJETIVAS DO GERENTE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	36
2.3.1 Ambiente Organizacional, Gestores e Perfis de Liderança.....	36
2.3.2 Dinâmicas e Dilemas da Atividade Gerencial.....	42
2.3.3 Contexto Sociocultural e Atuação do Gerente.....	45
3 CONTEXTUALIZAÇÃO – AS MULHERES EM CARGO DE DESTAQUE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	50
3.1 TRAJETÓRIAS E LUTAS POR DIREITOS.....	50
3.2 CONSTRUÇÕES DO CONCEITO DE GÊNERO.....	54
3.3 A DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO.....	56
3.4 A MULHER EM CARGOS DE DIREÇÃO.....	57
4 GERENTE NO ATENDIMENTO – O CASO DAS AGÊNCIAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL/APS.....	60
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO.....	60
4.1.1 Caracterização do Locus da Pesquisa.....	65
4.2 A FUNÇÃO DA UNIDADE DE ATENDIMENTO.....	66
4.3 COMPETÊNCIAS DOS GERENTES DE APS.....	70

5	ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	74
5.1	TIPOS DE PESQUISA.....	74
5.2	UNIVERSO E AMOSTRA.....	75
5.3	COLETA DE DADOS.....	76
5.4	TRATAMENTO DE DADOS.....	77
5.5	LIMITAÇÕES DO MÉTODO.....	78
6	RESULTADOS DA PESQUISA - ANÁLISE DAS ENTREVISTAS.....	79
6.1	CARACTERIZAÇÃO DO PERFIL SOCIOPROFISSIONAL DOS GERENTES DO NÍVEL OPERACIONAL.....	79
6.1.1	Caracterização geral.....	79
6.2	PERCEPÇÕES ENQUANTO GESTOR DE APS.....	84
6.2.1	Sentimentos Vivenciados.....	84
6.2.2	Relacionamento Interpessoal com as Equipes de Trabalho.....	87
6.2.3	Visão da Organização e dos Usuários.....	91
6.2.4	Visão da Dinâmica Organizacional e das Condições de Trabalho.....	94
6.2.5	Relacionamento com a Hierarquia e Postura nas Adversidades.....	95
6.3	CONCEPÇÕES SOBRE CHEFIA E LIDERANÇA.....	100
6.4	CONDIÇÃO DE GÊNERO NO EXERCÍCIO DA GESTÃO.....	104
6.4.1	Autodesenvolvimento e Perspectivas de Futuro.....	107
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109
	REFERÊNCIAS.....	113
	APÊNDICES.....	118
	APÊNDICE A – Questionário Aplicado com os Gerentes das APS.....	119
	APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista Realizada com os Gerentes das APS.....	122
	ANEXOS.....	126
	ANEXO I - Estrutura Organizacional do INSS.....	127
	ANEXO II - Mapa Estratégico do INSS com base no Plano Plurianual 2012 – 2015..	129
	ANEXO III - Resolução INSS/PRES Nº 115, de 28 de outubro de 2010.....	131

INTRODUÇÃO GERAL

Confirma-se, pela literatura existente, que os assuntos liderança, gênero e papel do gerente estão constantemente em pauta nos fóruns e capacitações das organizações da esfera acadêmica, sejam elas públicas ou privadas e, ainda, que se trata de temas (assuntos) também estratégicos para a competitividade e excelência das organizações na atualidade. Todavia, a aplicabilidade das prescrições teóricas na vida organizacional e, mais ainda, a compreensão e explicitação da maneira de ser e de agir, a partir da experiência singular de cada gerente que atua na área operacional da gestão pública, tornam-se exercícios não simples, porém, academicamente instigantes.

A gestão da Previdência Social no Brasil passa por processos de aceleradas mudanças, dentre as quais a renovação do parque tecnológico, a implantação de canais remotos de comunicação, a reformulação do modelo de gestão e dos sistemas corporativos, o monitoramento diário do atendimento, a expansão da rede física de atendimento, entre outras. Em contrapartida, a cultura organizacional e os processos concernentes ao capital humano precisam integrar-se a esse novo mundo de mudanças da instituição.

Nos últimos quatro anos, o INSS vem dinamizando suas ações com o discurso da capacidade institucional de cuidar dos cidadãos, cuidar dos servidores e cuidar das unidades de atendimento ao público. Observa-se uma tentativa de internalização dos valores institucionais, na perspectiva de “reconhecer direitos e construir cidadania” (INSS, 2010a, p.6). A gestão das Agências da Previdência Social (APS), cuja estrutura está apresentada no organograma da instituição (Anexo 1), passa a ser foco de atenção do nível estratégico, e, em consequência, do nível tático, na medida que se percebeu que o desempenho da linha de frente determina a satisfação da população e a imagem institucional.

Neste contexto, a atuação gerencial com competências mapeadas (vide Anexo 3) requisita uma nova forma de gestão das APS e de atuação nos demais processos de gestão de pessoas pertinentes à unidade de atendimento. Então, o tradicional papel de chefe, as exigências para o exercício da liderança e as relações transversais decorrentes desse contexto, no qual a condição de gênero interfere nas relações de trabalho, conduzem a uma necessidade de problematização objetivando o conhecimento dessa realidade.

Portanto, foram elaborados os questionamentos quanto às opiniões e sentimentos que envolvem o cotidiano desses gerentes que, diante da nova sistemática administrativa, precisam também liderar. Partindo desses questionamentos, o primeiro capítulo tratou do problema a ser enfrentado, esse, considera também a participação da mulher nos cargos de gerência da administração pública, suas especificidades e desafios. Assim, ficou definido, como objetivo final do presente estudo identificar as percepções sobre o desenvolvimento da liderança, explicitando as relações de gênero vivenciadas no cargo de gerente das Agências da Previdência Social em Recife.

Recorreu-se, no referencial teórico, apresentado no capítulo segundo deste estudo, a temas relacionados à contextualização histórica da evolução das práticas da Administração Pública no sentido da implantação da modernização administrativa, que, dialogando com a realidade dos Gerentes das APS, nem sempre valoriza a iniciativa e criatividade dos servidores públicos, contudo prioriza a abordagem da excelência na prestação de serviços públicos para atender às demandas dos cidadãos e cidadãs.

Nesse contexto, também foi abordada, de maneira específica, a Gestão Pública no Brasil, partindo da construção histórica dos esforços pela implantação dessa modernidade administrativa no país e expondo as dificuldades trazidas pelas raízes patrimonialistas e pelos limites do modelo burocrático de administração pública. Foi abordada também a reforma administrativa que nos trouxe ao modelo de administração misto que vivenciamos atualmente no serviço público. Ainda nessa parte do estudo, foram abordados os temas relacionados à cidadania, direitos sociais e previdência social, por sua estreita vinculação com nosso objeto de investigação.

Ainda no referencial teórico, tratou-se da análise das dimensões sociais e subjetivas do Gerente na Administração Pública, abrangendo os aspectos das mudanças no ambiente organizacional advindas dos avanços tecnológicos e da afirmação do modelo capitalista de exploração, dos desafios aos gestores públicos e dos perfis de liderança que são esperados diante desse cenário.

No terceiro capítulo, são contextualizadas as questões de gênero, não só em relação à construção histórica da luta por direitos e à conceituação de suas condições, mas é feito um recorte acerca da divisão sexual do trabalho e são situadas as informações e discussões a respeito do exercício de cargos de direção pelas mulheres. São abordadas questões como a

discriminação enfrentada por elas e as dificuldades de sua condição de profissionais, que almejam reconhecimento profissional, sendo, ao mesmo tempo, mães e companheiras, entre outros papéis que desempenham na sociedade.

Em seguida, na quarta parte desse estudo, são apresentados os resultados do estudo de caso que analisou a realidade dos Gerentes das Agências da Previdência Social - APS. Nesse capítulo, são apresentados os aspectos da Organização, abrangendo a importância e impactos da Previdência Social na sociedade brasileira; o processo de modernização em que passa o Instituto Nacional do Seguro Social e também a explicitação da função e do contexto das unidades de atendimento à população (as APS) e das competências atualmente atribuídas aos gerentes dessas unidades.

No capítulo cinco são descritas as opções metodológicas norteadoras do estudo de caso de natureza qualitativa e descritiva. Para a coleta de dados, além de pesquisa bibliográfica foi realizada pesquisa de campo, com utilização de questionário e realização de entrevista semiestruturada com aplicação do método de construção de desenhos. A análise de conteúdo foi aplicada para o tratamento dos dados coletados. Com um universo de 17 gerentes, a coleta de dados envolveu a amostra de 12 gerentes, sendo oito mulheres e quatro homens.

Os resultados, apresentados do capítulo 6, dão conta dos sentimentos vivenciados pelos gerentes no desempenho de suas atribuições e da realidade cotidiana do relacionamento interpessoal com suas equipes de trabalho. Também são elencados resultados obtidos com o questionamento a respeito da visão que esses gerentes têm da Organização e dos usuários da Previdência Social.

Na apresentação dos resultados, estão também descritas as impressões e os relatos sobre a visão da dinâmica organizacional. Analisou-se, do ponto de vista dos gestores, qual a percepção em relação às mudanças no âmbito tecnológico e, principalmente, em relação à introdução de indicadores e metas de desempenho aos servidores localizados na linha de frente da organização, além das questões a respeito das condições de trabalho nas APS. Foram apresentados também os resultados referentes ao relacionamento dos gerentes com a hierarquia e sua postura diante de situações de adversidades, além da percepção desses dirigentes sobre suas características de atuação gerencial.

Foram apresentados também os resultados dos estudos realizados sobre a condição de gênero no exercício da gestão das APS, abordando as interferências positivas e negativas,

particularmente quanto à percepção de discriminação ou favorecimento no desempenho gerencial. Essa parte é composta da apresentação de alguns resultados reveladores dos depoimentos dos respondentes, o que suscitou novas questões para análise.

Enfim, na parte conclusiva do estudo foram realizadas as ponderações e considerações acerca dos resultados, ficando o presente estudo à disposição da organização, na perspectiva de que os resultados desse trabalho contribuam com os objetivos e estratégias referentes aos processos educacionais de gestão de pessoas, entre outros relacionados à atuação dos Gerentes das Agências da Previdência Social.

1.0 PROBLEMA

As percepções dos gerentes das unidades de atendimento da Previdência Social Pública sobre liderança e gênero serão o objeto de estudo da pesquisa ora desenvolvida. Nesta primeira parte, será explicitada a problemática que estimulou a busca do conhecimento acadêmico, o objetivo final, os objetivos intermediários e a delimitação do estudo.

1.1 CARACTERIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A vida pós-moderna, alicerçada por padrões individualistas e utilitários, pauta as relações sociais pela supremacia do mercado, sendo o consumo incessante e o apego aos bens materiais os pilares norteadores das relações sociais prevalecentes, principalmente na esfera do trabalho.

No mundo das organizações - antes caracterizado por um modelo metodicamente estruturado, pela divisão do trabalho, por hierarquias rígidas e estruturas de forma departamentalizada, pela especialização de tarefas e pela centralidade da gestão -, o foco passa a ser a autoridade, a responsabilidade, o planejamento, o controle e a coordenação das relações de trabalho.

No atual contexto, com a velocidade das mudanças no âmbito tecnológico, nas comunicações e nos padrões de mercado, o modo de ser e viver dos indivíduos sofre transformações. Os valores e referências estão em permanente processo de mutação, despontando uma nova era administrativa. Conforme Motta (1997), a multiplicidade de procedimentos, as ambiguidades na definição de tarefas, a descentralização de controles, as dualidades nas fronteiras de responsabilidades e a diversificação de produtos e serviços passam a ser o fio condutor da gestão.

No Brasil, o processo de modernização do Estado, a partir da década de 1990, instituiu a administração pública gerencial, que se pauta pelo firme propósito neoliberal do Estado Mínimo. A lógica da produtividade gera a tônica do controle estatal pela cobrança dos resultados. Definem-se, com maior precisão, os objetivos e metas que o gestor público deverá alcançar.

Nesse contexto, a atuação do gerente na administração pública desperta um particular interesse para estudo, uma vez que o dirigente é um sujeito de singular importância no funcionamento e na qualidade da prestação dos serviços públicos.

No caso da Previdência Social Pública – direito social que compõe a Seguridade Social juntamente com a Saúde e Assistência Social –, é o INSS, autarquia federal, que, através das unidades de atendimento, localizadas em todas as partes do país, executa uma das maiores políticas de distribuição de renda e de inclusão social da América Latina, com a operacionalização dos serviços e benefícios previdenciários e assistenciais.

Os gerentes das referidas unidades de atendimento (as Agências da Previdência Social), encontram-se em uma situação de ambiguidades e contradições, uma vez que a organização pressiona e exige dos mesmos a adoção de medidas e planos para o alcance de diretrizes e metas monitoradas diariamente pelo nível estratégico da organização, situado no Planalto Central. Simultaneamente, ao gerente é cobrado o desenvolvimento de competências necessárias à gestão das APS, visando a excelência do atendimento aos cidadãos.

O processo de gestão de equipes, enquanto papel-chave, requer dos gerentes, entre outras, a centralidade da competência para promover a disseminação e internalização dos valores da instituição, que enumera, enquanto desempenho competente, o **liderar pelo exemplo**. Até 2009, os servidores que administravam os postos de atendimento eram nomeados **chefes**, posteriormente, foram denominados **gerentes** (INSS, 2012a).

Então, antes era chefe e agora precisa liderar, mas o que significa mesmo ser líder? Qual é a repercussão da expressão **liderar pelo exemplo** no cotidiano organizacional? Quais são as concepções e anseios dos servidores que assumem o cargo de gerente de APS sobre o exercício dessa liderança?

Por outro lado, outra temática de interesse no presente estudo é a participação da mulher nos cargos de gerência da administração pública, pois, embora as mulheres tenham sedimentado conquistas formais e legais, seja no âmbito constitucional, seja com as políticas públicas, como é o caso da cobertura em educação e saúde, há um longo caminho a percorrer para as mulheres participarem e deliberarem nas formulações de políticas. Assim, elas finalmente terão o poder de pressionar a para que assuma suas demandas, objetivando romper barreiras para usufruto dos direitos e o exercício da plena cidadania.

No Brasil, as estatísticas fornecem informações que comprovam uma participação desigual no mercado de trabalho. Apesar de apresentarem mais anos de estudos do que os homens as mulheres recebem salário inferior mesmo exercendo atividades profissionais equivalentes. Segundo Martins (2007), os dados do ano de 2004 revelam que as mulheres

constituem 42,7% da população economicamente ativa, têm 6,6 anos de estudo para os 6,3 que têm os homens; 62% das mulheres possuem curso superior, contudo obtém, em média, 70% do rendimento dos homens e apenas 9% das mulheres ocupam cargo executivo nas organizações.

Com o avanço da democratização da sociedade brasileira, o discurso da construção da superação das desigualdades econômicas, políticas e sociais fez-se presente nas diretrizes estatais. As bandeiras da participação e da ampliação do número de mulheres nas esferas de poder, que, em última instância, visam alterar as relações sociais de dominação, particularmente nas questões de gênero, raça e classe, e fazem parte das diretrizes governamentais. Nesse sentido, um fato significativo foi a instituição da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres em 2003, o que veio expressar o compromisso do Governo Federal com o estabelecimento da plena cidadania das mulheres do país.

Contudo, em contraposição à diretriz governamental de superação das desigualdades de gênero, constata-se, na administração pública, particularmente no serviço público federal, a existência da discriminação da mulher no ambiente de trabalho, percebida por sua menor participação nos postos de direção do Poder Executivo.

Em pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (2005), os homens ocupavam maior número de cargos superiores do que as mulheres, principalmente no nível estratégico. De acordo com a amostra trabalhada, 68% dos pesquisados afirmaram que há discriminação em relação à mulher no Serviço Público Federal, sendo que, entre as mulheres, a percepção da discriminação é maior (85%) do que a percepção dos homens (57%).

Para melhor aprofundamento da problemática, faz-se necessário o conhecimento particularizado da situação nos órgãos vinculados ao Serviço Público Federal, seja no nível tático ou no nível operacional. No caso do INSS, há uma necessidade premente de reflexão sobre a existência de discriminação de gênero no âmbito organizacional, uma vez que um dos princípios institucionais específicos é o respeito à diversidade e o estabelecimento de relações eticamente responsáveis, inclusive em relação à questão de gênero.

Sendo assim, o problema norteador da pesquisa parte da seguinte indagação: quais os sentimentos e opiniões dos gerentes de APS sobre as vivências de liderança e gênero no seu ambiente de trabalho?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Final

- Identificar as percepções sobre o desenvolvimento da liderança, explicitando as relações de gênero, vivenciadas no cargo de gerente das Agências da Previdência social em Recife.

1.2.2 Objetivos Intermediários

- Caracterizar o perfil socioprofissional dos servidores públicos federais que ocupam cargos de gerentes no nível operacional no INSS.
- Desvendar os dilemas decorrentes do exercício da chefia e da busca pela liderança eficaz no desenvolvimento das competências necessárias à gestão das Agências da Previdência Social.
- Correlacionar os significados de gênero, a partir das vivências, enquanto homens e mulheres, no desempenho do papel dos gerentes nos seus locais de trabalho.

1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Para o alcance do objetivo da pesquisa, abordar a percepção como objeto de análise significa explicitar o conhecimento empírico provindo da vivência imediata dos sujeitos. Porém, não se traduz em obter opiniões genéricas e superficiais dos indivíduos. Ao contrário, torna-se “um ato complexo, que inclui uma multiplicidade de sensações presentes e passadas”, assim como é a referência do sujeito a um objeto real, seja material ou não material. Nesse sentido, a percepção “é o ato pelo qual a consciência “apreende” ou “situa” um objeto, esse ato utiliza certo número de dados elementares de sensações” (ABBAGNANO, 2007).

Nessa ótica, ao delimitar o estudo para as percepções sobre o desenvolvimento da liderança e os significados de generosas organizações públicas, que prestam serviços e atendimento direto à população, pretende a análise situar o contexto socioeconômico e político da gestão pública brasileira, em uma perspectiva histórica.

O processo de modernização do Estado, os percalços burocráticos, os interesses presentes na proposta de Reforma de Estado, a conquista da cidadania materializada na Constituição Federal de 1988, a função da Previdência Social na sociedade, são temáticas que compõem historicamente o macro contexto em que se situa a realização do presente estudo.

A concepção de liderança que abordamos pauta-se pela atuação gerencial no nível operacional da Previdência Social, a partir dos sentimentos e ideias do servidor público que vivencia essa situação. A abordagem de gênero partiu das opiniões de cada sujeito da pesquisa, se a condição de ser homem ou ser mulher interfere, de alguma forma, no exercício da gerência, ventilando-se as possibilidades de eventuais interferências estarem relacionadas a preconceitos e discriminações.

O sujeito coletivo da pesquisa – os gerentes de APS – foi caracterizado pelo perfil socioprofissional e identificado, na sua singularidade, pelas iniciativas do autodesenvolvimento e perspectivas de futuro profissional.

O estudo de caso limitou-se à Gerência Executiva do INSS de Recife, capital do estado de Pernambuco. Essa Gerência possui por 17 Agências da Previdência Social distribuídas em 12 municípios da região metropolitana. O período do estudo corresponde ao ano de 2012.

2 - REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. ESTADO, GESTÃO PÚBLICA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NO BRASIL

Para melhor compreensão do objeto em estudo, a caracterização do macro ambiente fundamenta a abordagem teórica da gestão pública nos últimos tempos. Assim, o presente capítulo versa sobre a modernização do Estado, a gestão pública e a prestação dos serviços públicos no Brasil e evidencia também as temáticas de cidadania, direitos sociais e previdência social.

2.1.1 A Modernização do Estado

Os estudos de Bresser-Pereira (2009) fundamentam que a instituição da administração pública demarcou o Estado moderno ocidental. Antes, o Estado era propriedade do soberano e a função pública era propriedade dos burocratas subordinados ao mesmo. O nepotismo, a corrupção e a arrogância eram práticas comuns. Com o discurso da autoglorificação, a aristocracia e os altos burocratas patrimoniais exerciam o monopólio político, pois a dimensão pública estava submetida e unida à dimensão privada.

Com o advento do capitalismo industrial e com os regimes parlamentares político-liberais que surgiram no século XIX, tornou-se essencial a separação entre Estado e mercado e também o estabelecimento do Estado de direito, pois as atividades empresariais necessitavam de instituições que apresentassem garantias aos direitos de propriedade e aos contratos.

Vale destacar que o empresariado só investe se existirem mercados regulamentados e ambiente político previsível para que possa garantir vantagem competitiva para seus lucros (BRESSER-PEREIRA, 2009). Assim, economias capitalistas e liberais buscavam a administração burocrática, que, na sua forma “racional-legal de dominação” deveria substituir a administração patrimonial. A administração burocrática clássica resultou, então, em uma série de reformas do serviço público, ocorridas entre os séculos XVIII e XX.

Portanto, o Estado moderno é uma congregação de domínio e autoridade, que tem o monopólio legítimo da violência dentro de um território, e que permitirá a clara e explícita separação entre as esferas pública e privada nas sociedades capitalistas ocidentais. A sua administração é exercida por funcionários especializados, comprometidos com regras que regulam seu trabalho de forma impessoal e legal.

Conforme o pensamento de Max Weber:

No Estado moderno, o verdadeiro domínio, que não consiste nem nos discursos parlamentares nem nos proclamas do monarca, mas no manejo diário da administração, encontra-se necessariamente nas mãos da burocracia, tanto militar como civil [...]. Da mesma forma que o chamado progresso para o capitalismo, a partir da Idade Média, constitui a escala unívoca de modernização da economia, assim também constitui o progresso para o funcionário burocrático, baseado no emprego, no soldo, pensão e ascensão, na preparação profissional e na divisão do trabalho, em competências fixas, no formalismo documental e na superioridade hierárquica, a escala igualmente unívoca da modernização do Estado, tanto do monárquico como do democrático (WEBER, 1964 *apud* PRATES, 2007, 119).

Retrata-se que a administração pública burocrática, baseada na centralização, hierarquia, rotinas rígidas, controle dos procedimentos administrativos, métodos impessoais de recrutamento de pessoal e sigilo, surgiu como o instrumento mais adequado para aumentar a eficiência, eliminar o nepotismo e reduzir a corrupção.

A condução dos assuntos do Estado por servidores públicos profissionais e com carreiras definidas, dotados de uma ética burocrática compatível com o interesse público, por meio da qual respondiam a políticos de forma neutra, era também uma forma de garantir os direitos de propriedade e dos contratos, pilares do sistema capitalista em expansão. Esse tipo de administração era a única maneira de coordenar o trabalho em uma organização tão ampla e complexa quanto o Estado e de reduzir as incertezas acerca do processo de tomada de decisões, e, assim, aumentar a possibilidade de prever comportamentos comerciais (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Dessa forma, o caráter “racional-legal de dominação”, descrito por Max Weber, se caracterizaria pela eficiência técnica, segundo a qual o “racional” se traduziria na adoção dos meios mais adequados para alcançar os objetivos pretendidos e o “legal” significava que a lei definiria os objetivos específicos e os meios mais apropriados para alcançá-los.

Contudo, Bresser-Pereira (2009) coloca que esse sistema apresenta uma contradição intrínseca, pois, é impossível ser racional e legal - ao mesmo tempo - num mundo em contínua e acelerada mudança. É possível definir, genericamente, alguns objetivos e meios, porém, as especificidades devem ser decididas de forma particularizada, sendo uma

contradição não tão grave, enquanto o Estado se apresentava de forma diminuta, pois seu papel restringia-se a proteger os direitos civis, garantindo os direitos de propriedade e os contratos; por isso, o Estado liberal necessitava, basicamente, de quatro ministérios executivos: Justiça, Defesa, Fazenda ou Tesouro e Relações Exteriores.

Entretanto no século XX, o Estado converte-se no grande Estado social democrático, assumindo novos papéis sociais – nas áreas de educação, saúde, transporte, seguridade e assistência social, cultura, pesquisa científica; e amplia suas funções na economia – buscando também garantir a estabilidade macroeconômica, regulando serviços públicos e atividades monopolistas, fornecendo infraestrutura pública e atuando na política industrial e de comércio exterior.

Nessa ampla organização do Estado, segundo o autor, o problema da eficiência tornou-se essencial. A necessidade de prestar de serviços públicos de boa qualidade e a baixo custo pesou sobre políticos e burocratas, abrindo o caminho para a reforma da Gestão Pública, assim caracterizada:

Em alguns países, o objetivo de curto prazo pode ser a dispensa de servidores públicos desnecessários; em outros, a descentralização e a subcontratação de serviços sociais podem se tornar predominantes. Em todo caso, estará presente uma maior preocupação com o cidadão, agora considerado também um cliente. Menor ênfase burocrática na efetividade do Estado e atribuição de maior peso à eficiência na gestão pública serão a tônica de um complexo processo de reforma, que é essencialmente um processo de aprendizado (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 215).

Em síntese, a partir do pensamento do autor compreende-se, que, para o Estado desempenhar seu papel na sociedade com eficiência, é crucial estabelecer um corpo de servidores públicos profissionais com capacidade e legalmente imbuídos nessa condição para desenvolver a administração pública, supervisionados pelos governantes eleitos e pela sociedade civil. Nesse modelo, os valores como o profissionalismo, a segurança e a efetividade devem ser fortalecidos, bem como a recompensa ao mérito pessoal e o estímulo à iniciativa e à criatividade dos servidores públicos; a prática dos concursos públicos deve ser consolidada para admissão e sedimentação de carreiras estruturadas, almejando, assim, a prestação de um serviço público profissional e competente.

2.1.2 A Gestão Pública no Brasil

Em outra ótica, e para um melhor entendimento do contexto das organizações da esfera pública, é necessário discorrer sobre a trajetória do Estado e os percalços da gestão pública, a fim de que se possa vislumbrar a atuação dos gestores na condução dos serviços públicos no Brasil.

No pensamento liberal clássico, o Estado tem três funções básicas: manutenção da segurança, efetivação de contratos e prestação de serviços de utilidade pública à sociedade. Predomina-se, no discurso do pensamento liberal, a defesa da ausência da interferência do Estado na economia, uma vez que o mercado teria o papel absoluto de locador de recursos para gerar o desenvolvimento econômico e social (PAULA, 2005a).

A consolidação do modelo de produção fordista, que visava o consumo em massa e a forma compensatória de intervenção do Estado de bem-estar social, realiza um alinhamento entre a produção das fábricas e a viabilidade da população de consumir esses produtos, garantindo, assim, a acumulação capitalista pelo emprego e pela utilização das máquinas. Paes de Paula (2005a, p. 41) sintetiza que “o Estado desempenhava o papel de regulador de contratos e também provia os direitos sociais aos que se encontravam fora do mercado de trabalho para que os mesmos também pudessem participar do pacto como consumidores”.

Por sua vez, na década de 30, o Governo brasileiro esforçou-se para instaurar uma modernização da administração pública brasileira com o propósito de adotar os princípios do mérito e da impessoalidade da burocracia weberiana. A Reforma Administrativa do Estado Novo foi uma tentativa de contraposição ao patrimonialismo, predominante no aparelho do Estado. Vale salientar que tal proposta fez parte de um projeto mais amplo, no qual o Estado centralizador tinha a função de promotor e instaurador do desenvolvimento e da ordem moderna; fomentava um projeto nacional e desenvolvimentista para o país (FARAH, 2011).

Após a Segunda Grande Guerra, esse modelo de atuação estatal foi bastante criticado pelos neoliberais. Entretanto, a crise no padrão de acumulação capitalista nos anos 1970 delineia novos formatos para o desempenho das funções do Estado, principalmente nas interpolações entre os interesses privados e públicos. Assim, categorias como “reestruturação produtiva”, “globalização” e “crise do Estado” redefinem a agenda mundial (PAULA, 2005a).

A reforma ocorrida no Reino Unido na década de 80 pautava-se sobre a reorganização do Estado e da administração pública, redimensionando a ação estatal pela dissociação entre a função de planejamento e a função de execução das políticas públicas. No Brasil, anos mais tarde, foram implantadas medidas como: a criação das agências executivas; a terceirização de serviços; a privatização das estatais; e a regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado. Essas medidas tinham como objetivo a redução e a descentralização das atividades do Estado.

A flexibilização de contratos de trabalho no serviço público, bem como a importação e o uso de ideias e ferramentas gerenciais oriundas da esfera privada deram outra roupagem à ação e à gestão estatal, que se inspira na lógica do mercado na busca pelo estado mínimo e pela gestão por resultados (OLIVEIRA et al., 2010). Caracteriza-se, assim, a chamada nova administração pública, modelo copiado por diversos países, inclusive pelo Brasil (PAULA, 2005a).

No caso brasileiro, nos anos 90, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, liderado por Luís Carlos Bresser-Pereira, realizou uma crítica aos modelos patrimonialista e burocrático de administração pública e preconizou a administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o cidadão-cliente, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de formulação, execução e avaliação de políticas públicas.

Essa reforma fundamentou-se em estruturas mais descentralizadas, na simplificação de normas e procedimentos e em investimentos na profissionalização e capacitação dos servidores públicos – sendo esta última uma determinação de maior envergadura, pois, com o regime militar, houve um enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado devido à ausência de investimento na qualificação de quadros especializados do serviço público (COSTA, 2008).

A administração pública gerencial apregoa o controle estatal não mais pelos processos e meios, mas pelos resultados e fins. Com isso, estimula-se a competição interna no próprio Estado e desencadeia-se maior participação do setor privado e de entidades da sociedade civil na execução e supervisão, respectivamente, de atividades estatais. Para tanto, a flexibilização define, com maior precisão, os objetivos que o gestor público deverá alcançar na sua unidade de trabalho e oferece ainda a autonomia na “gestão de recursos humanos, materiais e financeiros” que estão à sua disposição, contudo, conta-se com “o controle ou a cobrança *a posteriori* dos resultados” (COSTA, 2008, p. 866).

Além da flexibilização, outras diretrizes podem ser destacadas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, conforme sintetiza Lustosa da Costa (2005): a institucionalização, que propõe redefinir o marco legal- constitucional; a racionalização, que aumenta a eficiência, com a redução de gastos produzindo a mesma quantidade de serviços; a publicização; a transferência das atividades não exclusivas do Estado, como saúde, educação, cultura, por exemplo, para as organizações públicas não-estatais; e a desestatização, que abrange a privatização, terceirização e desregulamentação.

Na opinião do autor, há um caráter evolutivo e voluntarista da proposta, na medida em que

Sugere-se que tivemos uma administração patrimonialista, que evoluiu para o modelo burocrático e estamos caminhando para a administração gerencial, uma espécie de fim da história da administração pública [...]. Falar em adotar [*sic*] a administração pública de uma cultura gerencial não quer dizer nada. Todas as organizações possuem cultura gerencial – algumas mais burocráticas; outras mais orgânicas e flexíveis (COSTA, 2008:867).

Paes de Paula acrescenta (2005a), sobre este movimento de modernização estatal denominado novo gerencialismo, que se fundamenta na adoção de técnicas e experiências administrativas do setor privado pelo setor público - como, por exemplo, o culto à excelência, instituindo-se programas de qualidade como oportunidade de crescimento, com base nos valores e iniciativa individual – e nas concepções progressistas, consorciadas à crítica aos processos burocráticos estatais e ao padrão neoliberal. Entretanto, esta crítica perpassa apenas pela aparência, pois:

O gerencialismo contribuiu para esvaziar as práticas neoconservadoras de sua substância política original, pois atribuiu às medidas de reforma um verniz de eficiência e significados aparentemente progressista como excelência, renovação, modernização e empreendedorismo (PAULA, 2005a: 53).

Verifica-se, portanto, que, ao realizar uma análise comparativa entre os princípios e os discursos simultaneamente com as práticas desenvolvidas, identifica-se uma mesma essência entre o neoliberalismo e o gerencialismo. No novo gerencialismo, as medidas adotadas não abarcam a complexidade da vida pública, existe a dicotomia entre a administração e a política, a ênfase fica no discurso da eficiência estatal, não priorizando as relações sociopolíticas existentes entre o estado e a sociedade.

2.1.3 A Prestação dos Serviços Públicos

No cenário político e institucional da atualidade, as mudanças estruturais na base econômica e social e os novos padrões de relação entre esfera pública e esfera privada conduzem a ponderações sobre as demandas de serviços apresentadas ao Estado. A redefinição do papel do Estado, tradicionalmente provedor, para “catalisador, articulador e facilitador do mercado e da sociedade civil” (PECI et al., 2008, p. 43), bem como a consolidação de espaços democráticos e de controle social repercutem na prestação dos serviços públicos e na relação deste com seus usuários.

No Estado capitalista, os serviços públicos assumem dimensões pluralistas ao preservar a coesão social e reduzir tensões existentes na sociedade; e também interferem no funcionamento da economia, ao sustentar grandes setores. Portanto, ocupa espaços estratégicos na vida social. A acessibilidade aos serviços públicos significa concretizar direitos de cidadania, legitimar as ideias de justiça social, de solidariedade e de universalismo, conforme pensamento de Chevallier, citado por Fadul (2007).

Nessa perspectiva, argumenta Fadul (2007), os serviços públicos não deveriam apresentar a lógica mercantil do lucro, ainda que a atuação dos serviços prestados comporte discriminações e exclusões devido à distribuição inadequada dos recursos financeiros, que, nesta situação, não viabiliza a cobertura necessária dos serviços e, conseqüentemente, coloca em risco o exercício dos direitos fundamentais de cada cidadão.

De acordo com a legislação brasileira, o serviço público é prestado pela administração pública ou por seus delegados, guiado por normas e controles estatais. Diferencia-se do serviço de utilidade pública – que pode ser prestado por terceiros -, conforme define Fadul (2007, p. 13-14):

Serviços públicos são os que a administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. São considerados serviços privativos do poder público, pois só a administração deve prestá-los, sem delegação a terceiros (defesa nacional, polícia, saúde pública).

Entretanto, na Carta Magna de 1988 a nomenclatura de “serviços públicos” não demonstra precisão na sua utilização. Aragão (2008) enfatiza que, às vezes, refere-se no sentido apenas econômico, como atividades que podem dar lucro sob a titularidade do Estado, ou, então, como sinônimo de Administração Pública. Ainda, pode referir-se aos serviços de saúde prestados pelo Estado; ou, então, para denominar os serviços de relevância pública ou apenas os serviços.

Também são diversas as concepções de serviços públicos: a Constituição Brasileira de 1988 abrange o enfoque liberal de mercado como o enfoque intervencionista do bem-estar social; os liberais interpretam os serviços públicos como “um mal necessário”, contudo são bem aceitos os mecanismos que liberalizam o setor, que instauram a concorrência e que favoreçam o bem geral conduzido pelo mercado. Por outro lado, o enfoque mais social, defendido por alguns juristas aponta os serviços públicos como mecanismo de garantia dos

direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, sendo o Estado responsável por assegurar tais direitos, não se sobrepujando à racionalidade econômica reinante (ARAGÃO, 2008).

Em uma perspectiva normativa, Alexandre Aragão (2008, p. 157) lança um conceito de serviços públicos, a saber:

Além de ser mais operacional, esse conceito também é inferível da Constituição Federal de 1988, razão pela qual o adotaremos na seguinte forma: serviços públicos são as atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da coletividade.

Algo importante para a Administração Pública é que nenhuma atividade pode ser usada para promoção pessoal. O artigo 37 da Constituição de 1988 refere-se a serviços de órgãos públicos com atos, programas, obras, serviços e campanhas, para, neles proibir a publicidade que caracterize promoção pessoal de agentes públicos. Conforme aponta o autor, prevalece também na Constituição uma concepção de Estado que assume e posiciona-se diante das necessidades da coletividade, seja para o desenvolvimento social e/ou econômico, prestados ou não pelo setor privado, na fundamentação e perspectiva da dignidade da pessoa humana e na redução das desigualdades sociais e regionais (Aragão, 2008).

Isso significa impor limites à própria atuação estatal para que o poder público não viole a dignidade pessoal, “mais também implica [...] que o Estado deverá ter como meta permanente a proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos” (SARLET, 2004:110 *apud* ARAGÃO, 2008, p. 132).

Outro aspecto presente no debate da prestação dos serviços é a questão da qualidade. Velasques (2006), a partir da referência de Carr & Littman, conclui que a motivação pela busca da qualidade no setor público pode ser encontrada em vários fatores, entre eles, na prestação de um serviço adequado aos usuários; na redução dos gastos orçados; na retenção de bons funcionários e na garantia da própria sobrevivência da organização, pois correm o risco de serem fundidos com outros serviços ou entregues à iniciativa privada por processos de concessões ou privatizações.

Oliveira (2003, p. 64) salienta, também com base em Carr e Littman (1992, p. 23-33), que o usuário do serviço público distingue-se do usuário que consome bens disponíveis no mercado. O usuário do Governo “é toda e qualquer pessoa que recebe ou se utiliza dos serviços ou bens produzidos por funcionários da organização”. Destaca-se, assim, na busca da

qualidade, o papel do funcionário, ou servidor público, que é concebido também como cliente, “o funcionário é entendido como um cliente interno, que também depende da boa qualidade do serviço ou bem produzido na fase que o antecede, para garantir a qualidade da sua produção”.

Por outro lado, conforme Nogueira (2005), constata-se que cresceu a insatisfação da sociedade com a gestão pública, decorrente, principalmente, da má qualidade e do baixo rendimento efetivo de alguns serviços públicos. As causas são múltiplas, entre elas: fatores organizacionais vinculados às decisões políticas; financiamento escasso; padrões prevalecentes de reforma administrativa e da política de recursos humanos; além da existência de campanhas de supervalorização do que é particular em detrimento do que é público.

Nos tempos atuais, a inovação tecnológica modifica a estrutura e o modo de vida das pessoas – veloz, dinâmico, multifacetado e conectado. A velocidade torna-se um valor, a paciência não tem mais lugar. As pessoas não querem esperar, não aceitam delongas ou intermediação, por outro lado desejam participar, verbalizar seus direitos e interferir nas escolhas, o que impõe um ritmo mais processual e lento às coisas. Contudo, a gestão pública funciona com base na dinâmica burocrática que, na maioria das vezes, não é ágil nem veloz (NOGUEIRA, 2005)

Os usuários dos serviços públicos estão mais exigentes a respeito da qualidade dos serviços. Conscientes dos seus direitos, esses usuários apresentam mais reivindicações, estão mais impacientes e apressados. Há uma expectativa em relação ao atendente e aos serviços prestados no atendimento, segundo Aurélio Nogueira (2005: 124):

O ideal do cidadão atual – a expressão de sua consciência possível, digamos assim – é encontrar, do outro lado do balcão, um servidor que reúna a isenção, a impessoalidade e a presteza técnico-normativa do burocrata com a agilidade, a iniciativa e a criatividade do gerente moderno.

Por sua vez, ao utilizar os termos “clientes-cidadãos”, “clientes” e “cidadãos-clientes” de forma indistinta, a Reforma do Aparelho de Estado, de 1995, embute limites tênues entre a esfera pública e privada, ou seja, a identidade do usuário tende a assumir muito mais a função de consumidor de serviços, do que, propriamente, de usufruidor dos direitos de cidadão. Entretanto, a nova administração pública fortalece a associação entre Estado e sociedade pela prestação dos serviços públicos.

Dessa forma, o Estado, ao prestar serviços à sociedade, incorpora concepções oriundas da administração privada, “como o foco na qualidade, competição e demanda”.

Conforme descrito sobre a questão das demandas na nova administração pública, esta “implica na aceitação de pressões de grupos mais organizados, no sentido de incluir determinados temas na agenda pública, perdendo-se o enfoque em políticas ditas de justiça social” (PECI et al. 2008, p. 49-50).

2.2 CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Thomas Humphrey Marshall, cientista inglês, observando a realidade histórica do seu país, formulou uma tipologia sobre os “direitos de cidadania”, agrupando os “direitos civis”, firmados no século XVIII, constituindo-se na liberdade de ir e vir, de pensamento e de profissão de fé; no direito à propriedade e de realizar contratos; e no direito à justiça. Os “direitos políticos”, firmados no século XIX, agrupam o direito de participar do exercício do poder político, de votar e ser votado; e os “direitos sociais”, firmados no século XX, representam o direito de viver de forma civilizada, de acordo com os parâmetros socialmente estabelecidos - é o direito de usufruir, de forma completa, da herança social a que pertence, com o mínimo de bem-estar econômico.

As instituições vinculadas aos “direitos sociais” são o sistema educacional e os serviços sociais (FLEURY & OUVÉNEY, 2008). Acrescenta-se, nos tempos atuais, outra categoria de direitos que não está enquadrada nas três primeiras, perpassa por uma dimensão coletiva e não apenas do indivíduo - como a questão ambiental e do patrimônio histórico, por exemplo - são direitos denominados difusos (PECI et al., 2008).

Paradoxalmente, a cidadania surgiu com a construção dos Estados modernos e com a divisão da sociedade em classes sociais, a partir da propriedade dos meios de produção, alicerçando uma desigualdade econômica. Para tanto, a partir das relações de troca - processo fundamental para a existência do capitalismo -, era necessária a existência de homens livres e iguais, protegidos pelo poder político, comum a todos e também legitimado por todos. Assim sendo, a cidadania deveria garantir os mesmos direitos e deveres a todos.

O avanço do capitalismo e os problemas decorrentes do processo de industrialização, com a desintegração das estruturas sociais e aumento da miséria, conduziram ao pensamento em um tipo de proteção social enquanto forma compensatória para viabilizar a coesão social, visando garantir, em última instância, a reprodução da força de trabalho.

O agravamento das precárias condições de vida e a insatisfação pela não efetivação dos direitos de cidadania fizeram emergir, no século XIX, os movimentos sociais, que, com suas lutas, propiciaram a estruturação de um sistema de proteção social e a necessidade de organizações para prestar os seus serviços. Conforme Fleury & Ouverney (2008, p. 29) “a conquista dos direitos civis, políticos e sociais foi responsável pela transformação do Estado, ampliando, concomitantemente, as instituições e políticas públicas relativas ao funcionamento da Justiça, do sistema eleitoral e da provisão dos benefícios sociais”.

É importante demarcar que o conceito de cidadania não se reduz apenas a formas utilitaristas de prover necessidades e reivindicações, pressupõe, fundamentalmente, uma comunidade política nacional, na qual seja efetivo o compartilhamento de crenças e valores nos poderes instituídos e na própria sociedade, e que também os indivíduos sejam incluídos e acreditem no exercício dos direitos e deveres. Além do vínculo jurídico e político, o sentido de pertencimento à comunidade política conduz e requisita a participação concreta dos indivíduos na coisa pública, portanto, “a cultura cívica é a base da cidadania, uma construção política que deve ser recriada a cada momento da história de uma sociedade” (FLEURY E OUVERNEY, 2008:24).

Portanto, compreende-se, com base nos autores citados, que as políticas sociais são frutos das relações entre os diversos atores sociais, particularmente, entre o Estado e a classe trabalhadora. Isto significa que cada sociedade define a sua modalidade de proteção social, de acordo com os valores, crenças e conquistas, refletindo as correlações entre o Estado, o mercado e os segmentos sociais diversos. De forma singular, as políticas são produtos dessas relações sociais, situadas no tempo e espaço, ou seja, a partir da sua existência e da sua história.

Especificamente, no panorama das políticas sociais, o Seguro Social contempla alguns segmentos da população, que são os grupos ocupacionais com relação contratual de trabalho formal ou informal; seus princípios são a solidariedade entre os pares e o mérito, pois o recebimento da proteção social é proporcional à contribuição ao seguro. Sancionado pelo Estado, objetiva a cobertura em situação de risco (perda da capacidade laborativa por idade, doença ou acidente) para a manutenção das condições socioeconômicas dos segurados.

Entretanto, o modelo de Seguro Social pauta-se, de acordo com a regulação das profissões, pela inserção de cada ocupação e de cada indivíduo na estrutura produtiva. Formalizados e normatizados dessa forma, ficam os direitos sociais condicionados à estrutura

do mercado. Wanderley Guilherme dos Santos denomina essa relação de “cidadania regulada”.

Em outras palavras são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões. [...] A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecidos por lei (SANTOS, 1979:68 *apud* FLEURY e OUVÉRY, 2008: 35).

No Brasil, o Seguro Social está representado pelo sistema público de previdência social, que foi instaurado com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, que funcionavam no formato da gestão das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, contudo, a nomeação da direção do Instituto era concedida ao poder público. As CAPs surgiram em 1923, organizadas por empresas de ramos diferenciados, por meio de um contrato compulsório e, de forma contributiva, tinham como papel central prestar benefícios de aposentadorias e pensões e também assistência médica aos filiados e dependentes sob a forma de credenciamento médicos e aquisição de serviços privados, sem ônus para os cofres públicos (COHN, 2005).

Na Nova República - início da década de 1980 - a temática “seguridade social” soa como algo novo, contudo, fruto das contradições e conflitos próprios do desenvolvimento das sociedades capitalistas. Sua origem data de 1942, na Inglaterra, caracterizando um avanço histórico e uma nova ordem, em que as nações capitalistas desenvolvidas colocam como dever do Estado a reprodução social de todos os indivíduos, a equidade e a justiça social, em processo de implantação, efetivando os direitos sociais (FALCÃO, 1989).

Na opinião de Lustosa da Costa (2008) a promulgação da Carta Magna de 1988 significou uma reforma de Estado, na medida em que demarcou novos direitos de cidadania, estabeleceu novos mecanismos de inclusão política e participação, institucionalizou os instrumentos de política social, ampliou a participação do Estado na esfera econômica, restringiu o aparato repressivo existente nos governos anteriores, enfim, refundou outras bases para a soberania, a ordem social e a cidadania.

De fato, ao fundamentar o Estado democrático de direito com a cidadania e com a dignidade da pessoa humana, a Constituição Federal de 1988 redireciona a ação do Estado no âmbito dos direitos sociais. No Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, no Capítulo II, o artigo 6º define como direitos sociais “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a

segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988).

Até então, o modelo de proteção social brasileiro pautava-se pela meritocracia, quando o acesso aos benefícios e serviços se dava pela vinculação ao mercado de trabalho ou então de forma pontual pela via de programas assistenciais. Ao incorporar os direitos sociais, a Constituição Cidadã no artigo 194 (Capítulo II, da Ordem Social) rompe com a lógica fragmentada ampliando a perspectiva de uma cidadania em que os benefícios são assegurados de forma universalizada a todos: “a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

As fontes previstas de financiamento desse sistema são os recursos provenientes dos orçamentos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, como a contribuição dos empregadores sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro (a inclusão da contribuição sobre o faturamento dá conta da incorporação de recursos do Programa de Integração Social – PIS, do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público- PASEP e mesmo do Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL à seguridade); a contribuição dos trabalhadores; e a contribuição decorrente da receita de concursos de prognósticos. A Seguridade Social tem por objetivos a:

Universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988).

Na esfera da Previdência Social, podem ser citadas, entre outras, várias conquistas: a extensão de benefícios aos trabalhadores rurais, que, anteriormente, assistiam apenas aos trabalhadores urbanos; redução da idade para aposentadoria dos trabalhadores rurais em cinco anos; o piso de um salário mínimo para todos os benefícios; pensão por morte para homens; o 13º benefício para aposentados e pensionistas; o cálculo dos benefícios com base nas últimas 36 contribuições com reajuste mensal (OLIVEIRA & OLIVEIRA, 2011).

Entretanto, as conquistas estabelecidas na Constituição de 1988 não são aplicadas de forma linear e uniforme, a regulamentação dos direitos sociais foi alcançada em momentos distintos e graças à pressão e mobilização de diversos grupos sociais. A saúde teve sua lei orgânica aprovada em 1990 (lei nº 8.080); a previdência social institui os Planos de Custeio e

Benefício aprovados em julho de 1991 (leis nº 8.212 e 8.213) e, apenas em 1993, é aprovada a lei nº 8.742, a lei orgânica da assistência social (COUTO, 1998).

Constata-se que, no Brasil, os benefícios previdenciários, juntamente com os benefícios assistenciais, contribuem diretamente com a redistribuição de renda e com a diminuição da pobreza. A universalização do acesso à saúde, por exemplo, é referência para vários países. Alerta Oliveira & Oliveira que, apesar das várias tentativas de desconstrução destas conquistas ao longo desses anos por segmentos conservadores, os avanços da Constituição de 1988 são determinantes e destacam o sistema de proteção social brasileiro comparado com outros países do continente, apesar “das propostas do neoliberalismo, de Estado mínimo e privatização dos serviços públicos”, graças à resistência e “pressão de setores da sociedade, que trabalham na defesa da seguridade social” (2011, p. 25).

Em síntese, o contexto atual da sociedade desafia o Estado a desempenhar seu papel de articulador, formulador e executor de políticas sociais e de promotor de ações estruturantes e de desenvolvimento para viabilizar a garantia dos direitos constitucionais vigentes e a construção de “uma sociedade igualitária e conseqüentemente, de uma melhor distribuição de renda, como exige a quase totalidade da população brasileira”. Assim, busca-se um cenário ideal, quando “o conhecimento de problemas e soluções for compartilhado, não for objeto de estratégia nem do poder público nem da sociedade, mas um exercício pleno de cidadania deliberativa.” Nesse contexto, “articular objetivos significa desenvolver processos de interação comunitária nos quais os interesses devem ser compartilhados democraticamente” (TENÓRIO, 2000b, p. 47- 49).

Com esse histórico, concluímos que assegurar a efetividade e a consolidação da seguridade social é um dever de toda a sociedade brasileira, seja na luta cotidiana, de forma singular e comunitária, seja no campo burocrático e institucional. Desse modo, estão configurados os elementos e atores essenciais para que haja o rompimento com a tradição de submissão e subalternidade, objetivando a afirmação de direitos sociais no âmbito individual e coletivo, condição necessária para a existência de um Estado democrático.

Conclui-se também que esse Estado precisa ser recriado e fortalecido a cada dia, inclusive no que concerne à prestação dos seus serviços públicos e à consolidação da cidadania. Com isso, a atuação dos agentes públicos, em especial a dos gestores, seus desafios e especificidades, deve estar entre os temas mais relevantes para a Administração Pública por estar estrategicamente relacionado ao alcance dos resultados que devem ser perseguidos pelo Estado.

2.3 DIMENSÕES SOCIAIS E SUBJETIVAS DO GERENTE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nessa seção, o objetivo é sistematizar conceitos sobre a atuação gerencial, bem como suas dimensões sociais e subjetivas. Assim, serão tratados o ambiente organizacional; a atuação dos gestores e os perfis de liderança em correlação com o papel de chefia; as dinâmicas e dilemas da atividade gerencial na vida cotidiana; e o contexto sociocultural em que está inserida a prática gerencial .

2.3.1. Ambiente Organizacional, Gestores e Perfis de Liderança

As grandes transformações marcam a vida humana e interferem diretamente no modo como a sociedade se organiza no mundo do trabalho. A era moderna instituiu uma nova ordem social, com pilares alicerçados no avanço tecnológico e na racionalidade humana, estabeleceu o primado da ciência, do progresso econômico e da razão, rompeu com dogmas e tradições milenares.

O momento atual caracteriza-se em uma era pós-moderna, o extremo avanço tecnológico ultrapassa o acúmulo espiritual, moral e político da humanidade, ocasionando uma crise contemporânea. O estilo de vida das pessoas transformou-se, a conquista material, o acesso à diversidade de bens de consumo e serviços, a busca individualizada pela qualidade de vida, a racionalidade do progresso conduziram a um pragmatismo e utilitarismo nas relações sociais (MOTTA, 1997). A economia está sendo posta em primeiro lugar, em detrimento da política e cultura, ela vem norteando o modo de ser e de agir das pessoas com uma ideologia que tem como pilar central a supremacia do mercado. A vida em sociedade é reduzida a procedimentos calculados e probabilísticos com base meramente na dimensão utilitária, principalmente no âmbito do trabalho (TENÓRIO, 2000a).

O predomínio da orfandade de valores universais, a perda de referências espirituais, o fim das grandes ideologias e a imensa dependência da informação – computadores e telecomunicações – apontam, conseqüentemente, para uma nova era administrativa. Conforme Roberto Motta (1997). São muitas as transformações ocorridas no mundo organizacional, antes baseado na produção de bens e serviços de forma disciplinada e padronizada, hoje, uma organização baseada na informação, na tecnologia e no consumo.

Nessa nova era, as referências para a prática gerencial são a fragmentação, a descentralização, a flexibilização e a livre comunicação. Os valores são frutos de consensos locais e temporários, a mudança passa pelo olhar de cada um de acordo com o contexto, crenças e circunstâncias, o que importa é o momento presente, avesso a idealismos administrativos e a valores universais estabelecidos.

O contexto histórico atual de mudanças aceleradas e de turbulências em que os paradoxos e ambiguidades estão em toda parte, geram incertezas e inseguranças, fragmentam as subjetividades e dificultam as interações entre os indivíduos; o raciocínio pragmático, imediatista e de curto prazo bloqueiam a reflexão e a criatividade. Dessa forma, impõem-se ações superficiais e rotinas improdutivas que propiciam o aumento de culpas, angústias e ansiedades no ambiente organizacional, fecunda-se um “estágio de sofrimento, um mal-estar que incomoda e que se impõe.” Segundo Aurélio Nogueira (2005, p. 196), tudo isso dificulta a construção de questionamentos, de consensos ativos ou mudanças reais, se “perdem o encanto e o poder de sedução” das organizações e da sua dinâmica cotidiana.

Contudo, como os diversos campos da vida, o mundo das organizações pauta-se por relações materialistas e capitalistas, explicita Fernando Tenório (2000a, p. 41), os valores predominantes são os que condizem com as conveniências e estratégias de manutenção do *status quo* que são oficializados e configurados nas relações institucionais. A cooperação, participação, solidariedade e o compartilhamento de decisões não são evidenciados. É o predomínio dos interesses dos resultados e da lógica formal e instrumental, “significa dizer que a razão **instrumental, técnica, funcional ou formal** enfatiza os meios mais do que a coordenação dos meios com os fins, o que significa também dizer que o valor dos fins é determinado pelo valor operacional dos meios [...] uma atividade é boa apenas se serve a um fim.”

Percebe-se, nesse contexto, uma lógica em que a produção é a meta a ser alcançada. Assim, a ênfase nos resultados produtivos desvaloriza o pensamento ético e as subjetividades no mundo do trabalho. É uma lógica que desvincula o singular do coletivo, e, gradualmente, dissemina-se nas outras esferas da vida, como política, educação e lazer, em uma única lógica de produção quantitativa e de consumo, tornando-se uma lógica de dominação. Independente dos regimes políticos, a lógica de dominação nos tempos atuais se traduz nas instituições, públicas e privadas, com a existência da dominação e da tecnoburocracia, que se norteia por uma razão instrumental, enfatiza Prestes Motta (2001).

Retrata-se um processo de racionalização burocrática, em que a divisão técnica e social do trabalho influencia na vida cotidiana dos indivíduos em todas as outras dimensões. Há um isolamento na realização do trabalho, que é agrupado, classificado e aprimorado com base na separação dos processos de concepção e execução do mesmo. Então, a burocracia estabelece formas de controle seja por meios intersubjetivos, seja por meios objetivos. Em junção com a ideologia, efetiva o controle pela via dos costumes, regras informais, ideias e imaginário, assim como pela tecnologia, procedimentos formais e legislação (FARIA & MENEGHETTI, 2011).

Acrescenta também Tenório (2004, p. 116), que a racionalidade instrumental norteia-se por decisões estratégicas para a tomada de decisão e que as relações são dicotômicas entre o pensar e o fazer. Destaca, assim, a função da tecnocracia, particularmente na administração pública. Sublinha esse autor que “A tecnocracia se protege e não permite interferências externas. Os membros da tecnocracia defendem a sua liberdade de ação e procuram perpetuar-se no poder por meio do cargo e das informações técnicas controladas por uma linguagem codificada”. Há uma postura monológica e um perfil de superioridade no trato das questões sociais e das demandas populares:

O técnico assume o poder não em função da vontade do povo, expressa através do voto, mas em nome de sua competência técnica e organizacional. Suas decisões, uma vez no governo, não são tomadas em função da consulta ao povo, mas em função de sua pretendida racionalidade. Os critérios de racionalidade são, naturalmente, definidos pela própria tecnocracia, na medida em que apenas os técnicos se consideram com capacidade para isso. A população em geral é considerada, por definição, incapaz de tomar decisões de natureza técnica (TENÓRIO, 2004, p. 120-121).

Sendo assim, a burocracia estatal nas organizações torna-se um sistema complexo e a tendência é uma uniformização das condições e organização do trabalho da área pública, caracterizando-se pela rigidez no seguimento das regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações e apego ao poder. Os altos dirigentes, na maioria das vezes, respondem a indicação política externa à organização, favorecendo a centralização das decisões e a busca de outros objetivos (PIRES & MACÊDO, 2006, p. 95). Ressaltam ainda esses os autores que,

No Brasil, os trabalhadores de organizações públicas sempre necessitaram possuir habilidades diplomáticas nas suas relações de trabalho, para não provocarem divergências com a administração pouco competente dos gestores. Nas organizações públicas, são as relações de estima e os jogos de influência os verdadeiros indicadores de poder no Brasil.

Por sua vez, as intervenções tecnocráticas têm balizado os processos sócio-políticos e econômicos brasileiros desde o início da industrialização até os dias de hoje, configurando-se como um fenômeno de expressão de decisão e poder na sociedade. A tecnocracia tem um papel determinante na gestão pública.

A administração pública brasileira tem uma história caracterizada pelo autoritarismo, clientelismo e patrimonialismo, vide Davel & Melo (2005); Costa (2008); Junquillo (2005); Farah (2011), Oliveira *et al.* (2010), Peci *et al.* (2008). O uso dos cargos públicos para manuseio de interesses particulares; a ênfase aos meios e técnicas administrativas, distanciando a dimensão técnica da dimensão política; e a apropriação dos espaços decisórios pelos tecnocratas marcam a vida política e administrativa do país (PAULA, 2005a).

Na década de 90, a reforma de estado no Brasil consolidou o modelo gerencialista para administrar a máquina governamental. Esse modelo não realizou rupturas com a linha tecnocrática, reproduzindo práticas autoritárias e patrimonialistas, uma vez que o processo decisório manteve-se no núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas do mesmo (PAULA, 2005a). Acrescenta-se a isso o fato de que a concentração de poder limita os processos participativos e democráticos de tomada de decisão e de inserção social e ainda cria dificuldades para a abertura e consolidação de canais de controle social nos serviços públicos.

Segundo Nogueira (2005), o movimento estabelecido para realizar reformas no aparelho de Estado (dinâmica racional-legal) não se ocupou em realizar uma articulação com os campos da democracia política, cidadania e promoção social - dinâmica emancipatória. Com isso, ocorreu o empobrecimento do Estado na efetivação de pactos sociais sustentáveis. Entretanto, esse movimento apontou para outra realidade organizacional com uma visão dialética.

Nesse processo de construção permanente, os dirigentes são caracterizados não pelo fato de “saber o que é melhor”, mas pelos atributos de liderança que apresentam, ajudando as organizações “a escolher melhor.” Nogueira salienta que se utilizam os expedientes racional-legal como parâmetros e não como recursos fundamentais, a perspectiva é dialógica. “Sua razão de ser repousa na capacidade de fazer frutificar o mais amplo debate nas bases sem postergar em demasia as decisões fundamentais”; proporciona e alimenta a unidade de ação de todas as partes (2003, p. 54).

Nessa ótica, o gerente público precisa conjugar qualificação técnico-administrativa com protagonismo ético-político, precisa ser bem mais que uma especialista, precisa agir de

forma educativa e política, contribuir na produção de sentidos para o grupo e favorecer de forma continuada a aproximação entre as pessoas e a organização (NOGUEIRA, 2005). Sobressai, então, a necessidade de fomentar a dimensão tecnopolítica aos administradores e gestores públicos, para que, além de exercerem as funções de planejar, organizar, coordenar e avaliar com competência, sejam também “capazes de pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses [...] desenvolvendo ações voltadas para os problemas de democracia, da representação e da participação, bem como rompendo o hiato entre a técnica e a política” (PAULA, 2005b, p.46).

Em pesquisa desenvolvida a partir da noção de temas da nova administração pública e a demanda por novos perfis de liderança e seu desenvolvimento com líderes e gestores públicos brasileiros, Bayma Oliveira *et al.* (2010, p. 1473) identificou novas competências requisitadas ao gestor público, tais como: conhecimento da máquina pública; conhecimento jurídico; capacidade de promover o envolvimento da sociedade; capacidade de lidar com o público; objetividade; orientação para resultados; perspectiva global; relacionamento interpessoal; e visão sistêmica.

Por sua vez, foram elencadas também competências requisitadas ao líder público nos dias atuais, ou seja, competências para ser o “líder eficaz”, a saber: capacidade de comunicação; capacidade de lidar com os liderados; legitimidade; bom-senso; capacidade de agregação; disciplina; visão sistêmica; espírito de corpo. Embora as competências para o gestor e para o líder sejam semelhantes, observam-se diferenças entre os dois perfis, um no que diz respeito à dimensão técnica e o outro à área de relacionamentos. “Assim, como seria de se esperar, as competências dos líderes estão mais vinculadas às habilidades e atitudes, enquanto conhecimentos técnicos fazem parte, em maior grau, das competências requeridas aos gestores” (OLIVEIRA *et al.*, 2010, p. 1473).

As competências gerenciais necessárias ao gestor público, sejam formais ou informais, não são asseguradas apenas com a aquisição de certificados e diplomas, mas compostas e desenvolvidas ao longo da vida do indivíduo, a partir das experiências e da aprendizagem de toda uma vida. Isso aponta para a implantação de diagnóstico e necessidades de capacitação gerencial no setor público, que considerem não apenas as questões técnicas-operacionais ou o conhecimento formal, mas, também, as capacidades cognitivas e comportamentais que são fundamentais para a mobilização de recursos e habilidades no enfrentamento dos imprevistos e conflitos no cotidiano administrativo (SLOMSKI, 2012).

Tendo em vista a estrutura globalizada e o ambiente de complexidade em que operam as organizações na vida contemporânea, Nogueira (2005) estabelece uma tipologia para aqueles que exercem a função de direção. O autor denomina os dirigentes em “estadistas e chefes-que-não-lideram”, este último subdivide-se em três estilos: o burocrático, o *showleaders* e o gerencial.

Os indivíduos que ocupam cargo de direção, denominados “estadistas”, não são quantitativamente predominantes, mas possuem força de liderança, aproximam e agregam as pessoas, valorizam as identidades coletivas, articulam novos padrões de convivência e novas perspectivas de integração e atuação para potencializar as finalidades da organização. Não atuam com subserviência, mas com altivez, têm capacidade de vislumbrar futuros e dar sentido às coisas.

O burocrático é o primeiro tipo dos “chefes-que-não-lideram”, tipo passivo, não questionador, obediente a regulamentos, normas e deliberações hierárquicas. Preserva a organização e atua para o funcionamento adequado das rotinas e procedimentos. O segundo tipo é o “*showleaders*”, hiperativo, gosta de movimentação, inova em uma atuação modo palco e espetáculo, utiliza a retórica e símbolos, eletrizando o ambiente organizacional, que ganha cor, luz, ação; contudo, em última instância, a perspectiva narcisista do seu desempenho contribui apenas para ajustes e adaptações organizacionais.

O terceiro tipo dos ‘chefes-que-não-lideram’ é o gerencial, combate a burocracia, com discurso “racionalizador” fundamenta-se em organogramas, cálculos e resultados; busca a revisão de procedimentos, da cultura e do modo de ser da organização com uma linguagem moderna. Os “chefes-que-não-lideram”, de modo geral, não buscam o convencimento e a construção de consensos coletivos, interessa-lhes o comunicado de decisões e determinações; a retórica da criatividade, individualidade e flexibilidade fica inconsistente, uma vez que não se valoriza as singularidades, o mérito pessoal e a independência. Contribuem, então, para o enfraquecimento de identidades, de lealdades e da cultura, e, em cadeia, aumenta-se o nível de insatisfação e do sofrimento organizacional (NOGUEIRA, 2005).

Sobre chefia e liderança conceituam-se algumas distinções. O líder necessita possuir alguns atributos pessoais – técnicos, intelectuais, políticos, morais – para que possa influenciar e dirigir pessoas de forma determinante e interferir nas decisões estratégicas e de poder. Ao interagir com os anseios e interesses, o líder obtém apoio do grupo e legitima-se. Este profissional identifica-se com a experiência do grupo, mesmo que sua atuação não tenha maiores impactos no âmbito funcional e organizacional, “o líder dialoga com o imaginário das

peças”, necessariamente, não precisa recorrer ao uso da força e nem de argumentos racional-legal.

Por sua vez, ancorado na autoridade formal, o chefe necessita de um cargo ou nomeação, conforme prima Nogueira (2008, p. 96-97):

Mas um líder é um líder, e um chefe é um chefe. Não vale a pena menosprezar ou perder a distinção. O chefe manda e domina, o líder comanda e dirige. O chefe emprega a força (dos estatutos, das portarias, das armas) e a coerção, o líder constrói consensos e articula. Não precisamos, é claro, exagerar as diferenças entre um e outro até porque, como vimos, na vida real as coisas quase sempre se misturam.

Enfim, remete-se à necessidade de ampliar o olhar sobre a gestão pública e de analisar o gestor público como sujeito, inserido no mundo organizacional, de uma forma que contemple as singularidades, diversidades e trajetórias de cada um, situados no tempo e no espaço determinado.

2.3.2 Dinâmicas e Dilemas da Atividade Gerencial

Explicações sobre o universo das atividades cotidianas desenvolvidas pelos gerentes têm como uma das referências os estudos de Henry Mintzberg, que propõe que o trabalho seja contemplado em seu conjunto, de forma estratégica, enfatizando, assim, o necessário investimento em programas de formação gerencial para o desenvolvimento de competências.

A finalidade principal da ação gerencial, conforme Mintzberg, é fazer funcionar uma unidade administrativa, desempenhando, de forma simultânea, os papéis de executor (aqueles que fazem), líder (aqueles que fazem as pessoas a fazer) e administrador (lida com e repassa informações fazendo com que as pessoas façam). “O trabalho do gerente consiste, essencialmente, em falar e escutar, além, é claro, de olhar e “sentir” (MINTZBERG *apud* RAUFFLET, 2005, p. 77).

Quanto ao programa de formação gerencial, a proposta é o desenvolvimento de quatro tipos de competências (MINTZBERG *apud* RAUFFLET, 2005, p. 77-78):

- As competências pessoais de programação de atividades pessoais e de reflexão sobre si mesmo (introspecção e desenvolvimento do pensamento estratégico);
- As competências interpessoais de liderança de indivíduos e grupos, a capacidade de conectar os indivíduos dentro da organização e de inserir a organização no seu contexto;
- As competências ligadas à informação, como comunicação verbal, não-verbal, análise e controle;
- As competências ligadas à ação de conceber, planejar o tempo e mobilizar-se para conduzir bem uma ação ou um projeto concreto.

Por outro lado, para compreender a complexidade em que está inserida a atividade gerencial, é necessário uma visão ampla e crítica, que possa retratar a multiplicidade de relações que permeiam o trabalho do gerente no espaço organizacional. Isso porque o cotidiano demarca tensões no desempenho entre o papel tradicional de execução e de comunicação das decisões, com a necessidade da “criação e transmissão de sentido para as pessoas com que estão em contato”, são tensões que interferem na subjetividade e na identidade no trabalho (ROULEAU, 2005, p. 163).

Aborda Wilmott (2005), que a dimensão da subjetividade de todo trabalho humano, incluindo o processo gerencial, acontece devido ao próprio sentido existencial do termo, que sedimenta implicações para a auto-identidade, uma vez que pode haver senso de confirmação ou recusa na realização do próprio trabalho. O autor ilustra a afirmação com o seguinte depoimento:

Quanto mais eu vejo os gerentes na Ryland, mais percebo o alcance do medo humano, da insegurança, da dúvida e da fragilidade entre eles [...] Os gerentes são seres humanos, e eles têm todas as fragilidades e ansiedades humanas que também têm as outras pessoas que eles procuram influenciar. Pode ser que eles frequentemente sofram tudo isso mais que muitos outros, devido às expectativas maiores que são dirigidas a eles (WATSON *apud* WILMOTT, 2005, p.237).

O gerente tem um papel central na unidade de trabalho, na maioria das vezes revestido de ambiguidades e contradições. É o responsável imediato na promoção da colaboração e cooperação entre os indivíduos, atua na composição, formação e permanência da comunicação entre as pessoas, sendo um canal de disseminação e monitoramento de informações. Esse profissional negocia os interesses diversos e conflitos existentes visando favorecer a adesão aos propósitos e fluxos de trabalho, identifica carências e aloca recursos. Em suma, planejam, controlam e dirigem seus subordinados (DAVEL e MELO, 2005).

São características próprias da função gerencial as relações com os outros, seja no âmbito interno da organização, seja no âmbito externo, junto aos clientes e usuários dos serviços. Para executar suas tarefas, o gerente precisa “arbitrar, convencer, escutar, delegar e conversar com os outros. Infelizmente, isso não acontece sem choques na maior parte do tempo” (CHANLAT, 2005, p. 296).

Conforme Davel e Melo (2005, p. 37), durante os seus processos de atuação, interação e simbolização, os gerentes “mobilizam elementos culturais e simbólicos locais, organizacionais, familiares, regionais e nacionais.” Situam-se, em sua área de atuação, as relações de poder e as decorrentes interações com os subordinados, superiores e pares no dia a dia e ainda o enraizamento aos padrões simbólicos ao órgão ao qual estão vinculados – por

exemplo, representam a instituição na comunidade local e contribuem para a positividade ou negatividade da imagem da organização dentro e fora da mesma (RAUFFLET, 2005).

Portanto, a carga elevada de atribuições, demandas e metas sobrepostas às responsabilidades de mediar interesses diversos, agrega-se às possibilidades e limitações oriundas do contexto sociocultural. Na atualidade, os gerentes estão inseridos em um mundo de constante instabilidade e rupturas, estes são fatores e particularidades que imprimem de singularidade e significados essa função.

Permeia-se de contradições a atuação do gerente, pressionado a adotar medidas para o alcance de diretrizes e metas de desempenho para o controle sistemático das atividades desenvolvidas, e simultaneamente, conduzido a adotar medidas democráticas e flexíveis que garantam o envolvimento, participação e autonomia dos subordinados e colaboradores. Associa-se a essas contradições “um sentimento de mal-estar” vivenciado pelo Gerente nesse processo. (DAVEL E MELO, 2005)

A falta de precisão na definição das tarefas e competências; a intensificação das cobranças e a diversificação dos mecanismos de controle; e a inexpressiva consideração e reconhecimento por parte dos escalões superiores, somando-se à precarização das condições de trabalho e de recursos, que condicionam negativamente o clima organizacional; são fatores, entre outros, que sedimentam esse sentimento de “mal-estar” e a falta de perspectiva no futuro por parte dos gerentes. Davel e Melo assim complementam:

Acrescente-se a isso processos de comunicação altamente ambíguos em que gerentes superiores difundem entre seus subalternos novas regras do jogo, enquanto as regras antigas ainda continuam a ser aplicadas. Nesse contexto, cabe aos gerentes traduzir, esclarecer e interpretar as mensagens dúbias vindas do topo da hierarquia. Eles devem criar as pontes entre os hábitos culturais ultrapassados e as novas maneiras de dizer e fazer as coisas (2005, p. 47).

Outro aspecto importante são os vínculos psicológicos, comprometimento e lealdade do gerente com a organização em que atuam, equiparando a mesma a uma família. Há várias pesquisas como a de Heckscher, entre outros citados por Davel e Melo (2005), que constatam que, em contraste com a nova forma de gestão, é frequente aparecer o cuidado tanto recebido como dispensado aos colegas com a forma paternal ou maternal. Os gerentes identificam-se com o papel de pais, que brigam pelos funcionários, desenvolvendo a proteção e o cuidado. É com essa forma antiga de lealdade que também se cria uma expectativa de reciprocidades para com os seus superiores.

Conforme apontam Davel e Melo (2005), o indivíduo, ao tornar-se gerente, intensifica suas atividades e, na maioria dos casos, ocorre um aumento da jornada de trabalho, uma vez que prorroga o quantitativo de horas no local de trabalho, como também em casa, à noite, e nos fins de semana. Em um estudo britânico, os entrevistados revelaram que excediam em média 50 horas semanais a carga horária regular. Nesse aspecto, verifica-se que tanto a duração da jornada quanto o horário de trabalho interferem nas relações familiares e na vida privada, dificultando a conciliação entre trabalho e família. Além do mais, os gerentes, ao trabalharem mais horas do que a média dos funcionários da sua unidade, não usufruem das conquistas no campo dos regimes de trabalho flexíveis (TREMBLAY, 2005).

Vários estudos destacam alguns fatores que contribuem com o estresse e que são potencialmente prejudiciais à saúde dos gerentes, tais como: a própria tarefa; os conflitos entre carreira e vida privada; as relações com os outros; o ambiente organizacional; e o contexto social global. Contudo, a própria pessoa, a presença ou ausência de apoio social e a fase da vida profissional são fontes de mediação destes estresses (CHANLAT, 2005).

Quanto às tarefas, os estudos revelam grande número de reclamações do quantitativo de trabalho, das jornadas longas e das tensões geradas pelo “prazo, urgência, pressão, interrupções telefônicas constantes, dificuldades de se concentrar muito tempo em um problema, grande número de reuniões”; tudo isso reduz o horário de descanso e o tempo para a alimentação, para as atividades de lazer e cultura e para a convivência familiar (CHANLAT, 2005, p. 294).

A esse contexto de reconhecido aumento da carga de trabalho e das responsabilidades no exercício da atividade, da presença de conflitos advindos da própria atuação e das especificidades da organização em que está inserido o gerente, a exemplo da estrutura e carências de pessoal, acrescentam-se os elementos socioculturais, que agregam outros aspectos e demonstram a importância dessa análise para a compreensão dos desafios postos aos Gerentes.

2.3.3 Contexto Sociocultural e Atuação do Gerente

O contexto econômico, social, político e cultural tem um importante papel na atuação do gerente na organização (SCHWELLA, 2005). A presença ou estagnação do crescimento econômico, o ajuste fiscal, cortes nos orçamentos voltados a máquina pública, redução de

serviços, indefinições de comando durante as mudanças de governo, descontinuidade de ações na troca da alta direção repercutem de alguma forma na ação cotidiana gerencial.

Chanlat destaca que os modelos culturais prevaletentes na sociedade em que os gerentes se inserem como os valores, as crenças e ideologias norteiam seu o comportamento. Em vários países, como França, Canadá e Estados Unidos, estudos demonstram que um número significativo de gerentes entra em conflito com as organizações em que trabalham devido as suas convicções e valores. Salienta o autor que

A ascensão de valores autoritários, por exemplo, pode perturbar gerentes que aspirem a comportamentos menos arbitrários, sendo inverso igualmente verdade. Os valores da competitividade, da produtividade, da rentabilidade a qualquer preço podem não só fazer com se esqueçam outros valores – solidariedade, justiça, igualdade de oportunidades -, mas também levar a situações insuportáveis um grande número dos gerentes que trabalham em certas organizações (CHANLAT, 2005, p. 301).

Em outra perspectiva, Gerson Junquillo (2005) alerta para que a análise que fundamenta a dimensão comportamental e cultural dos gerentes deva considerar os processos histórico-sociais. Apresenta uma proposta que inter-relaciona em uma mesma perspectiva o contexto institucional, a estrutura organizacional e o comportamento gerencial em interseção com a dimensão macroestrutural. Para tanto, esse autor baseia-se nos escritos de Reed, Giddens e outros para conceituar gestão como “prática social”, uma vez que é “ capaz de integrar, em seu bojo, questões inerentes aos dilemas éticos e políticos aos quais as organizações e seus gerentes são submetidos no dia a dia”, abarcando, de forma complementar ,os polos macro e micro de determinada realidade (JUNQUILHO, 2005, p. 135).

Conforme Giddens, a prática social tem a ver com procedimentos, métodos e técnicas executados e manejados apropriadamente pelos agentes humanos de forma consciente e compartilhada. Em interação, os atores sociais apreendem como se comportar ou prosseguir em diferentes situações cotidianas. Portanto, as práticas sociais podem ser analisadas, primeiramente, a partir da forma como são constituídas, “como séries de atos desencadeados” pelos atores; em segundo, como formas de interação, envolvendo a comunicação de significados; em terceiro como estruturas que pertencem às “coletividades” ou “comunidades sociais” (GIDDENS *apud* JUNQUILHO, 2005, p. 136)”.

Por sua vez, ao compreender a gestão “como uma configuração frouxamente integrada por práticas sociais que visam reunir e controlar os diversos recursos e atividades necessários à produção”, as organizações são percebidas como um conjunto de práticas em

que os indivíduos estão vinculados e coletivamente envolvidos para manter ou reestruturar os sistemas de relações sociais existentes. Assim, a perspectiva é uma abordagem mais enriquecedora da ação dos gerentes ao ultrapassar o dualismo entre a estrutura e a ação humana, uma vez que o estudo da ação gerencial extrapola as fronteiras das organizações (REED *apud* JUNQUILHO, 2005, p. 137).

Nesse aspecto, Junquilha (2005) desenvolveu pesquisa sobre a administração pública gerencial e a forma de construção da ação cotidiana dos gerentes no setor público, considerando as propriedades estruturais da sociedade brasileira. Apontou para a necessidade de compreender e associar as formas de ação destes atores com a esfera macrossocial da sociedade, situada historicamente no tempo e no espaço, no contexto das organizações governamentais brasileira. Salienta, então, o pesquisador:

Deduz-se daí que um modelo de gestão, muito mais do que ser somente um conjunto técnico de conceitos, pressupõe sua interpretação pelos atores organizacionais, por meio de um processo de construção e reconstrução que inclui a ação destes últimos, situada no tempo e no espaço [...] é importante, entre outras, para se introduzir mudanças nos modelos de gestão da administração pública (JUNQUILHO, 2005, p. 145).

Todavia, as características da formação social brasileira vêm de um processo histórico marcado por desigualdades, contrastes e privilégios. A colonização portuguesa definiu uma estrutura de classes bastante hierarquizada, pautada pela violência, paternalismo e patriarcalismo. As relações estabelecidas nos espaços particulares e nos espaços públicos se confundiam, prática denominada de patrimonialismo, que ocorre quando o poder privado apropria-se do patrimônio do Estado, estabelece uma relação de favorecimento pessoal a partir de um sistema de trocas. Então, as práticas clientelistas e nepotistas caracterizavam a relação público-privado (CARVALHO, 2007).

Reconhece-se, também, que a sociedade brasileira é marcada pela matriz da escravidão, em que as massas livres e pobres, ficavam sujeitas ao favor dos senhores de terras, cobertos pela relação mando-subserviência. Nesse conceito, a subserviência vai além da obediência e do pedir, pois implica a existência de um provedor forte e dominador. Delineia-se, então, uma cultura política da “dádiva”, que marcou o domínio privado das fazendas e engenhos do Brasil colonial, perpassou pela abolição dos escravos, sobreviveu na ação coronelista de forma peculiar e está presente nos dias atuais (SALES, 1994).

A partir de estudos das raízes e formação da cultura brasileira e com base na teoria da estruturação, Junquilha (2005) constata que a ação gerencial – condicionada em relações sociais com os outros- está baseada em propriedades estruturais dos sistemas sociais. Destaca,

assim, o **sistema doméstico** e o **sistema da gestão organizacional pública** para verificar os conhecimentos aplicados na realidade cotidiana – **regras e recursos** - pelos gerentes enquanto um conjunto de práticas sociais. Então, transcrevemos a seguir a síntese organizada pelo autor:

Quadro 1 - Sistemas sociais e suas propriedades estruturais

Sistema social	Regras	Recursos
Doméstico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pessoaalidade ▪ Isolamento entre unidades organizacionais internas ▪ Afetividade ▪ Cordialidade 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conhecimento pessoal ▪ Vínculo político-partidário ▪ Proximidade e intimidade pessoal ▪ Amizade
Gestão organizacional pública	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imediatismo ▪ Informalidade no controle de resultados ▪ Autoritarismo ▪ Formalismo ▪ Transigência 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criatividade/improvisação ▪ Bom senso/intuição ▪ Status hierárquico ▪ “Jeitinho” ▪ Conversas informais ▪ Permissividade ▪ “Jogo de Cintura”

Fonte: Junquilha (2005, p. 147)

Decorrentes dessa análise, a pesquisa empreendida pelo autor denomina um conjunto de práticas no universo organizacional, tais como:

- “a boa vizinhança”, na qual se predomina a pessoaalidade no convívio profissional, que favorece ou restringe a ação gerencial, uma vez, que ao minimizar a cooperação técnica, a impessoalidade configura-se como ato de perseguição/inimizade;
- “o sincretismo casa/rua”, significando a pouca distinção dos mundos da hierarquia familiar com a burocracia impessoal, há retroalimentação de valores vinculados à vida pessoal. Sendo o espaço de trabalho a representação da grande família ou segunda casa, simultaneamente, convive-se com conflitos e luta pela preservação dos espaços ocupacionais;
- “o controle cordial”, que se baseia na utilização de relações afetuosas e de amizade para “contemporização” de dificuldades e controle dos subordinados. A regra da transigência para contornar obstáculos resulta em acomodação e não-enfretamento dos problemas e conflitos de forma direta;
- “o plantar coco”, circunstância em que não se planeja adequadamente. O enfrentamento dos problemas se dá por iniciativas imediatistas e improvisadas;
- “o fazer-de-conta”, quando não se prioriza avaliações formais, o formalismo das organizações diante – na maioria das vezes – do distanciamento e aplicabilidade na

vida real conduz a ações informais que também podem gerar comportamentos arbitrários por parte do gerente;

- a prática do “manda-chuva”, que representa a centralização de poder e autoritarismo nas relações hierárquicas;
- “o dar a volta por cima”, é o uso do famoso “jeitinho” como recurso estratégico na convivência com a rigidez das normas e legislação para o alcance de êxito e eficiência, visando os resultados pelos canais formais.

Silva Junquillo complementa ainda sobre o perfil dos gerentes do setor público, que eles convivem com os paradoxos do pessoal, da emoção, da impessoalidade, formalidade e razão. Destaca também algumas características dos gerentes: “autodidata na formação gerencial”; “contemporizador - procura evitar conflitos diretos”; sensível às intuições; habituado ao imediatismo; e “versátil para contornar regulamentos formais sem fugir à legalidade; dividido quanto ao dilema de **estar** gerente e **ser** servidor público” (JUNQUILHO, 2005, p. 150).

Portanto, não basta rotular os gerentes do setor público de burocratas e querer transformá-los em gerentes eficientes e eficazes na busca pela excelência, é essencial, antes disso, considerar o contexto sociocultural e as inter-relações existentes com a realidade institucional, e, de forma crítica, refletir sobre o perfil e as ações necessárias para que o gerente desenvolva uma gestão pública competente.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO - AS MULHERES EM CARGO DE DESTAQUE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pretende-se, neste capítulo, realizar uma contextualização da trajetória e lutas das mulheres por emancipação, uma reflexão sobre o conceito de gênero e sobre a divisão sexual do trabalho, bem como uma abordagem sobre a situação da mulher nos cargos de destaque na administração pública.

3.1 TRAJETÓRIAS E LUTAS POR DIREITOS

Embora as mulheres tenham tido uma significativa participação social e econômica na vida das sociedades na Idade Média, pois atuavam praticamente em todas as profissões (em uma localidade da França no século XI, por exemplo, as mulheres, quando proprietárias, tinham direito ao voto e discutiam os contratos da comunidade), a história retrata um longo processo de dominação e opressão ao sexo feminino. A ideologia prevalente era a da fragilidade e inferioridade da mulher, sempre dependente do cavaleiro, o homem.

No Renascimento, há um retrocesso quanto à posição da mulher na sociedade, excluída de determinadas atividades laborativas como fundição e serralaria, assume funções menos qualificadas. Com menor remuneração e um contingente maior da mão-de-obra passa a trabalhar em domicílio. No campo da educação, se tem registro de mulheres que tenham frequentado universidades apenas a partir do século XIX (ALVES, B.M & PITANGUY, J, 1982).

No século XVII, a perspectiva da igualdade de direitos era idéia inconcebível, em nome de fatores biológicos como sexo e raça. Apesar da efervescência política do século seguinte, com base nos princípios do liberalismo, da participação dos indivíduos na esfera política e da liberdade do cidadão frente ao poder do Estado, com a ocorrência de revoluções e participação das massas, as mulheres, mesmo participando ativamente desses movimentos, não têm sua condição valorizada e seus direitos respeitados. Assim, na França, permanece a legislação que outorga ao marido o domínio sobre o corpo e os bens da mulher (ALVES, B.M & PITANGUY, J, 1982).

Portanto, devido às constatações de condições intoleráveis e injustificadas de diferenças entre homens e mulheres, surgem as lutas e reivindicações por condições de igualdade, principalmente no âmbito dos direitos civis fundamentais e do acesso à educação,

germinando o pensamento feminista¹ em países europeus como a França e Inglaterra no final do século XVIII (ABBAGNANO, 2007). O discurso que propõe a inclusão da mulher na esfera econômica, política e civil em condição de igualdade nos deveres e direitos com os homens, torna-se uma bandeira de luta das mulheres que, organizadas, conduzem à prática da ação política pelos direitos de cidadania e expande-se, então durante o século XIX, pelas feministas, na luta pelo sufrágio universal (ALVES, B.M & PITANGUY, J, 1982).

À custa de duras batalhas, que duraram anos – nos Estados Unidos e Inglaterra, sete décadas e, no Brasil, 40 anos - a luta pelo sufrágio feminino mobilizou mais de dois milhões de pessoas, tornando-se um dos mais significativos movimentos políticos de massa do século XX. Em 1920, nos Estados Unidos e, em 1928, na Inglaterra, marcam-se as primeiras grandes conquistas com a expansão do direito ao voto às mulheres (ALVES, B.M & PITANGUY, J, 1982).

No Brasil, a luta pelo direito ao voto iniciou-se antes mesmo da Proclamação da República, mas foi em 1932, com o Código Eleitoral Provisório no governo Getúlio Vargas, que foi permitido o direito ao voto às mulheres casadas e viúvas e às solteiras com renda própria. Em 1934, embora não fosse o voto obrigatório para as mulheres, essas restrições foram abolidas, e, em 1946, foi estendida também às mulheres a obrigatoriedade do voto (MARTINS, 2007).

Esse fato foi muito significativo para o Brasil, com sua formação social marcada pelos pilares do patrimonialismo, da escravidão e do patriarcado. No período colonial e imperial, as mulheres brancas, embora pudessem constituir família de forma legalizada e organizada, eram submetidas ao poder do chefe da família e viviam circunscritas aos limites da casa grande e do sobrado. As mulheres escravas tinham um posto inferior aos homens escravos, ambos trabalhavam forçados, contudo, eram as escravas obrigadas a submeterem-se às investidas sexuais dos senhores brancos. Já as mulheres pobres, mestiças, não-escravas viviam subjugadas ao domínio dos pais e companheiros (CARVALHO, 2007).

Observa-se, assim, que o patriarcalismo perpassa a todos os estratos sociais. Propaga-se, nas relações sociais vigentes, a figura paterna como símbolo de autoridade e poder expressos nas suas diversas formas. São formas de dominação tradicional e histórica da sociedade e do poder político brasileiro que estão presentes até os dias de hoje, práticas de

¹ Feminismo – “este termo indica um movimento e um conjunto de teorias que têm em vista a libertação da mulher. Esse movimento nasceu nos Estados Unidos, na segunda metade da década de 60, e se desenvolveu rapidamente por todos os países industrialmente avançados, entre os anos 1968 e 1977” (BOBBIO, 2007, p. 486).

exclusão que abrangem as mulheres e os descendentes de índios e negros. No campo eleitoral, na disputa por cargos eletivos, é insignificante o número de eleitos nessas condições, Avelar constata que “negros e mulatos, indígenas e mulheres, apresentam força corporativa mínima e estão fracamente representados na política” (2007, p. 274).

A prática democrática no Brasil é recente, alguns resultados da democracia política precisam de maior sedimentação visando contemplar, de fato, segmentos historicamente excluídos. Não é suficiente o funcionamento regular dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a atuação de associações classistas e entidades da sociedade civil, conforme os preceitos constitucionais. São necessários avanços na consolidação dos direitos e da democracia, superando obstáculos e barreiras. Para se ter uma idéia, a participação eleitoral era restrita até a promulgação da Constituição de 1988:

A Constituição de 1988, ao permitir o voto do analfabeto, mais de cem anos depois de sua exclusão, e ao baixar para 16 anos a idade mínima para votar, deu o impulso final à democratização do voto. Hoje estão alistados 126 milhões de eleitores, cerca de 70% dos brasileiros, porcentagem que se compara favoravelmente com as dos países de mais longa tradição democrática (CARVALHO, 2007:28).

A construção democrática no Brasil, pós-ditadura militar, conta com uma longa trajetória de lutas e vivências de vários segmentos sociais, de origem e organização diversas, ocupam espaços na sociedade e desenham uma nova forma de fazer política. Entram em cena os Novos Movimentos Sociais. De natureza heterogênea, se organizam pela percepção das carências nos serviços públicos - são associações de moradores, grupos de mães, comunidades eclesiais de base – e pela instituição de um modo de vida, desencadeando ações comuns e unificando lutas pelos aspectos de caráter sócio-cultural, como o movimento feminista, ecológico e homossexual (JACOBI, 1987).

Segundo Pedro Jacobi (1987), nas décadas de 1970 e 1980, com o avanço das mobilizações sociais, ocorrem alterações na identidade formada pelo reconhecimento público das carências, e se consolida uma nova noção de coletividade, ou seja, a ênfase da identidade dos movimentos sociais focaliza a construção coletiva da noção de “direitos”² relacionada como a ampliação do espaço de “cidadania”³. São inquietações e expressões coletivas que

² A expressão da feminista Betânia Ávila (2001:39) traduz o que significa direitos para as mulheres: “a conquista de direito pelas mulheres implica transformações que não alteram só as relações diretas entre homens e mulheres, mas também as estruturas sociais e, portanto, a organização da vida social. A vivência desses direitos, como parte da vida cotidiana, implica transformações sociais de ordem material e simbólica, pois essa vivência exige condições objetivas e subjetivas, construção de valores e acesso à riqueza material”.

³ Sobre cidadania: “esse discurso tem várias vertentes, mas o que quero tratar aqui se situa na vertente que coloca a cidadania como referência na luta contra as desigualdades sociais, contra discriminações, preconceitos e todas as formas de violência. Nesse sentido, a cidadania tem sido trabalhada como instrumento de combate à exclusão

rebatem nas esferas conservadoras, inclusive no autoritarismo estatal, pois “a ação dos movimentos sociais na luta contra a ditadura não apenas forjou novos sujeitos sociais e políticos na arena política no Brasil, mas também incidiu em aspectos do reordenamento do Estado” (DELGADO, 2007, p. 69).

Por outro lado, o feminismo também faz crítica às práticas machistas em contraposição aos formatos políticos e hierárquicos da cultura existente nas organizações de esquerda e busca inovar nas abordagens e na maneira de fazer política, em tentativa de consociar bandeiras de lutas gerais e específicas, conforme citação:

A luta feminista, asseveravam elas, devia ser travada também no nível da vida cotidiana, das relações interpessoais e sociais, da “consciência” – e não apenas no nível das estruturas e instituições de dominação (de classe). Assim, as estratégias voltadas para a “conscientização” – intervenções culturais-políticas tais como a realização de oficinas e cursos sobre relações de poder entre os gêneros, o enfrentamento da discriminação sexual no trabalho, o ensino de saúde reprodutiva e assessoria às participantes de organizações populares de mulheres que se defrontavam com a violência doméstica – foram também consideradas cruciais para a luta contra a opressão das mulheres” (ALVAREZ, 2000, p.387-388).

Assim, nos anos 80, o movimento de mulheres teve uma força organizativa unificada e com ampla inserção nas massas, torna-se um sujeito político e social coletivo com maior visibilidade. Desenvolve trabalhos de base e de dimensão singular buscando transformar consciências e trajetórias de vidas, “são verdadeiras histórias de construção de identidades e de luta pelo reconhecimento de pessoas que jamais se haviam reconhecido como cidadãs, sem voz e sem alternativa para a reclusão da vida familiar” (AVELAR, 2007, p. 273).

Nos anos 90, a luta feminista pautada por identidade própria e com reivindicações específicas amplia-se em outras instâncias, Delgado (2007, p.69) constata que “além da forte presença de mulheres organizadas no novo perfil do movimento popular urbano, tanto em grupos próprios quanto em organizações mistas, também se mantém sua organização militante nos partidos mais à esquerda (em particular, Partido dos Trabalhadores - PT e Partido Comunista do Brasil - PCdoB), e amplia-se a organização de mulheres no movimento sindical e dentre as trabalhadoras rurais”.

Enfim, o restabelecimento do processo democrático brasileiro desponta, nos anos 2000, uma nova configuração das forças políticas com a eleição do líder metalúrgico, Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, para Presidência da República, balizando outras perspectivas para o enfrentamento das desigualdades de gênero, raça, etnia.

social, de conquista de direitos e como um meio de instituir um novo processo democrático assentado sobre o compromisso com a justiça social, com a ética e com uma moral que seja instauradora da dignidade humana” (ÁVILA, 2001, p. 15)

3.2 CONSTRUÇÕES DO CONCEITO DE GÊNERO

No ensaio “Gênero: uma categoria útil para a análise histórica” a historiadora Joan Scott (1995) revela a diversidade de pensamentos na produção de pesquisadoras feministas sobre a abordagem de mulher e gênero, enquanto categorias de análise. Nesta parte, vamos acompanhar e priorizar o referido estudo.

Uma primeira concepção conceitua gênero enquanto uma organização social de relações entre os sexos, uma vez que não se pode estudar a mulher de forma separada e isolada do homem. Rejeitam-se as explicações biológicas para as diversas formas de subordinação nas quais a mulher é naturalmente vista como inferior ao homem, tal como ser a mulher vinculada à maternidade e os homens a uma força muscular superior. “É uma maneira de se referir às origens exclusivamente sociais das identidades subjetivas dos homens e das mulheres.” Assim, gênero indica uma relação social com ideias próprias sobre os papéis específicos dos homens e das mulheres, é uma construção social (SCOTT, 1995, p. 3).

Instiga compreender que o comportamento humano não está associado à determinação biológica, mas aos valores e modo de viver das sociedades. Ser “masculino” e ser “feminino” e os papéis e funções sociais daí decorrentes são estabelecidas pela forma de socialização dos membros da sociedade. As meninas são formadas para serem obedientes, dóceis, sentimentais e os meninos, para serem ativos, independentes e racionais. Essas características terminam fazendo parte da “própria natureza” de cada ser (BEAUVOIR *apud* ALVES, B.M & PITANGUY, J, 1982).

A categoria gênero tem função de perceber os vínculos entre natureza e cultura e as relações de desigualdades entre homens e mulheres daí decorrentes. Então, gênero compõe a forma de pensar e a identidade de cada indivíduo, conforme a afirmação a seguir:

Esta conformação das subjetividades nos leva a uma característica importante da categoria de gênero. Por ser um referente fundamental para a afirmação da identidade, gênero se estabelece de forma relacional, uma vez que toda identidade se constrói sempre na relação entre um e outro. É a partir das relações entre homens e mulheres que constituímos os conteúdos culturais de gênero e, nesse sentido, para estudar as mulheres, os homens devem ser considerados (ALBERNAZ & LONGHI, 2009, p. 84).

Uma segunda concepção da produção feminista, conforme Scott (1995), com uma visão mais global, busca por uma nova história a partir de gênero como uma categoria de análise, em correlação com duas outras categorias: classe e raça. Busca-se por uma ordem

causal dos fenômenos, aponta-se que as desigualdades de poder estão embasadas nestes três pilares.

Contudo, ao longo da história - não por acaso - as visões sobre as mulheres são deslocadas da política e da economia, despertam um interesse mínimo na vida pública e no mundo científico, associando-se à categoria uma visão de inferioridade, fragilidade e, quando não, de invisibilidade. A autora observa inclusive, a ligação de regimes autoritários de Estado com o controle das mulheres, seja no impedimento da participação política, na legislação proibitiva sobre o aborto, no trabalho assalariado e até mesmo sobre o uso de indumentárias. Considera então que “na maioria dos casos, o Estado não tinha nada de imediato ou nada de material a ganhar com o controle das mulheres. Essas ações só podem adquirir em sentido se elas são interligadas a uma análise da construção e da consolidação do poder” (SCOTT, 1995, p. 10).

Por outro lado, as democracias modernas como o Estado de Bem-Estar Social pautam-se por ideologias políticas formuladas a partir de concepções de gênero que se traduz em medidas concretas de proteção às mulheres e crianças, caracterizando-se, assim, conforme Scott (1995), em um “paternalismo protetor”.

O estudo de Joan Scott, em referência, conduz à necessidade de formulação de uma abordagem de gênero que explique e interprete os fenômenos e a realidade, apresentando alternativa de novas relações e com perspectivas de mudanças. Então, trabalha o conceito de gênero enquanto modo de significar as relações de poder, uma dimensão decisiva da organização da igualdade e desigualdade.

A alta política, ela mesma, é um conceito de gênero porque estabelece a sua importância decisiva e seu poder público, as razões de ser e a realidade da existência de sua autoridade superior, precisamente graças a [sic] exclusão das mulheres do seu funcionamento. O gênero é uma das referências recorrentes pelas quais o poder político foi concebido, legitimado e criticado. Ele se refere à oposição homem/mulher e fundamenta ao mesmo tempo o seu sentido. Para reivindicar o poder político, a referência tem que parecer segura e fixa, fora de qualquer construção humana, fazendo parte da obra natural ou divina. Desta forma, a oposição binária e o processo social das relações de gênero tornam-se, ambos, partes do sentido do próprio poder. Colocar em questão ou mudar um aspecto ameaça o sistema por inteiro (SCOTT, 1995, p. 10-11).

Importa entender os processos políticos, pois vários atores e significações enfrentam-se para obter o seu controle. A natureza dessa ação apenas poderá ser entendida se for situada no espaço e no tempo. A análise teórica precisa desvelar o que está por trás das invocações e reativações de gênero, seja para explicar ou justificar as posições presentes em um determinado contexto concreto ou para desvelar o que está implícito.

É nesta perspectiva que Joan Scott (1995) suscita variadas perguntas, entre as quais, se o gênero legitima o surgimento de carreiras profissionais ou como as instituições sociais têm incorporado o gênero nos pressupostos e na sua organização. Enfim, o estudo aponta para uma nova história em que as mulheres sejam participantes ativas e em que a concepção de gênero seja redefinida e reestruturada, seguindo em direção a uma visão de igualdade política e social que inclui sexo, classe e raça.

3.3 A DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO

Segundo Kergoat (2002), as relações sociais têm como elemento central a contradição e o antagonismo entre os grupos sociais; é uma contradição viva, pois a todo o momento se recria e se modifica. Como também as relações de produção e as relações de reprodução não devem ser analisadas como uma justaposição, valorizando uma visão determinista. Não se deve considerar a exploração e/ou opressão de classe como relação social única que norteia o sentido da história

As diversas modalidades da divisão do trabalho entre os sexos, desde o surgimento do capitalismo até os dias atuais, como o trabalho assalariado e o trabalho doméstico, coexistem no tempo concomitante com as relações de produção, porém, a ótica de análise destas relações não deverá ser de forma recortada e hierarquizada. Nas relações de classe e nas relações de sexo existe uma “coextensividade”, conforme Kergoat (2002:234), o que significa que “ a divisão do trabalho entre os sexos remete à relação social homens/mulheres, que atravessa e é atravessada pelas outras modalidades da divisão social do trabalho”. Complementa tal argumento a citação a seguir:

Ao longo dos anos, constatei que raciocinar com base em uma única relação social de exploração não era suficiente porque, mesmo em situação social aparentemente igual, não há simetria entre os homens e as mulheres. E mais, da constatação de não simetria é preciso passar a colocar as diferenças em reciprocidade: assim, a relação social entre os sexos, pouco a pouco, pareceu-me um conceito indispensável para compreender a constituição e a evolução da relação salarial. Faltava integrar essas duas relações sociais: trata-se da hipótese de sua coextensividade. (KERGOAT, 2002, p. 236)

Defende ainda, a autora, que, entre as modalidades de relações sociais, o estudo das relações homens/mulheres não está esgotado, inclusive no trabalho, que não pode ser reduzido ao estudo dos processos de gestão de pessoas, da organização e das condições de trabalho. As relações entre os indivíduos precisam ser estudadas, necessariamente, é uma relação sexuada. Inclusive, para compreensão dos conceitos de “solidariedade” e “trabalhador coletivo”, é necessário, anteriormente, o estudo da variável sexo.

Nesse contexto, a categoria trabalho é compreendida de forma ampliada, envolve o trabalho doméstico, o trabalho não remunerado, o trabalho informal. A categoria divisão sexual do trabalho rompe com os termos de papéis e funções numa perspectiva de integração e harmonia das relações sociais, ao contrário, baseia-se na idéia de relações antagônicas entre homens e mulheres. Conforme Hirata, “a divisão sexual do trabalho é considerada como um aspecto da divisão social do trabalho, e, nela, a dimensão opressão/dominação está fortemente contida” (2002, p. 280).

3.4 A MULHER EM CARGOS DE DIREÇÃO

O estudo da categoria gênero pretende abarcar um novo ideário no trabalho, com possibilidades de realizar críticas aos padrões opressivos e dominantes, provocar ressonâncias de mudanças e surgimento de novas relações na administração, no caso do serviço público, importam as práticas de gestão, particularmente a atuação profissional das mulheres na condução dos processos de gerenciamento.

A perspectiva feminista propõe uma perspectiva de outra relação social, abre-se uma oportunidade de desenvolvimento de “uma identidade transformada, permeada por uma racionalidade substantiva, menos instrumental pautada na ética, na distribuição equitativa e na socialização do poder” (MARTINS, 2007, p.16).

O campo simbólico e os significados das relações no contexto organizacional requerem uma análise das formas de ser e de agir dos indivíduos, crenças e valores tendem a padronizar condutas, cooptando e conformando comportamentos. Centralização e idealização reportam ao poder instituído nas organizações. Em contrapartida, pode surgir um contraponto aos ordenamentos e processos vigentes, favorecendo a abertura de comunicação e consensos. Sintetiza o conceito de cultura organizacional:

Cultura organizacional é um conjunto de valores e pressupostos básicos, expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elementos de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação (FLEURY,1989 *apud* FLEURY, 1991:249).

A organização é composta por coletividades, porém, mesmo inserido em um todo, o ser mantém a sua individualidade, pois tem capacidade de pensar criticamente e tomar decisões próprias, com consciência e responsabilidade. A concepção trabalhada por Martins condiz com a compreensão do sujeito organizacional, que se compromete moralmente com a entidade, contudo não se submete passivamente à mesma: “o sujeito organizacional, como

ator consciente e singular, será capaz de agir, transformando e sendo transformado por essa interação sujeito-mundo, o que, segundo Foucault, equivale a um modo de subjetivação, ainda que, ao final, esteja atrelado aos princípios coletivos organizacionais, caracterizando-se apenas como uma parcial liberdade de escolha” (MARTINS, 2007, p. 8).

A discriminação da mulher no campo do trabalho é uma realidade abordada em diversos estudos (IRIGARAY & VERGARA, 2009, p. 11). Com dificuldades decorrentes da condição de profissional, mãe, companheira e almejando o reconhecimento profissional, a mulher luta contra a discriminação nas organizações. Seja de forma suave e irônica, às vezes com atitudes abusivas, utilizando palavras, expressões e comportamentos, a discriminação e o abuso de poder retratam a discriminação, que, no seu extremo, transforma-se, inclusive em assédio moral. Na pesquisa desenvolvida pelos autores constatou-se que algumas mulheres assumem comportamentos masculinos como estratégia para a ascensão profissional na organização; “buscam falar menos e de forma mais direta, se assexualizaram, vestindo terninhos de tons escuros, bem como passaram a gesticular menos”.

Em estudos desenvolvidos pela pesquisadora Julie Dolan, conforme divulga a ENAP, as mulheres no serviço público norte-americano agem de forma diferenciada ao assumir cargos de direção, tornando-se mais sensíveis do que os colegas homens a variadas questões como: discriminação, diferenças de salários e responsabilidades familiares. Com isso, demonstra-se também que fatores do ambiente de trabalho - como missão e valores - interferem nas questões de gênero e nas atitudes das dirigentes, pois, “quanto mais consistentes são os valores democráticos, de igualdade social e de profissionalismo da instituição em que trabalham, mais claras ficam as diferenças de estilos de liderança e de tomada de decisão” (2004, p. 20).

Contudo, a dinâmica do mundo das organizações na atualidade e a inserção da mulher nos referidos espaços, gradualmente, começam a mudar, constata-se a necessidade de superação de processos discriminatórios quanto ao exercício do poder e liderança (KANAN, 2010). A hierarquia tradicional do papel masculino sobre o feminino modifica-se e se reconstrói outras relações e expectativas de trabalho. Isso introduz dinâmicas positivas e transforma o universo organizacional em que a mulher se converte também em protagonista, fruto de um processo de expressiva democratização nos mais diversos campos da vida social (NOGUEIRA, 2005).

Embora a discriminação seja uma realidade em vários postos de trabalho, esta é uma tendência que tende “a desaparecer à medida que o número de mulheres em tais postos

aumenta e que as gerentes adquirem experiência.” Registra-se que a resistência dos colegas assume maior visibilidade onde o número de mulheres é menor (menos de 15% do efetivo) sendo que, quando as mulheres são maioria no local de trabalho, as reações de hostilidade tendem a se reduzir (CHANLAT, 2005, p. 309).

No caso brasileiro, estudos realizados pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em 2004, registram que há um contingente expressivo de mulheres trabalhando no Serviço Público Federal. Na estrutura inferior de cargos de confiança, há uma equivalência no percentual entre homens e mulheres, contudo, quanto aos escalões superiores, não se verifica essa equivalência, comprovando uma desigualdade entre homens e mulheres no exercício de cargos superiores de direção.

Ao constatarem o nível de desigualdade entre homens e mulheres, os homens expressaram surpresa, pois estavam acostumados a ser maioria nos espaços de decisão e era um dado “natural” ter mais homens que mulheres nas instâncias de poder. Para os entrevistados (46%), a discriminação é uma realidade quando acontece a menor participação feminina nos escalões superiores; na forma de falar e nos comentários sobre as mulheres (35%); e na maneira como são tratadas pelas chefias e na falta de oportunidades para ascensão funcional (23%).

Os argumentos explicitados pelas próprias mulheres para a situação de sub-representação nos cargos públicos foram: facilidade masculina para acesso aos cargos; patriarcalismo da sociedade; priorização da família e dos cuidados com os filhos; faltam metas de paridade entre os sexos no preenchimento dos cargos; pouco apoio dos maridos para acompanhar as mudanças de carreira da mulher; e falta de divulgação de exemplos de mulheres ocupantes de cargos superiores.

Enfim, o estudo também conclui que o trabalho feminino é superior ao masculino em alguns aspectos como paixão e compromisso pelo trabalho, incentivo à cooperação e à diversidade no trabalho. As mulheres têm mais atitude de escuta e são mais cautelosas ao exercer autoridade, valorizam mais o coletivo do que o individual (ENAP, 2004).

4. GERENTE NO ATENDIMENTO – O CASO DAS AGÊNCIAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL/APS

O presente capítulo objetiva retratar no tempo e no espaço o lócus de atuação do sujeito da pesquisa - o gerente das APS. Serão apresentados a importância e os impactos da Previdência Social na sociedade brasileira; o processo de modernização pelo qual passa o INSS; a função e o contexto das unidades de atendimento à população e as competências atribuídas aos atuais gerentes das referidas unidades.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

Conforme enunciado em capítulo anterior, a Previdência Social é um direito social previsto na Constituição Federal de 1988, inserido entre os Direitos e Garantias Fundamentais; garante uma renda não inferior ao salário mínimo a quem a ela está vinculada. Portanto, é uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados e, em algumas situações, a sua família.

A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda dos contribuintes quando estes perdem a capacidade de trabalho, seja por doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego, ou mesmo por maternidade e reclusão.

No Brasil, a Previdência Social está comprometida com o bem-estar das famílias dos trabalhadores, principalmente daquelas de menor renda e participa de forma estruturante na dinâmica econômica dos municípios brasileiros, particularmente nos de pequeno porte, a ponto de constituir a principal fonte de recursos nessas localidades, garantindo-lhes o indispensável equilíbrio social, mediante o pagamento sistemático dos benefícios previdenciários (Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, Relatório de Gestão do Exercício 2011 – INSS, 2012).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, os pagamentos realizados em dois terços das cidades brasileiras são mais significativos do que a arrecadação do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Os recursos provindos da Previdência representam 82% contra 18% do FPM e abarcam a economia de 62% dos município (Escola Nacional de Administração Pública e Instituto Nacional do Seguro Social, Gestão das Agências da Previdência Social – ENAP & INSS, 2009).

Nesse sentido, os benefícios previdenciários atingem quase 82% das pessoas a partir de 60 anos – 86,6% homens e 77,9% mulheres. Dessa forma, se não ocorresse no país o

pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais de forma regular, 41,5% da população independente da faixa etária estaria vivendo abaixo da linha da pobreza. Com a existência dos benefícios, cai o percentual para 29,2, garantindo melhor renda a 53,7 milhões de brasileiros, conforme estudo realizado pelo Ministério da Previdência Social, divulgado pela Revista Previdência Social - Edição Comemorativa (RPS/MPS, 2010).

Com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) - 2008, divulgação em 2009, a Previdência Social garante proteção a 65,9% da população economicamente ativa com idade entre 16 a 59 anos, o que significa abrangência a 55,36 milhões de brasileiros. Constata-se, então, um aumento na cobertura em 4,2 pontos percentuais em relação a 2002, que registrou uma abrangência de 61,7% (RPS/MPS, 2010).

Atualmente, a cobertura previdenciária atinge 67% dos trabalhadores. Contudo, conforme meta estabelecida no Plano Estratégico para 2012-2015, o desafio para Previdência Social é, em 2015, realizar uma cobertura de 77%, o que vai significar a inclusão de 16 milhões de pessoas no sistema (Ministério da Previdência, Revista Previdência Social Ano II, nº 3 – RPS/MPS, 2012).

A Previdência Social é organizada em três regimes distintos e independentes entre si: Regime Geral, Regime Próprio dos Servidores Públicos e o Regime de Previdência Complementar, conforme os artigos 201, 40 e 202 da Constituição Federal de 1988, respectivamente.

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS, de caráter contributivo e filiação obrigatória, é gerenciado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Previdência Social – MPS. Com fundamentado no art. 17 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, o INSS foi instituído a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS e criado por meio do Decreto nº 99.350, em junho de 1990.

No atual contexto, compete ao INSS a administração do RGPS, a prestação de seus serviços e o pagamento de seus benefícios. Com isso, abrange cerca de 45 milhões de contribuintes e 26,6 milhões de beneficiários, além da concessão e manutenção de benefícios assistenciais e especiais de responsabilidade da União (ENAP & INSS, 2009).

Os princípios, a missão, a visão e os valores do INSS estão explicitados na Carta de Princípios de Gestão e Governança, a saber:

Os princípios: ampliação da proteção social e melhoria continuada na prestação dos serviços; reconhecimento automático dos direitos; contratualização da gestão; integração e aperfeiçoamento gerencial do nível estratégico; transparência nas decisões; descentralização decisória com foco em resultados; maior autonomia às instâncias técnicas dos órgãos e unidades descentralizadas, com provimento de recursos necessários; gestão por processos, com características empreendedoras; profissionalização de todos os níveis da Instituição.

A Missão é “garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social” (INSS, 2010b, p. 8-11).

A proteção ao trabalhador e sua família significa segurança na substituição da renda, nos casos de doença, acidente, gravidez, velhice, prisão e morte, aos segurados e seus dependentes, conforme o que está previsto na legislação previdenciária vigente.

O sistema público caracteriza que é responsabilidade do Estado gerir o sistema social básico de previdência; quanto à política previdenciária, deve ser solidária entre e intragerações, uma vez que o sistema é de repartição. A perspectiva é garantir a ampliação de cobertura, daí ser inclusiva e sustentável, por realizar a gestão eficaz e responsável dos benefícios e buscar o equilíbrio atuarial do sistema.

O bem-estar social dimensiona o papel fundamental do Estado em uma ação democrática de direito com foco nos cidadãos. Os elementos norteadores desse dimensionamento são:

- ❖ A Visão “ser reconhecido como patrimônio do trabalhador e sua família, pela sustentabilidade dos regimes previdenciários, pela excelência na gestão, cobertura e atendimento” (INSS, 2010b)
- ❖ Os Valores são os princípios éticos que norteiam a atuação dos gestores e servidores da Autarquia e fundamentam o cumprimento da Missão e a busca da Visão de Futuro. Esses valores serão conceituados a seguir:
 - **Ética:** Agir com integridade, clareza de propósitos, idoneidade e honestidade em todas as ações e relações; o interesse público sempre em primeiro lugar;
 - **Respeito:** Respeito pelas pessoas, por seus valores, pela sua individualidade, pela sua diversidade. Respeito no relacionamento com cidadãos e com os colegas no ambiente de trabalho. Respeito pela natureza. Respeitar a sociedade, facilitar o pronto atendimento no reconhecimento dos direitos;

- **Segurança:** A proteção ao sigilo das informações dos trabalhadores e garantia da integridade física de segurados e servidores;
- **Transparência:** Na tomada de decisão. Representa o modo de conduta das ações e processos que os gestores e servidores devem adotar como premissa no relacionamento com os cidadãos e com a sociedade; e
- **Profissionalismo:** Agir com competência e responsabilidade, entusiasmo e comprometimento; orientação por princípios e direcionadores estratégicos que garantam o cumprimento da missão institucional de forma plena, em benefício da sociedade. Visando o cumprimento da missão institucional e das diretrizes governamentais, principalmente ao macro-objetivo do Plano Plurianual - PPA 2008 – 2011 de “promover o acesso com qualidade a serviços e benefícios sociais, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se seu caráter democrático e descentralizado” (BRASIL, 2007).

O INSS, por meio da implementação de quatro Programas do PPA (Previdência Social Básica, Educação Previdenciária, Qualidade dos Serviços Previdenciários e Pensões e Indenizações Especiais de Responsabilidade da União), busca

[...] garantir aos seus segurados pronto atendimento, tratamento digno e acesso efetivo aos serviços e benefícios previdenciários nos quais executa um conjunto de ações voltadas à melhoria da gestão e do atendimento, ao reconhecimento do direito e ao pagamento de benefícios, à promoção da inclusão no Regime Geral, à ampliação e reforma da rede de atendimento (INSS, 2012, p. 45).

Ainda, a instituição tem como objetivo a modernização do parque tecnológico, a manutenção de forma atualizada dos cadastros dos segurados e dependentes, e a qualificação dos servidores visando sua profissionalização, conforme elencado no Relatório de Gestão do órgão. Em 2008, foram iniciadas as atividades de elaboração do Planejamento Estratégico para o período de 2009 a 2015, delineando o caminho necessário à construção desejada para o futuro da Previdência Social em três perspectivas: Processos Internos; Aprendizado e Crescimento; e Resultados.

Cada perspectiva é composta por diversos objetivos estratégicos. Então, seguindo os mesmo passos, o INSS definiu seu próprio Mapa Estratégico, com 18 objetivos estratégicos (dos 20 originários do Mapa da Previdência Social) diretamente relacionados à sua finalidade (Anexo II). Pode-se sintetizar o atual papel da organização e seus anseios da seguinte forma:

O INSS caracteriza-se, portanto, como uma organização pública prestadora de serviços previdenciários para a sociedade brasileira. É nesse contexto, e procurando

preservar a integridade da qualidade do atendimento aos cidadãos, que o Instituto vem implementando alternativas de melhoria contínua, com programas de modernização e excelência operacional, ressaltando a maximização e otimização de resultados e de ferramentas que fundamentem o processo de atendimento ideal aos anseios da sociedade em geral (ENAP & INSS, 2009, p.12).

A concretização do Planejamento Estratégico desenvolve-se na forma de planos de ação anuais, compostos por ações descentralizadas que acontecem nas unidades de atendimento, nas gerências executivas e superintendências regionais; e por ações centralizadas e projetos estruturantes desenvolvidos pela Administração Central.

Houve mudança nos conceitos de gestão em 2010 ao se contemplar as Agências da Previdência Social – APS no estabelecimento de metas mensais. Assim, gestores, juntamente com suas equipes, planejam conforme as diretrizes da Direção Central. As propostas são negociadas com as respectivas gerências executivas, que, por sua vez, negociam com as superintendências regionais e, então, são consolidadas e aprovadas no âmbito central. O monitoramento das metas estabelecidas ocorre mensalmente, e, no trimestre, a avaliação formal dos resultados, que envolve os gestores e sua equipe, em ciclos sucessivos de avaliação, até a consolidação na esfera estratégica (Instituto Nacional do Seguro Social, Caderno do Participante do Workshop de competências gerenciais - INSS, 2010a).

Portanto, conforme compreensão institucional, a mudança da nomenclatura do cargo de “Chefe de APS” para “Gerente de APS”, em 2010, tem um importante significado no formato de gestão da organização, que envolve desde o nível operacional, perpassa o nível tático e desponta no nível estratégico de forma integrada, visando o gerenciamento dos processos de trabalho da instituição (Instituto Nacional de Seguro Social, Workshop Gestão 2012 – INSS, 2012a).

Surge, então, a ferramenta denominada Painel de Desempenho, instituída para o monitoramento da execução do Plano de Ação que apresenta diversas informações sobre os resultados alcançados “em cada uma das unidades descentralizadas, mensurados por meio de indicadores de desempenho facilitando a identificação das ações que demandam maior atenção dos gestores tornando célere a tomada de decisão” (INSS, 2012, p. 868).

Em seu quadro funcional, o INSS, em fevereiro de 2012, possuía 36,7 mil servidores localizados em toda parte do país, vinculados, majoritariamente, à Carreira do Seguro Social (composta pelos Técnicos, cargos de nível médio e Analistas, cargos de nível superior), à Carreira de Perícia Médica da Previdência Social e a outras carreiras, em minoria.

Entretanto, a situação funcional no órgão encontra-se em estado crítico, pois, desde a década de 1990, não havia a recomposição do quadro de servidores. O primeiro concurso público após esse período só veio a acontecer em 2003 e os concursos que têm sido realizados não suprem, de forma estrutural, a necessidade de força de trabalho. São vários fatores que contribuem para a defasagem no quantitativo ideal do quadro de servidores, destaca-se, principalmente, o alto nível de desistência dos novos concursados, que procuram outras oportunidades de trabalho. Há ainda a procura pela aposentadoria dos servidores estáveis, conforme aponta o Relatório de Gestão de 2011.

Atualmente, a composição demográfica dos servidores encontra-se em risco, uma vez que 1/3 destes já cumprem as condições para requisitar sua aposentadoria, ou seja, o desligamento do órgão pode acontecer a qualquer momento. Em estimativa realizada pela Diretoria de Gestão de Pessoas para 2012, a expectativa de aposentadoria é de 31,64% dos servidores administrativos ativos, o que representa um total de 10.183 servidores. Para os servidores peritos médicos ativos, a expectativa de aposentadoria é de 16,55%, o que corresponde a 773 peritos médicos (INSS, 2012).

Quanto à qualificação, em 2011, 13.883 servidores participaram de ações de qualificação, embora a meta prevista fosse atingir 20.000 participantes, com a implantação de Programas de Educação Continuada nas modalidades presencial e à distância. Outro programa em processo de implantação é o mapeamento e a definição da Gestão por Competências, que pretende desenvolver competências no corpo funcional compatíveis com os objetivos institucionais (INSS, 2012).

4.1.1 - Caracterização do Locus da Pesquisa

A Gerência Executiva Recife - GEXREC possui uma estrutura tipo A, que é caracterizada pela presença de Assessoria de Comunicação Social, da Seção de Comunicação Social, de Divisões, Serviços e Seções. É composta por 17 APS, sendo uma de atendimento dedicado às demandas judiciais, ou seja, trata exclusivamente de processos judiciais gerados pelos usuários que não tiveram seu processo deferido administrativamente. Outra APS atende exclusivamente a assuntos referentes aos acordos internacionais (atende demandas de usuários estrangeiros ou brasileiros que trabalham em outros países).

As quinze demais agências realizam atendimentos previdenciários tradicionais. Em seu âmbito, a Gerência possui 845 servidores, distribuídos, quase que em sua totalidade, entre o prédio sede e suas agências. Sua abrangência atinge toda a região metropolitana do Recife e

mais 19 municípios circunvizinhos. A média de atendimento das agências é de 50.000 segurados por mês. O tempo médio de Espera dos atendimentos é de, aproximadamente, 28 minutos e 35 segundos, que corresponde à média do atendimento geral.

4.2 A FUNÇÃO DA UNIDADE DE ATENDIMENTO

O INSS está presente em todo território nacional com mais de 1.100 unidades de atendimento distribuídas em mais de 1.000 municípios brasileiros, atende, mensalmente, mais de quatro milhões de pessoas. Entretanto, com a perspectiva do resultado do Projeto de Expansão da Rede de Atendimento, as unidades fixas passarão a ser mais de 1.800 unidades, o que permitirá atingir quase 1.700 cidades. Além de toda essa estrutura, o INSS conta também com quatro PREVBarcos (com mais quatro da Marinha) em atuação nas regiões de difícil acesso; 56 PREVMóveis, automóveis que circulam no interior dos estados; e, em parceria com prefeituras municipais, possui 200 unidades de atendimento, que são as denominadas PREVCidades (Instituto Nacional de Seguro Social, Guia do Servidor -. Brasília – INSS, 2010).

Em suma, as APS são unidades de atendimento fixas que prestam serviços de orientação e informação a qualquer cidadão, bem como realizam perícias médicas, concessão, manutenção, atualização de benefícios aos indivíduos vinculados e ofertam também outros serviços providos pela Previdência Social. Enfim, “a capilaridade da rede de atendimento tem como objetivo primordial facilitar o acesso do usuário aos serviços previdenciários, ou seja, levar a Previdência Social até o cidadão” (INSS, 2010, p. 61).

Um dos desafios relativos à consistência das mudanças institucionais é demonstrar à sociedade que o INSS está em processo de modernização pela busca da excelência. Então, além das metas e indicadores, há um direcionamento para a integração das APS com as comunidades da sua área de abrangência, “criando a cultura e a condição de agência cidadã”. Essa aproximação contribuirá para a inclusão social e a consequente mudança da imagem da organização (ENAP & INSS, 2009, p. 23).

Com isso, os gestores são orientados a realizarem diariamente o planejamento do atendimento visando o controle da sua execução - além do planejamento mensal da gestão da APS -, uma vez que se têm informações prévias do usuário e do serviço a ser solicitado via agendamento efetuado pela internet e pela Central 135. Portanto, “toda a agência deve estar envolvida nesse processo. O segurado deve ser visto como um cidadão esperado. É esta

expectativa que ele traz ao chegar. Ele deve receber toda a atenção e perceber que os servidores já conhecem a sua necessidade e que estão dispostos a fazer tudo para resolvê-la”. Para tanto, nas APS existe uma dinâmica intensa e múltipla de trabalho, conforme retrata a citação (ENAP & INSS, 2009, p. 21):

O gerente deve verificar diariamente os indicadores (IMA – Idade Média de Acervo; TMC – Tempo Médio de Concessão; TMA – Tempo Médio de Atendimento; TMEA – Tempo Médio de Atendimento Agendado; TMP – Tempo Médio de Permanência na agência; PMA – Perícias Médicas Agendadas) e BPC-LOAS e planejar ações que permitam o atingimento das metas da Instituição, de forma a promover o atendimento com qualidade e o reconhecimento automático de direito.

Segundo publicação do órgão, comprova-se um atendimento mais rápido à população. Em 2003, o tempo médio para concessão de benefício era de 180 dias, em 2009 passou a ser de 24 dias; atualmente a perícia médica é realizada em 15 dias e, em 50% dos casos, em cinco dias; com documentação atualizada, o segurado pode obter os benefícios de aposentadoria ou salário maternidade em 30 minutos (RPS/MPS, 2010).

Houve a instauração da Sala de Monitoramento em 2009, esta ferramenta de gestão, desenvolvida em plataforma *web*, reúne informações gerenciais diversificadas, é uma ferramenta para a realização do controle do atendimento em todas as APS. Incrementos tecnológicos em 2011 permitiram a visualização, em tempo real, do atendimento e do desempenho institucional em cada instância organizacional: APS, Gerências Executivas e Superintendências Regionais (INSS, 2012).

Sendo assim, as informações expostas em várias telas na Sala de Monitoramento são atualizadas a cada 15 minutos. Os indicadores são visualizados como “a quantidade de pessoas esperando para serem atendidas, o tempo médio de espera, a duração do atendimento no guichê, o número de servidores nas unidades e de equipamentos disponíveis” (RPS/MPS, 2012, p. 36).

Por outro lado, o processo acelerado de modernização do INSS tem repercussão na gestão de pessoas e na dinâmica da força de trabalho. O desempenho das Agências influencia diretamente na remuneração mensal dos servidores, devido à parte flexível dos salários, que é representada pela gratificação de desempenho – parte considerável da remuneração, em média, proporcionalmente, sete vezes maior que o vencimento básico –, resultante do alcance da meta da avaliação institucional (máximo de 80%) e do índice atribuído ao resultado da avaliação individual (máximo 20%), sendo, pois, o atingimento das metas e a produtividade a tônica dominante na composição salarial dos servidores do INSS.

O Relatório Saúde INSS 2011: Uma análise da situação de saúde dos servidores do INSS, estudo desenvolvido durante a execução do Programa de Auditoria 09/2011 – Avaliação do Absenteísmo por Licença Médica do Servidor do INSS, caracteriza-se por uma dimensão qualitativa em que as condições de trabalho e a responsabilidade socioambiental tornam-se foco da auditoria interna. O referido estudo revela dados de suma importância para compreensão do ambiente organizacional das APS. A seguir serão sintetizadas algumas questões apontadas (BRASIL, 2011):

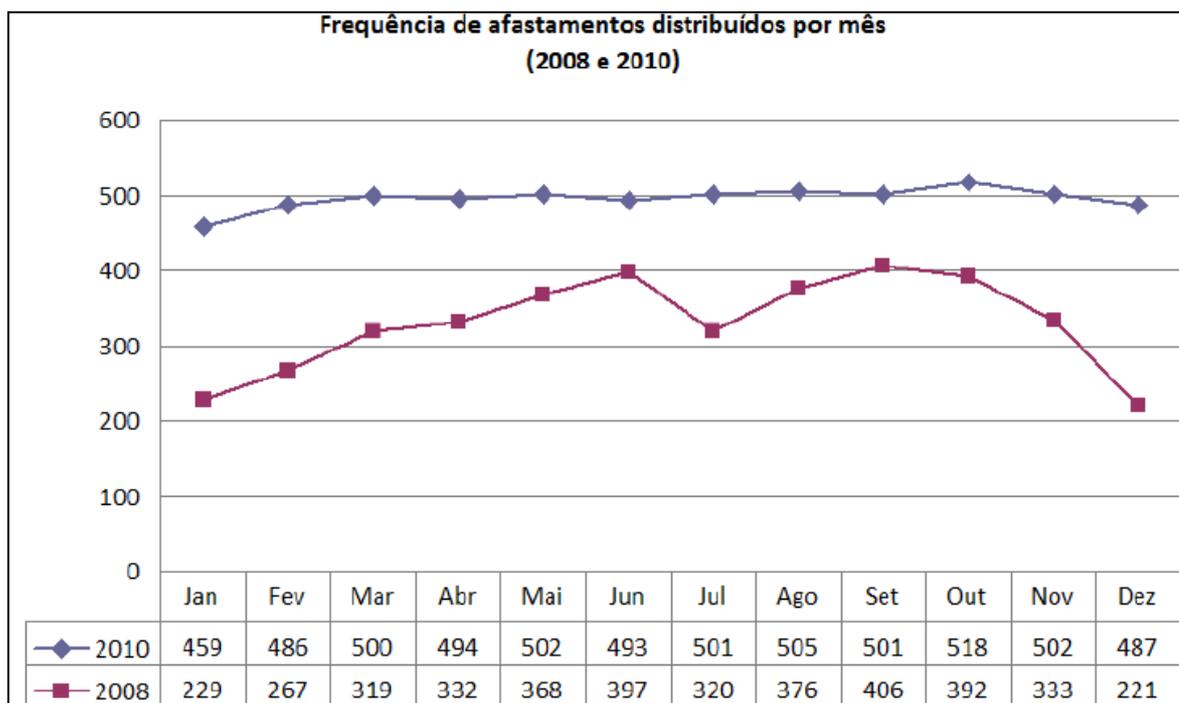
- ✓ Do ponto de vista dos Gerentes Executivos, é prioritária a atenção à saúde do servidor, uma vez que é forte a exigência por altos índices de produtividade, que impactam diretamente na remuneração de cada um. Constata-se, ainda, falha no processo de capacitação, uma vez que os servidores não conhecem, em profundidade, seus processos de trabalho.
- ✓ Verifica-se também que há dificuldades relacionadas à grande carga de trabalho para um quantitativo reduzido de servidores, à quantidade de horas trabalhadas, à pressão por produtividade e à idade média elevada dos servidores, que, devido à significativa perda salarial, hesitam em se aposentar. Essas questões também se referem às relações interpessoais entre colegas e chefias, pautadas por incompreensão e conflitos e às distorções na Avaliação de Desempenho individual, que, na opinião dos profissionais das Equipes Multiprofissionais, agravam sobremaneira o estresse.
- ✓ Outros pontos para justificar o alto índice de absenteísmo por doença, na visão dos psicólogos do órgão, são: não utilização adequada da ferramenta para Avaliação de Desempenho (gestores a utilizam como forma de punição); o controle excessivo da frequência, que dificulta a prevenção e os tratamentos de saúde; a indefinição do papel do servidor no planejamento da organização; o despreparo dos gestores em Gestão de Pessoas; e, ainda, eventos de agressão dos segurados aos servidores que realizam atendimento.
- ✓ Acrescentam-se também as precárias instalações físicas e de imobiliário, inadequadas e insalubres, assim como a falta de material permanente e de consumo (água, copos descartáveis, papel higiênico), o que retrata, na opinião dos profissionais, descaso da organização para com os servidores.

Questões outras como as deficiências e a morosidade dos sistemas corporativos, a ausência do exercício da gestão do conhecimento, os conflitos de gerações, a insegurança e o medo, provocados pelo desconhecimento dos processos de trabalhos desenvolvidos na organização, contribuem, sobremaneira, para o agravamento do quadro. Constatase que “o medo de erro imposto pela quantidade de trabalho a ser executado no dia a dia, e sua possível consequência administrativa e criminal – notoriamente no atendimento ao público e concessão de benefício – também tem sido fator de adoecimento e aumento do absenteísmo” (BRASIL, 2011, p. 44).

A sobrecarga quantitativa de trabalho dos servidores se acumulou com o agendamento eletrônico nas unidades de atendimento, caso um servidor se afaste por motivo de doença, os demais são escalados para realizar o atendimento estabelecido, além de que a ocorrência da demanda espontânea dos segurados nas agências não é quantitativamente previsível e, geralmente, acontece com maior frequência. Outro fator de questionamento dos servidores é a não participação efetiva do processo de planejamento, principalmente nas decisões sobre as metas e na capacidade de agendamento de cada APS.

Registra-se, particularmente, que as relações com chefias e supervisores, a depender do nível de pressão “por mais velocidade e produtividade causam, com frequência, quadros ansiosos, fadiga crônica e distúrbios do sono” nos subordinados (BRASIL, 2011, p. 251). Portanto, recomenda o presente Relatório o desenvolvimento de competências aos gestores no trato das relações humanas e na formação de novos líderes, para se evitar o amadorismo na gestão e a ausência de habilidades de servidores no desempenho dos cargos comissionados.

Enfim, nos anos de 2008 e 2010, existiu um aumento crescente de quase 100% de licenças médicas por adoecimentos no INSS (Gráfico 1). A incidência de afastamentos por doenças do grupo mental e comportamental estão em primeiro lugar, em segundo lugar estão a do grupo osteomuscular, isto significa que o modo de trabalho e as relações interpessoais daí decorrentes, bem como o fator ergonômico, são dois grandes fatores causadores de estresse e afastamento por licença de saúde, particularmente nas faixas etárias mais elevadas (BRASIL, 2011).

Gráfico 1 - Frequência de afastamento nas Gerencias nos anos 2008 e 2010

Fonte: Relatório Saúde INSS, 2011

Salienta-se, então, uma das considerações realizadas no *Relatório Saúde INSS* sobre as mudanças ocorridas nos últimos anos no INSS, inclusive com a melhoria da prestação de serviços previdenciários à sociedade, “impactaram negativamente a saúde dos seus servidores, sobrecarregados que foram com as novas demandas institucionais” (BRASIL, 2011, p. 55). Faz-se necessário, então, problematizar a nova realidade e o ambiente organizacional, particularmente as atribuições e competências destacadas ao responsável direto pela unidade de atendimento - o gerente da APS.

4.3 COMPETÊNCIAS DOS GERENTES DE APS

Considerando a complexidade das mudanças e dos desafios atuais, a ótica da organização sobre as funções e competências gerenciais instiga para que se busque, além do domínio dos conhecimentos e habilidades técnicas específicas ao gestor, as competências que abrangem as relações pessoais e interpessoais. Isso representa um meio de estimular, nos demais servidores, o compromisso com a missão institucional e o desempenho para prestação de serviços e produtos de qualidade no âmbito previdenciário. Acrescenta “também, competências institucionais, representadas pelo planejamento e gestão estratégica, e competências relacionadas ao macro-contexto, como o conhecimento de políticas públicas e gestão do conhecimento, além de outras” (ENAP & INSS, 2009, p. 11).

Para disseminar conceitos e práticas com objetivo de tornar o INSS uma “Instituição Modelo de Gestão”, houve um investimento na formação continuada dos gerentes das unidades de atendimento, gerências executivas e superintendentes regionais na promoção anual de eventos de capacitação. O curso, realizado em 2009, tratou da Gestão das Agências da Previdência Social com fundamento na “visão de 360 graus”, forma de administrar a unidade como um “todo” organizacional. Esse curso teve como objetivo “desenvolver competências relacionadas à gestão das Agências da Previdência Social, nos focos da gestão do projeto organizacional, gestão de processos e recursos, gestão de pessoas, gestão da informação e do conhecimento, e aplicá-las na melhoria do atendimento das APS” (ENAP & INSS, 2009, p. 5).

Em 2010, no Workshop de Competências Gerenciais – Formando Líderes, concluiu-se que “Gerir é Cuidar” dos cidadãos, dos servidores e das unidades e discutiu-se a Carta de Princípios de Gestão e Governança, assim como o produto do mapeamento das competências. O objetivo do evento consistiu em “sensibilizar o gestor para refletir sobre a importância do desenvolvimento da competência gerencial, agindo de forma efetiva para a melhoria dos processos de gestão no INSS” (INSS, 2010a, p.9).

As competências necessárias à gestão das APS foram publicadas pela Resolução nº115/INSS/PRES, de 28 de outubro de 2010 (Anexo III), neste documento estão estabelecidas, simultaneamente, diretrizes para a educação continuada dos gerentes, destacando-se papéis-chave: gestão de processos, gestão de equipe, gestão do atendimento e gestão da informação e do conhecimento. Há a subdivisão em Unidades de Competências que, por sua vez, desdobram-se nos Desempenhos Competentes.

No final de 2011, foi realizado o Workshop Gestão 2012 – Fortalecendo competências para novas conquistas, o evento contou com a participação de 1.300 gerentes de APS de todo o país. O conteúdo foi direcionado para as competências dos gerentes, para orientações a respeito do planejamento 2012 e o para o novo formato do Plano Plurianual 2012 - 2015 (INSS, 2012). O objetivo voltou-se para “desenvolver competências necessárias ao fortalecimento da atuação dos gestores, ampliando sua capacidade de empreender esforços para novas conquistas, com foco no atendimento das necessidades da sociedade” (INSS, 2012a, p. 7).

Dentre as temáticas trabalhadas nos referidos eventos educacionais, destacam-se algumas abordagens em referência ao papel e competências do gestor de uma APS:

- Entende-se a gerência como gestora de diversificados processos, inclusive dos processos de atendimento na sua complexidade e grandeza. Alerta-se para o zelo na boa execução dos processos de trabalho e atenção especial para as resistências às mudanças. Quanto à gestão de recursos, enfatiza que a localização e manutenção do imóvel, com uma infraestrutura adequada ao correto funcionamento da APS – a disponibilização de água potável, por exemplo –, deve ser foco de atenção do gestor.
- É reconhecida a responsabilidade do gestor em disseminar a cultura de responsabilidade socioambiental. Com a adesão do INSS à Agenda Ambiental da Administração Pública – A3P, pretende-se inserir no cotidiano institucional as questões de sustentabilidade e preservação do planeta.
- Entendendo a gerência como gestora de pessoas, são descritos os subsistemas institucionais e o papel adequado do gestor na situação de recrutamento, seleção, alocação, capacitação, remuneração, avaliação e desenvolvimento das pessoas; e, ainda, como responsável pelo desempenho dos estagiários, das equipes de manutenção e limpeza, que são terceirizadas. De acordo com o que citamos, “na APS, cabe realizar a avaliação formal do quadro de pessoal da agência e tomar as providências necessárias com relação ao resultado da avaliação de cada servidor, e da equipe como um todo” (ENAP & INSS, 2009, p. 37).
- Ainda sobre a gerência como gestora de pessoas, discorre de forma mais detalhada sobre a liderança - a importância da socialização da liderança para com os membros da equipe -; o desenvolvimento da equipe; a administração de conflitos; a comunicação efetiva; a promoção do relacionamento interpessoal; a administração do tempo; e a condução de reuniões. Reforça, no caso dos gerentes de APS, a competência dos relacionamentos interpessoais, uma vez que “se torna mais necessária ainda, não só em razão das mais diversas situações que se apresentam no dia a dia do ambiente de trabalho, como pela heterogeneidade dos segurados que vêm à agência, e dos servidores ali lotados” (ibidem, p. 49).

Quanto ao foco no desenvolvimento, acontece quanto à pessoa quando “enfoca suas ações em seu próprio desenvolvimento e no das pessoas com quem trabalha”, assim, compreende o papel de desenvolvimento de liderança do gerente. Portanto, “é no **seu próprio desenvolvimento** e no **desenvolvimento de sua equipe** que se centra o grande papel de liderança do gerente no INSS, com relação a si próprio e aos servidores, motivando-os e estimulando-os em seu crescimento, independentemente do estágio em que se encontram em suas vidas pessoais e profissionais” (ENAP & INSS, 2009, p. 40, grifo no original).

A gestão das ferramentas operacionais e gerenciais foi outra temática abordada nos eventos de capacitação para gerentes de APS em âmbito nacional. Outro ponto identificado na qualificação dos gestores é a necessidade de realização dos cursos de Formação de Gestores e de Gestão Estratégica, na modalidade à distância, uma vez que ambos são pré-requisitos para que o servidor possa assumir a função de gerente na APS.

Considerando as formulações e sistematizações efetuadas até o momento, desponta, pois, o interesse no conhecimento da visão e pensamento dos sujeitos da pesquisa, no desvendar das percepções sobre o desenvolvimento da liderança e vivências, enquanto homens e mulheres, nos cargos de gerentes das Agências da Previdência Social.

5. ASPECTOS METODOLÓGICOS

O objetivo do capítulo é descrever os aspectos metodológicos considerados apropriados para o alcance dos objetivos definidos nesta pesquisa. Assim, será abordado o tipo de pesquisa, quanto aos seus fins e quanto aos meios e, ainda, serão apresentados a caracterização do universo e da amostra, os instrumentos de coleta de dados e os métodos utilizados para tratamento dos dados coletados. Por fim, serão apresentadas as ponderações sobre as limitações do método.

5.1 TIPOS DE PESQUISA

Em consonância com objetivo da pesquisa, houve o predomínio dos procedimentos de natureza qualitativa, uma vez que estes retratam, de uma forma aberta, a apreensão da realidade de modo complexo e contextualizado. Consequentemente, nosso objetivo envolve, necessariamente, a aquisição de dados descritivos, “obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada, enfatiza mais o processo do que o produto e se preocupa em retratar a perspectiva dos participantes” (BOGDAN & BIKLEN *apud* LUDKE & ANDRÉ, 1986, p.13).

Com base na Taxionomia elaborada por Vergara (2009), a pesquisa poderá ser classificada em dois aspectos: quanto aos fins, ao ser descritiva; e quanto aos meios, ao utilizar a consulta bibliográfica, o estudo de caso e a pesquisa de campo, conforme os detalhes que serão apresentados a seguir.

A finalidade da investigação consistiu em realizar uma interpretação do objeto de pesquisa de forma descritiva, ao identificar as percepções sobre o desenvolvimento da liderança, explicitando as relações de gênero vivenciadas no cargo de gerente das Agências da Previdência Social em Recife.

Como meios de estudo da realidade, utilizou-se a consulta bibliográfica, com a utilização de fontes primárias e secundárias e realizou-se, ainda, uma revisão de literatura para conhecimento do acervo conceitual, dos trabalhos acadêmicos e documentos publicados, visando uma fundamentação teórica sobre a temática.

O Estudo de caso foi outro meio utilizado. Essa investigação aconteceu em um único órgão público – o INSS, na perspectiva de profundidade e detalhamento sobre as percepções do gerente das unidades de atendimento da Previdência Social.

Com a necessidade de considerar o contexto para melhor apreensão do objeto de investigação, o estudo de caso possibilita “compreender melhor a manifestação geral de um problema, as ações, as percepções, os comportamentos e as interações das pessoas devem ser relacionadas à situação específica onde ocorrem ou à problemática determinada que [sic] estão ligadas” (LUDKE & ANDRÉ, 1986, p.19).

A pesquisa de campo foi utilizada para a coleta de dados - entrevista e questionário - em locais de trabalho da organização.

5.2 UNIVERSO E AMOSTRA

O universo da pesquisa é composto pelos dezessete gerentes – dez mulheres e sete homens. Na escala hierárquica da unidade de atendimento, esse é o grau maior de representação da APS. No total, há dezessete APS na Gerência Executiva Recife, distribuídas em diferentes municípios da região metropolitana da capital de Pernambuco.

Foram entrevistados doze gerentes, perfazendo uma amostra de 70,6%. Os respondentes dividem-se em oito mulheres e quatro homens, o que representa 80% e 57,14% do universo, respectivamente.

É importante registrar que todos os dezessete gerentes foram convidados para as entrevistas, contudo, devido às dificuldades (impossibilidade de agenda, férias, licença médica), cinco destes não puderam ser contemplados. Em virtude do nosso objetivo de estudo e, ainda, visando preservar sua identidade, aos doze gerentes que participaram da pesquisa foram atribuídos códigos de identificação, de acordo com a ordem de identificação do entrevistado (a) e também com o gênero do (a) respondente, conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 2 – Identificação dos Respondentes Conforme o Gênero

Ordem de identificação	Gênero do(a) respondente	Código de identificação
Gerente 1	Mulher (M)	Gerente1M
Gerente 2	Mulher (M)	Gerente 2M
Gerente 3	Mulher (M)	Gerente3M
Gerente 4	Mulher(M)	Gerente 4M
Gerente 5	Mulher(M)	Gerente 5M
Gerente 6	Mulher (M)	Gerente 6M
Gerente 7	Mulher (M)	Gerente 7M
Gerente 8	Mulher (M)	Gerente 8M
Gerente 9	Homem (H)	Gerente 9H
Gerente 10	Homem (H)	Gerente 10H
Gerente 11	Homem (H)	Gerente 11H
Gerente 12	Homem (H)	Gerente 12H

5.3 COLETA DE DADOS

Para caracterizar o perfil socioprofissional dos servidores públicos federais que ocupam cargos de gerentes no nível operacional no INSS, primeiro objetivo intermediário da pesquisa, o instrumento aplicado para a coleta de dados foi um questionário (Apêndice A), assim como a consulta a documentos e relatórios institucionais e a outras fontes documentais.

Para desvendar os dilemas decorrentes do exercício da chefia e da busca pela liderança no desenvolvimento das competências necessárias à gestão das Agências da Previdência Social e também correlacionar os significados de gênero, a partir das vivências enquanto homens e mulheres no desempenho do papel de gerente nos seus locais de trabalho, aplicou-se a técnica da entrevista.

Vale salientar que, para validação dos procedimentos de coleta de dados, foi realizado pré-teste com uma servidora, ex-gerente, que ocupou, por dez anos, o cargo de gerente de APS.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas nos meses de julho e agosto do ano de 2012. Estas foram aplicadas, individualmente, a cada gerente – gravadas, sob a permissão do mesmo-, bem como foram realizadas anotações, conforme o roteiro (Apêndice 2). O tempo de duração das entrevistas foi de, em média, de 40 a 60 minutos cada uma.

Para abordagem inicial da coleta de dados, foi aplicado o método de construção de desenhos, que utiliza a seguinte técnica: é solicitado ao (à) respondente, que, através de um desenho livre, expresse como ele (a) se percebe, atualmente, enquanto gestor (a) de APS. Para tanto, são disponibilizados papel ofício em branco, lápis, lápis colorido, hidrocor e borracha. Ao concluir a atividade, foi solicitado ao (à) respondente que comente sobre o desenho, assim como lhe são feitas perguntas sobre os sentimentos envolvidos no **ser gerente**.

O método de construção de desenhos representa uma tentativa de conhecimento da subjetividade dos indivíduos, ao elaborarem uma imagem gráfica sobre o tema proposto (VERGARA, 2008). No caso do presente estudo, também representou um momento de sensibilização para favorecer um clima de confiança e abertura para a continuidade da entrevista.

5.4 TRATAMENTO DE DADOS

Considerando o alcance dos objetivos da pesquisa, as entrevistas foram transcritas na íntegra e, para o tratamento dos dados, foi realizada a análise de conteúdo (BARDIN, 2011).

O processo de análise consistiu na realização de um quadro intitulado “Panorama das Entrevistas” (SOUZA, 2012) e foi organizado em quatro momentos. Foram construídos quadros separados para cada temática em estudo:

- 1º) O Panorama de Trecho - análise do trecho que constitui a resposta à pergunta (copiado na íntegra);
- 2º) O Panorama Detalhado – destaque para expressões dos elementos que representam a resposta, retirados do panorama de trecho;
- 3º) O Panorama Resumido - síntese dos panoramas anteriores, um quadro dividido em diversas colunas, de acordo com as expressões que representam as categorias temáticas e os objetivos a elas vinculados

A partir daí, as situações do panorama resumido foram organizadas, correlacionadas e sistematizadas considerando a frequência do sentido dado aos substantivos ou expressões contempladas nas respostas.

As respostas foram sistematizadas por categorias/temas, e, quando oportuno, subdivididas em eixos temáticos, para melhor compreensão da análise. O tema, percepções enquanto gestor de APS, resultou em cinco eixos temáticos: sentimentos vivenciados; relacionamento interpessoal com as equipes de trabalho; visão da organização e dos usuários; visão da dinâmica organizacional e das condições de trabalho; e relacionamento com a hierarquia e postura nas adversidades.

O segundo tema, concepções sobre chefia e liderança, e o terceiro tema, condições de gênero no exercício da gestão, foram subdivididos em dois eixos temáticos: autodesenvolvimento e perspectiva de futuro.

5.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

A metodologia adotada para a pesquisa a ser empreendida apresenta algumas limitações:

- A análise de conteúdo requer domínio da base epistemológica do método e habilidade para manuseio do instrumento e sistematização das informações por parte do pesquisador.
- O estudo de caso não viabiliza generalizações, os resultados da pesquisa estão restritos à unidade estudada, situados no espaço e no tempo.
- A vulnerabilidade das informações e opiniões dos sujeitos da amostra no momento das entrevistas, uma vez que, por terem sido gravadas no ambiente institucional, poderão ter provocado inibições e retrações, gerando dificuldades para obtenção de dados autênticos e transparentes.

6. RESULTADOS DA PESQUISA - ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

6.1 CARACTERIZAÇÃO DO PERFIL SOCIOPROFISSIONAL DOS GERENTES DO NÍVEL OPERACIONAL

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa no que tange ao perfil social e profissional dos servidores públicos federais que ocupam cargos de gerência no nível operacional do INSS. A amostra delimitada é composta por doze gerentes e as entrevistas foram realizadas individualmente, no período de julho a agosto de 2012.

6.1.1 Caracterização geral

A compilação dos dados das entrevistas possibilita a delimitação de um perfil profissional dos gerentes do INSS. Observa-se, por exemplo, a predominância de empregados com mais de 40 anos nos cargos de gerência. Dos doze gerentes entrevistados, dez possuem quarenta ou mais anos de idade e, destes, seis têm cinquenta anos ou mais de idade. Por outro lado, não foi constatado que algum gerente tenha menos de trinta anos, como pode ser observado no gráfico 2, abaixo. Não obstante, dois empregados em função de gerência tem entre 31 a 35 anos, indicando que, mesmo em minoria, há presença de jovens no corpo gerencial.

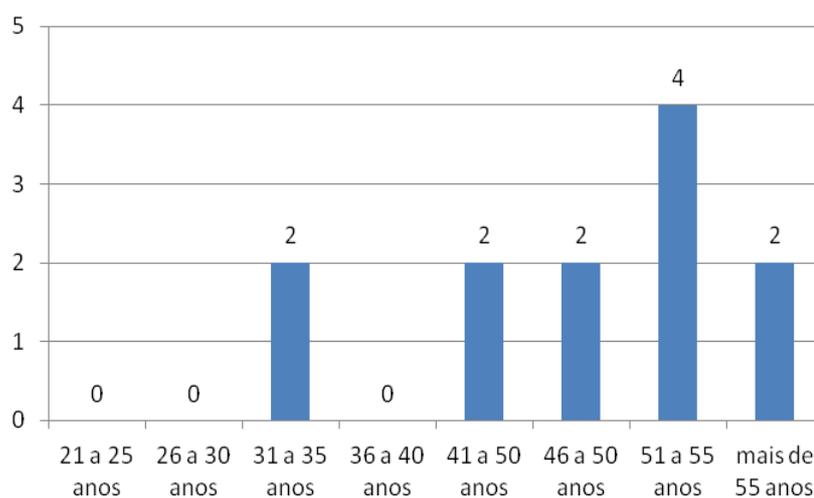


Gráfico 2 – Número de gerentes por faixa etária

O perfil etário mais maduro dos gerentes é refletido, em boa medida, no estado civil dos mesmos. Verifica-se que, da amostra selecionada, 59%, o que equivale a sete pessoas, declaram-se casadas, ao passo que os solteiros foram somente 17%. Os demais estados civis (divorciado, viúvo e outros), conforme indicado no Gráfico 3, representam cerca de 24%, sendo igualmente distribuídos entre as três classes.

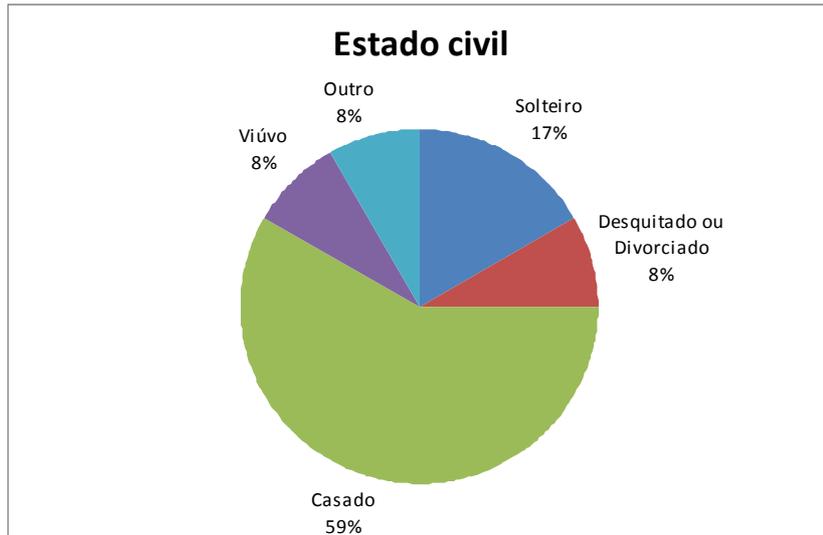


Gráfico 3 – Proporção de gerentes por classe de estado civil

Neste quesito, vale destacar que a proporção de viúvos e divorciados é equivalente à de solteiros, evidenciando o perfil mais avançado de idade, e pouco jovem, dos gerentes do INSS. Ademais, outro aspecto relevante, e também associado a faixa etária e ao estado civil dos funcionários, é a estatística relacionada aos filhos. De acordo com as informações obtidas, onze dos doze gerentes entrevistados relataram ter filhos. Ou seja, cerca de 92% da amostra.

No que tange ao grau de escolaridade do corpo gerencial, foi relatado que cerca de um terço dos gerentes (quatro pessoas ou 33,33% do total) não chegam a possuir o título de graduação. Quatro gerentes possuem o nível de graduado e outros quatro também detêm a pós-graduação. No entanto, não foi evidenciado nenhum gerente com o título de mestre ou doutor, assim como com nível fundamental de ensino. O Gráfico 4 ilustra a distribuição da amostra de acordo com o grau de instrução.

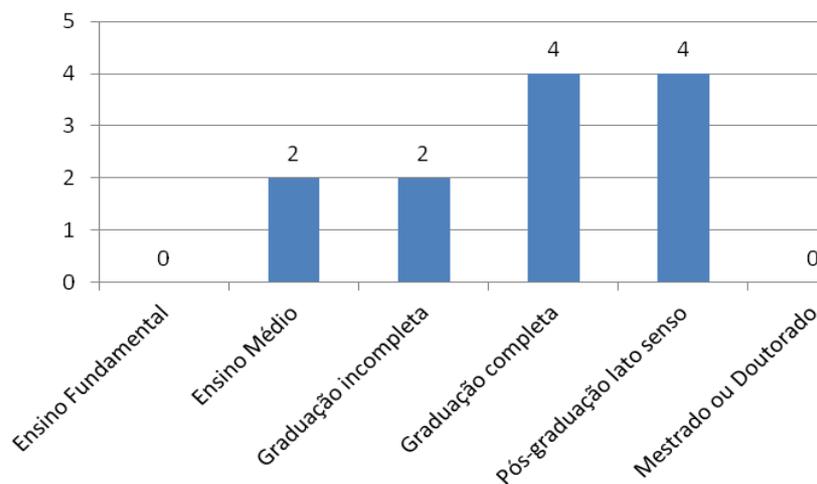


Gráfico 4 – Número de gerentes por grau de instrução

Ainda no que diz respeito à formação educacional dos gerentes, verificou-se que a maior parte deles, cerca de 83%, estudou em instituições de ensino privadas, enquanto que somente 17% obtiveram a formação educacional por meio de uma instituição pública. Observa-se, ainda, a predominância da formação em ciências humanas (em torno de 83%) em detrimento às áreas sociais (17%) e às ciências exatas, sendo que nenhum gerente realizou seus estudos nesta última.

Quando observada a trajetória profissional dos empregados em cargos gerenciais, foi constatado que a maior parte dos gerentes possui mais de vinte e seis anos de serviço. Resultado, portanto, aderente ao perfil etário observado. No entanto, também foi verificado que quatro gerentes, ou um terço da amostra, tem entre seis e quinze anos de serviço, conforme indicado no Gráfico 5, abaixo.

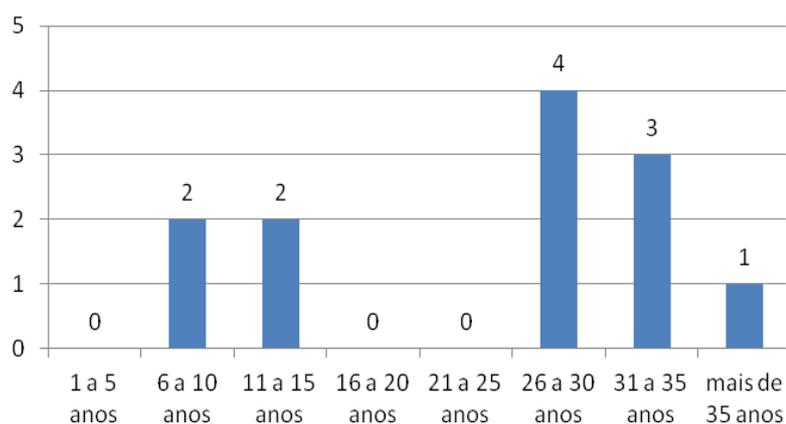


Gráfico 5 – Número de gerentes por tempo de serviço

Apesar do tempo de serviço dos gerentes ter apresentado comportamento relativamente bem delimitado, entre 6 e 15 anos e mais de 26, quando observado o tempo de serviço no INSS, a dinâmica é outra. Para este caso, existe empregado em cargo de gerência que possui menos de 5 anos de empresa, assim como há também há funcionários com mais de 35 anos de casa.

Mesmo com tais disparidades presentes, a maioria dos gerentes enquadrou-se entre os 26 a 30 anos no INSS, o que, de certa forma, é condizente com o perfil etário da amostra e com o tempo de serviço declarado pelos entrevistados. O Gráfico 6, a seguir, apresenta a distribuição do corpo gerencial de acordo com o tempo de trabalho no INSS.

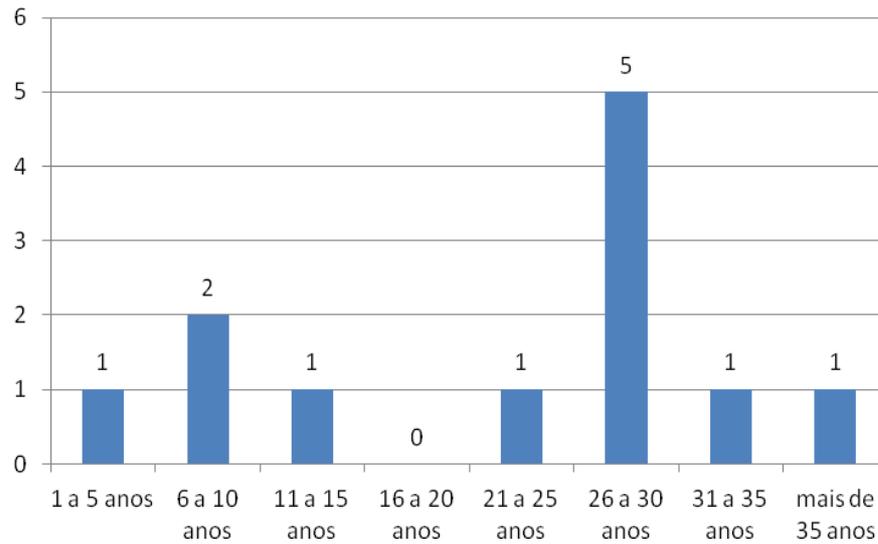


Gráfico 6 – Número de gerentes por tempo de serviço no INSS

O gráfico a seguir apresenta o tempo total de serviço dos gerentes (Gráfico 7), que pode ser comparado com o tempo de serviço no INSS (Gráfico 8). Nesse caso, o comportamento identificado nas faixas de 11 a 15 anos e de mais de 35 anos foi semelhante, tendo sido observado que 15% da primeira faixa (11 a 15 anos) e 8% da segunda (servidores com mais de 35 anos de serviço) têm sua vida funcional exclusivamente relacionada à prestação de serviços no órgão.

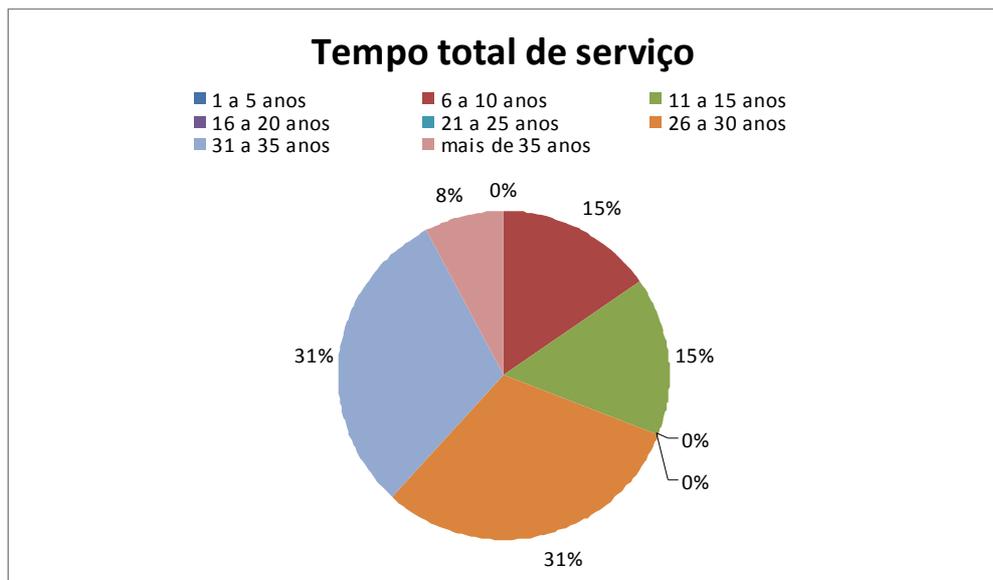


Gráfico 7 – Proporção de gerentes conforme o tempo total de serviço

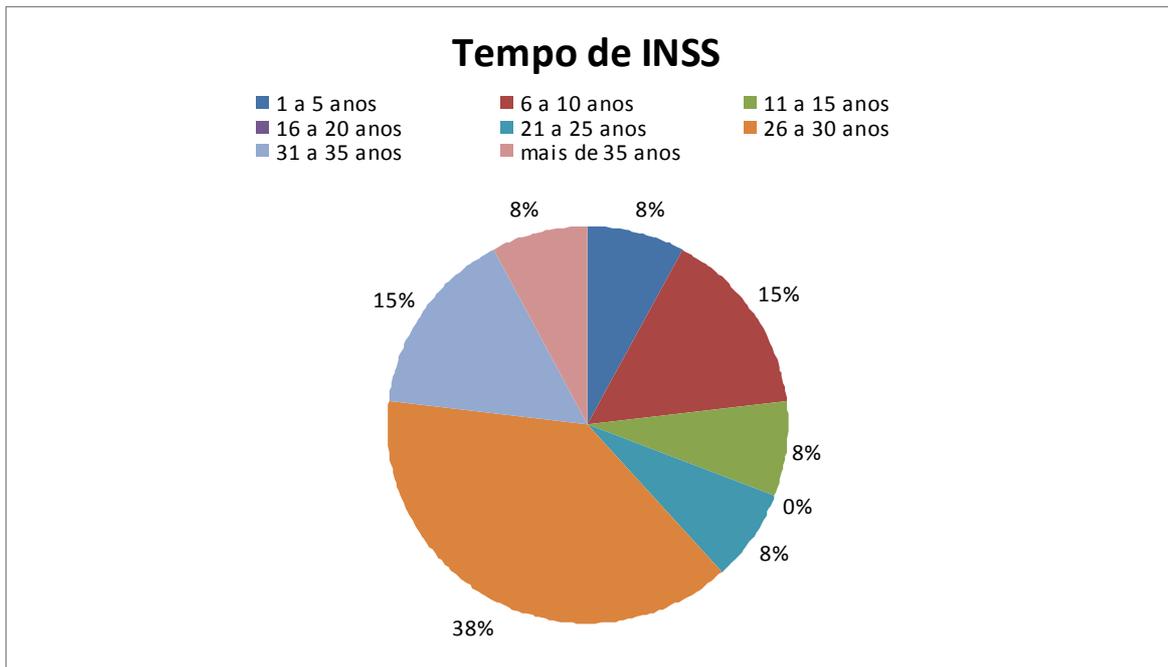


Gráfico 8 – Proporção de gerentes conforme o tempo total de serviço no INSS

Na análise do tempo de serviço na chefia, verificou-se que, apesar da predominância de gerentes com mais de 26 anos de serviço no INSS (36%), a maioria deles (61%) tem até três anos de exercício no cargo, conforme apresenta o Gráfico 9.

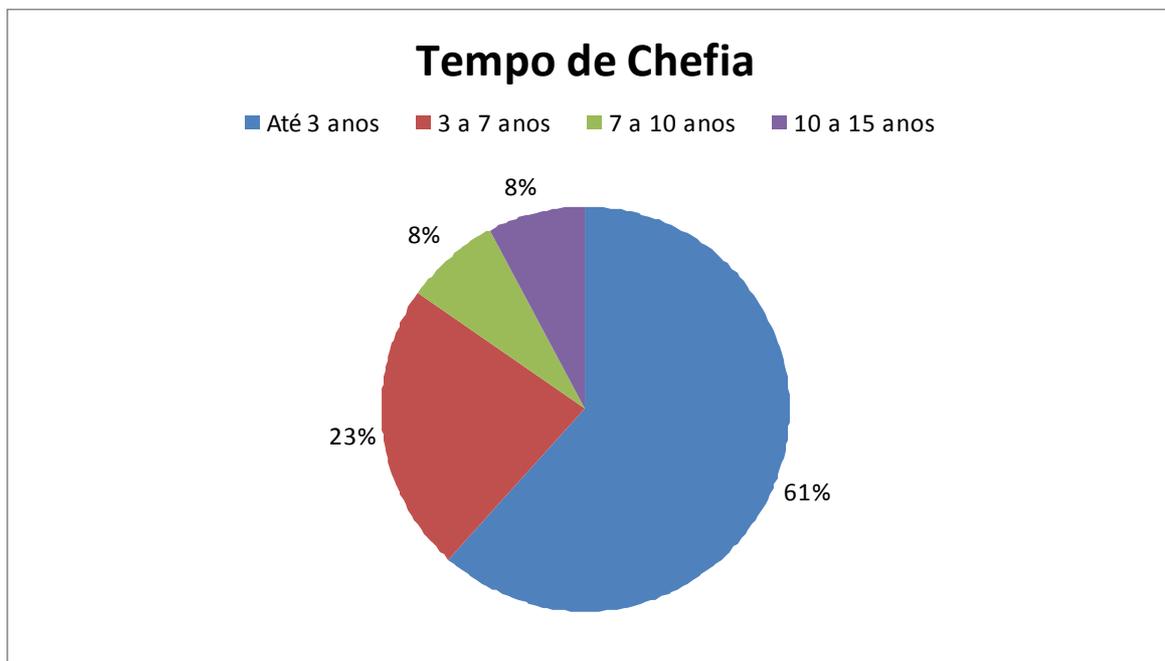


Gráfico 9 – Proporção de gerente por tempo de serviço na chefia da APS

6.2. PERCEPÇÕES ENQUANTO GESTOR DE APS

O ponto inicial da entrevista foi a construção de um desenho, de livre escolha do respondente, que expressasse uma única questão “[...] como você se percebe atualmente enquanto gestor de APS?” (APÊNDICE B). Cabe destacar que, no primeiro momento, houve um leve estranhamento para executar a atividade, mas, logo os respondentes descontraíram-se e passavam a mostrar satisfação em participar do estudo. Apenas uma respondente não realizou a atividade, essa, há pouco tempo no cargo de Gerente, revelou: “Eu nem me sinto gestora, estou ali pra dar minha colaboração no que eu possa ajudar [...] essa ideia de gestão não me veio à cabeça não. É por isso que não sei o que colocar [...] dizer com palavras eu digo, mas com desenho, não” (Gerente 2M).

Após a conclusão da atividade, os respondentes interpretavam o que desenharam, sendo estimulados a explicitar os sentimentos vivenciados no cotidiano de **ser gerente**. Assim, foram selecionados alguns desenhos, que serão apresentados no desenvolvimento deste capítulo. Diante da heterogeneidade e dos ângulos diferenciados das respostas, para melhor análise, este capítulo será subdividido em cinco eixos temáticos. Ressalta-se, contudo, que os relatos coletados não estão fragmentados e compõem aspectos diversos de uma mesma totalidade.

6.2.1 Sentimentos Vivenciados

A maioria dos respondentes explicitou gostar do que faz, apesar dos desgastes e tensionamentos vivenciados pelo fato de estar no cargo: “eu gosto de organizar, de fazer com que as coisas andem, transformar uma equipe, ver que a gente conseguiu, e, se não alcança, correr atrás do porquê não alcançou, descobrir melhorias com relação a isso, aí eu gosto” (gerente 5M).

Figura 1 - Ilustração elaborada pela Gerente 5M



Fonte: Entrevista Individual (Apêndice B)

Interpretação da respondente: “Aqui sou eu no centro de tudo [...] tenho que fazer estas mesmas cobranças [...] eu fiz como uma brincadeira, que sou a que fico com a varinha, chamando a atenção, sendo a chata de vez em quando.”

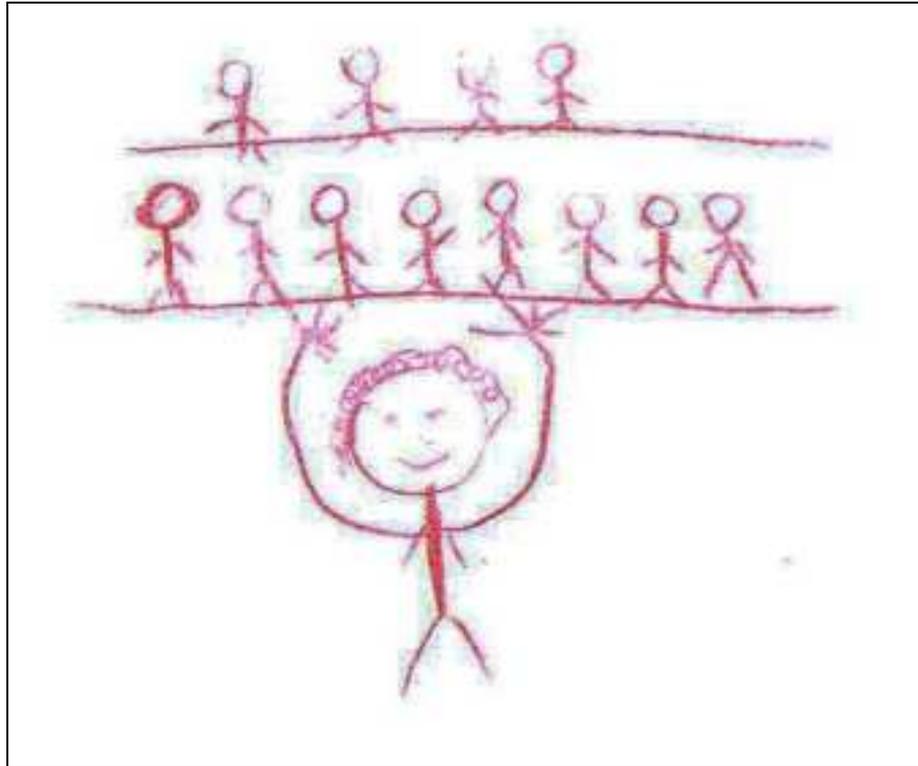
A mesma respondente complementou:

Assim, de colaboração, tenho também consciência da minha responsabilidade, sinto-me envolvida com isso, porque até brinco com o pessoal dizendo que, se fosse por dinheiro, não estaria sendo gestora porque todo mundo em minha agência recebe mais do que eu. Então, é questão de gostar mesmo do que faço, mas, às vezes, sinto-me pressionada tanto por cima, meus gestores, como pelos servidores, porque, por mais que você faça, uma parte deles está sempre insatisfeita. Se você conseguiu o salário, eles querem as seis horas, se consegue as seis horas, eles querem outra coisa. É que eu tenho que, apesar de tudo, puxar eles para a colaboração, mas, às vezes, sinto-me pressionada, paro um pouco e penso no que fazer para mudar a situação. Eles até brincam quando eu chego: lá vem a nuvem, porque, quando eu chego, o sol vai embora e só volta quando eu saio (risos). Mas, eu creio que é uma relação razoavelmente boa. Têm pessoas que são mais difíceis por natureza (Gerente 5M).

Os relatos deixam transparecer os sentimentos de angústia, devido à grande responsabilidade assumida e ao peso pela sobrecarga de trabalho. Verifica-se também a opressão e o sentimento de abandono pela instituição e pelos colegas, pois, ao lidar com os servidores que não colaboram, acumulam-se dificuldades para o convencimento e a mobilização da equipe visando o alcance dos objetivos institucionais. Transparecem também os sentimentos de revolta e a sensação de traição, conforme retrata um respondente, há “uma

sensação de peso muito grande porque, aqui no lugar de ser eu, poderia ser eu e as outras equipes aqui, tudinho, segurando os segurados, mas não é isso que eu vejo lá [...] isso derruba a gente” (gerente 9H).

Figura 2 - Ilustração elaborada pelo Gerente 9H



Fonte: Entrevista Individual (Apêndice B)

Interpretação do respondente: “aqui sou eu, dando apoio à toda a equipe que tenho, e, de uma certa forma, assumindo uma responsabilidade que não é só cabível a mim [...] em cima, são os segurados.”

Em alguns momentos, os respondentes sentem-se perdidos no abismo e na escuridão, em busca de uma luz no final do túnel, há também o sentimento de solidão. Em um ambiente de intensas cobranças, sentem-se estressados e atormentados; e sofrem constante pressão dos subordinados e superiores, conforme o seguinte relato: “[...] sinto-me uma pessoa estressadíssima quando começam as cobranças, nesta parte, de não ter condições de cumprir determinada coisa, fico estressada, aperreada, muito exigente com os colegas e tento não ficar um pouco exaltada diante do acontecimento” (Gerente 8M).

Os respondentes mostram-se preocupados e tensionados pelos procedimentos burocráticos, as deficiências de infraestrutura e a carência do apoio logístico, que também ocasionam sentimentos negativos, como tristeza, decepção, irritação, tornando-os frágeis, uma vez que se percebem como “escudo da APS”. O seguinte depoimento revela que

Não é fácil, tem pessoas que aceitam bem e as que têm resistência à previdência social, porque, além de agir com as pessoas, tenho que deixar a agência toda em ordem. Limpeza, organização, atendimento de segurados, então, tem que ser quase semideus porque temos que trabalhar com as pessoas, com as cobranças, e sou gerente, mas tenho que trabalhar como colegas que são e manter a agência como um todo. Material, tudo organizado e mais o que a gente puder. É assim que me vejo (Gerente 5M).

No mesmo sentido, outro respondente acrescenta:

Hoje estou numa função de gestor, e essa função é um pouco espinhosa porque eu sou um pouco agoniado, gosto de resolver as coisas, e ver tudo resolvido. Sou muito resolutivo, não suporto entaves e, nessa ânsia, eu esbarro em dificuldades (e eu compreendo), mas esbarro em dificuldades que não me permitem ter a resolutividade que eu espero. Por conta disso, estou menos romântico [...] Significa que estou compreendendo os passos, que as coisas não podem acontecer na velocidade que eu desejo, que eu imagino, que eu sonho [...] É ruim, é triste (Gerente 11H).

Concomitantemente a essas constatações, os gerentes demonstram capacidade de aprendizagem com os tensionamentos e as experiências. Coexistem, nas percepções, outras sensações como: senso de humor; descontração; alegria; orgulho pelo desempenho na função; gratificação e felicidade pelo dever cumprido; confiança; envolvimento; compromisso; e colaboração. Todos estes sentimentos também foram relatados nas entrevistas.

6.2.2 Relacionamento Interpessoal com as Equipes de Trabalho

O comando e a direção das equipes, ou seja, os relacionamentos interpessoais daí decorrentes, as negociações com os diferentes interesses e conflitos presentes no local de trabalho, demarcam as principais competências dos gerentes de APS.

Um dos gerentes entrevistados, ao desenhar uma porta aberta, comenta e exemplifica a importância do relacionamento interpessoal no ambiente organizacional:

Na gestão da APS está aberta geral, sou muito franca e aberta. Trato de igual, com a mesma atenção, todos, do vigilante a minha substituta, temos relação cordial. Traço da minha gestão, eu diria harmonia, que é um ponto que busquei e atingi e acho muito positivo. Consegui harmonizar a equipe inteira, tinha algumas pessoas intrigadas das outras e hoje são amigas; essa harmonia é o ponto de partida pra o funcionamento, as relações (Gerente 11H).

Conforme Davel e Melo (2005), a atuação gerencial é permeada por ambiguidades e contradições, contudo, é o gerente o responsável direto na promoção da cooperação entre os indivíduos, no desenvolvimento das equipes, uma vez que busca estimular a adesão e o entusiasmo dos subordinados com os objetivos institucionais.

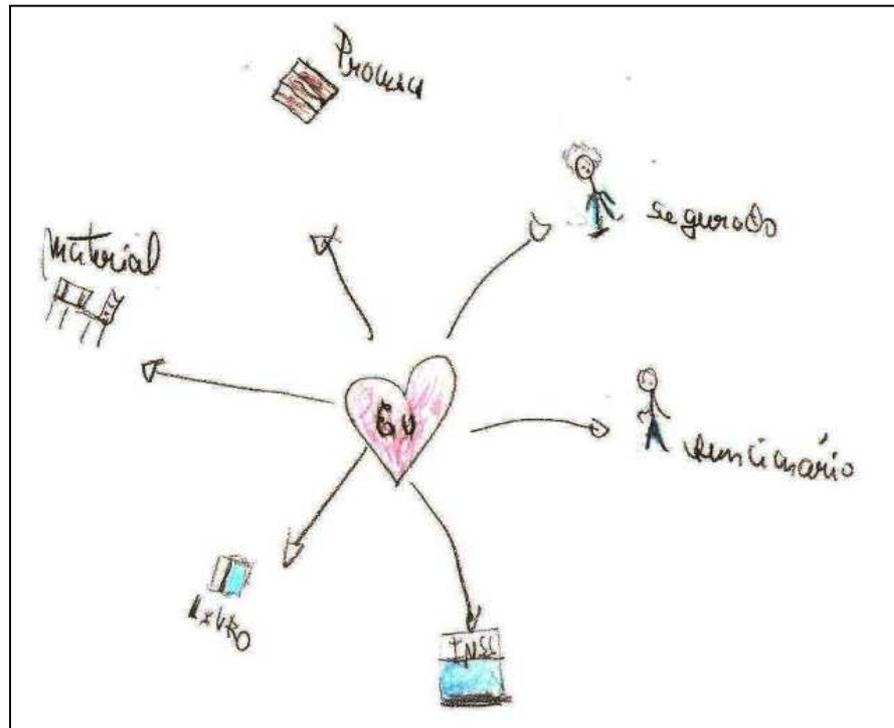
Em meio às dificuldades apresentadas na gestão de pessoas, estas consideradas a parte mais difícil do desempenho gerencial, ocorrem relatos do tipo: “Cabeça de gente é complicado!”; e “As tarefas não são difíceis, mas, administrar pessoas sim!”. Os resultados da pesquisa explicitam relatos de comportamentos e atitudes dos gerentes na perspectiva de unificar as equipes para o alcance de objetivos, assim como o foco na gestão das pessoas e não apenas nos objetos de trabalho, conforme veremos:

Melhorei muito minha visão porque não adianta você trabalhar os processos físicos, ajeitar a máquina, o material e não se preocupar com as pessoas. As pessoas são muito importantes, na hora que você trabalha com as pessoas, envolve as pessoas, faz uma gestão democrático-participativa. Tudo que vou fazer, vejo com eles; não tomo uma atitude só, pergunto qualquer atitude que tenha a ver com eles, com o trabalho deles, eu pergunto qual a sugestão pra alcançar a meta. Sempre pergunto a eles. Eles dão, eu entro com minha opinião e aí a gente tritura, para dar o *feedback*, mas aí eu com o servidor. Fica bom pra mim porque foi a gente que fez e não eu quem fiz. Agora mesmo vai ter reunião, a pauta vai ser: indicadores – metas versus horário estendido. Diminuí horário, é lógico que ia ter problemas com os indicadores. Mesmo assim, eu já conversei com um a um, meu negocio é dialogar (Gerente 4M).

O gestor deve desencadear, na sua ação cotidiana, o desenvolvimento das equipes, implementando, entre outras ações, estratégias que, sob seu comando, interfiram nos procedimentos adotados na condução da equipe para a tomada de decisão, na forma de tratamento dispensado a cada um, na distribuição de tarefas e no uso da autoridade.

Sobre seu comportamento, algumas respondentes assim relatam: “procuro ser justa com todo mundo, nunca beneficiar mais alguém do que o outro, mas, eu dou, me dedico, mas também quero essa dedicação” (Gerente 8M); “Eu não sou autoritária, mas tenho autoridade e, na hora que precisar, eu coloco. Digamos: eu combino com você: vamos fazer assim? Você diz: eu concordo e aí eu vou acompanhando e vejo que você não está fazendo nada do que combinou comigo. Aí eu chamo e cobro” (Gerente 4M).

Figura 3 - Ilustração elaborada pela Gerente 4M



Fonte: Entrevista Individual (Apêndice B)

Interpretação da respondente: “Eu me sinto no centro [...] eu botei o coração porque eu ajo muito com o coração”.

Outra Gerente relata ter o seguinte comportamento:

Sinto-me muito bem de ser essa pessoa que está na frente, conduzindo. Muita responsabilidade, porque, mesmo que eles tenham iniciativa, eles sempre esperam que eu conduza; que eu diga: vamos fazer assim, todo mundo vai fazer assim. Mesmo que eu sempre coloque o processo democrático, eu boto o problema e peço uma solução, mas, já tenho minha solução para que, no caso de haver muita divergência, eu diga: e se a gente fizer assim? Vamos tentar? Aí, geralmente a gente consegue ajustar a ideia deles com a minha. Mas, sempre se espera a iniciativa gerencial. Tem que ter, na maioria das vezes. Existem casos que eles mesmos resolvem, mas, sempre se espera algo do comando. Ninguém vira a esquerda sem antes eu ligar a seta, a verdade é essa (Gerente 1M).

Há sentimentos ambíguos, gerados pelo compromisso com a equipe e, simultaneamente, pela necessidade de paciência ao ensinar as tarefas e pelo cansaço em lidar com as constantes limitações profissionais e pessoais de cada membro da equipe, por exemplo: “como é desgastante ficar explicando às pessoas que não entendem, não assimilam; repetir uma vez, ou várias vezes, até se fazer entender” (Gerente 3M). Ou, então, “eu luto, hoje em dia, é tentando dividir, entre todos, as responsabilidades [...] Aí, tento jogar para outro; coisa menos difícil que dá para eu ajudar, mas, mesmo assim, é difícil porque o pessoal aprende hoje e amanhã já não sabe nada, aí tem que ensinar de novo, e ficar batendo na mesma tecla. Complica a gestão” (Gerente 9-H).

Aponta-se, então, a necessidade de aprendizagem para a convivência com as diferenças e particularidades de cada servidor:

Têm aqueles que você diz todo dia a mesma coisa, mas ele só faz se você disser e têm aqueles que a gente só diz uma vez, na próxima vez que ele vem a você é para perguntar outra coisa; então, a gente tem que aprender a conviver com todas essas diferenças. Têm aqueles que têm a capacidade de percepção rápida e aqueles que são lentos. Independente disso, é muito bom porque a gente começa a adquirir uma gama de conhecimento que você normalmente não teria se estivesse em outra atividade (Gerente 10H).

Atualmente, na organização, a variável tempo é um grande indicador que define o processo de avaliação de desempenho institucional e repercute diretamente, e de forma substancial, no salário mensal, contudo, as relações de trabalho e a própria concepção de qualidade no atendimento não devem ficar subordinadas à cronologia de forma absolutamente instrumental. A organização precisa rever e ampliar os seus parâmetros de avaliação e, simultaneamente, a qualificação do capital humano. Acrescenta o relato do Gerente 4M:

Eu penso na organização, no tempo que tem pra fazer, porque é assim: você é um funcionário, ela outra, cada um tem seu tempo, mas, isso não quer dizer que uma é incompetente. A rapidez de trabalhar depende de cada um [...] Então, eu pergunto: quantas pessoas você se acha capaz de atender por dia? Não um atendimento de papo, de conversa, mas, um atendimento que a pessoa saia satisfeita [...] Mas, prezo por concluir a coisa, não deixar em aberto. Eu peço aos colegas, mas, pergunto pelo tempo dele, pra não deixar acumular. Cada um tem seu tempo, e vamos negociando.

Alguns respondentes, ao falar sobre os conflitos e divergências no trato com as pessoas das equipes de trabalho, fazem referência a termos como: família, filhos, proteção e cuidado; vínculos psicológicos das vivências da vida privada transferidos às experiências profissionais na organização pública (DAVEL & MELO, 2005). Sob a ótica sociocultural, caracteriza-se como o sincretismo casa/rua, fraca distinção dos mundos da hierarquia familiar com a burocracia pessoal (JUNQUILHO, 2005).

Em situações opostas, observam-se, então, duas vinculações. Na primeira, o respondente afirma: “Teve uma época que eu dizia: eu não tenho equipe, tenho uma família; e já cheguei dizendo numa reunião que não tenho nem mais família, o que tenho aqui é um grupo que eu não sei mais nem quem são os meus amigos” (Gerente 12-H). Na segunda, o seguinte relato: “Em relação a eles, acho que tenho um relacionamento como de uma família. Cuido de cada um como se fosse membro de minha família. Converso, faço a festinha de aniversário, quem banca sou eu; e adoro fazer a festinha deles” (Gerente 4M).

Outro aspecto da questão que repercute diretamente nas aplicações de ferramentas de gestão, como a avaliação de desempenho individual, apresenta-se no relato a seguir:

Lidar com a particularidade das pessoas é feito os filhos: você acha que educa da mesma forma, mas, cada um você tem que tratar de forma diferente. Isso é uma coisa complicada. Cada um tem um perfil diferente, e você não consegue ter o resultado da mesma forma com um e com o outro. Fica difícil de você trabalhar, porque é mais fácil você pegar seis pessoas, juntar, falar, explicar como é. Mas, tem coisa que eu tenho que falar individualmente, de forma diferente, tanto que, minha avaliação, faço junto com eles. Explicando no que não vou pontuar, porque ele não alcançou; e são coisas que eu já venho trabalhando com a pessoa. Toma muito seu tempo, você se desgasta, o que você vai dizer muitas vezes não é o que a pessoa gostaria de ouvir; e você tem que dizer (Gerente 5M).

Verifica-se, nos últimos depoimentos, a associação das relações de trabalho com as relações predominantes na família. Assim, é importante a reflexão e o debate sobre os valores, as afetividades e os relacionamentos interpessoais no ambiente organizacional. A convivência com os conflitos e o respeito às diferenças é outro tema que merece reflexão.

É uma responsabilidade da gestão pública propiciar o desenvolvimento das relações humanas no seu quadro funcional de forma construtiva e profissionalizada, sendo, portanto, uma das maneiras de contribuir com mudanças na cultura organizacional vigente. Isso requer um investimento continuado, não só em eventos de capacitação de curta duração, mas em processos de desenvolvimento de pessoas e de avaliação do trabalho destas, envolvendo todos os servidores.

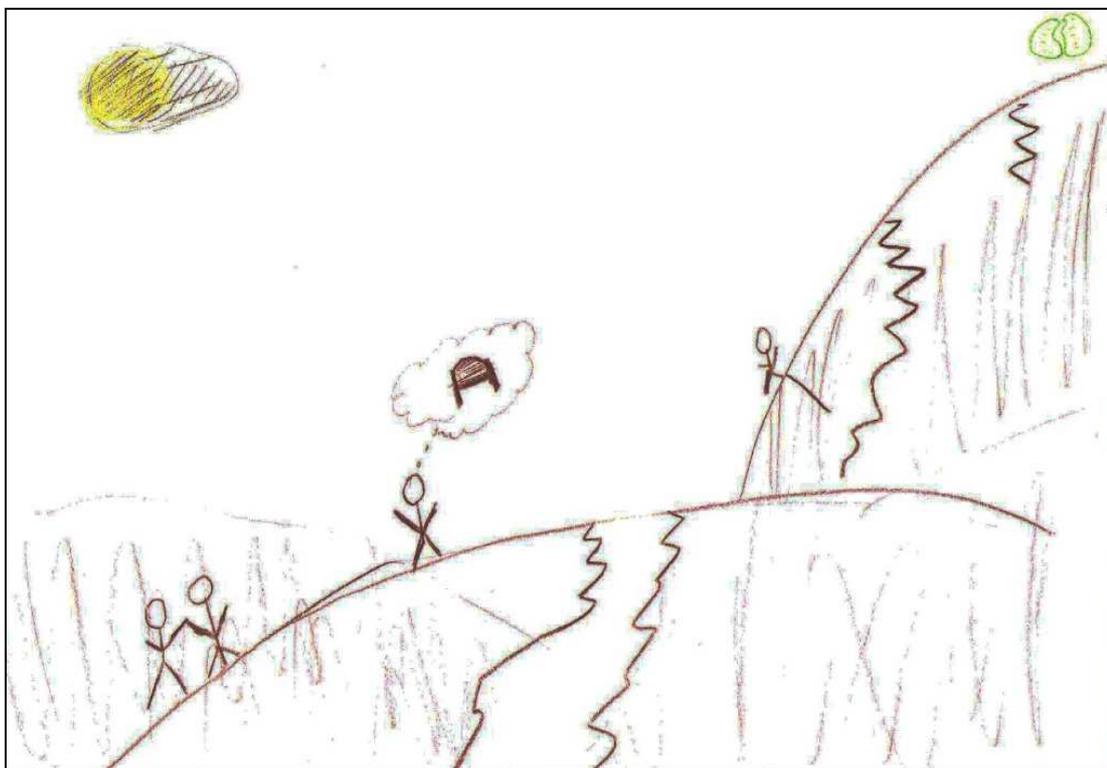
Enfim, a modernização institucional estabelece tempo veloz e ritmos intensos nos quais se vislumbram, preferencialmente, os resultados. Em contraposição, os valores disseminados, como ética e respeito, pressupõem o reconhecimento das singularidades e identificações das habilidades de cada subordinado, como o respeito ao ritmo de produção laboral e a satisfação pessoal na realização das tarefas. Portanto, conviver com essa contradição, que permeia cotidianamente a atuação gerencial no serviço público, é um dos fatores que conduzem ao sentimento de mal-estar (DAVEL & MELO, 2005) e a um sofrimento organizacional (NOGUEIRA, 2005).

6.2.3 Visão da Organização e dos Usuários

Entre todos os entrevistados, não se registrou nenhuma resposta de conotação negativa sobre a organização de forma macro, inclusive, dois respondentes explicitaram admiração e entusiasmo pela Previdência Social: “tenho verdadeiro amor pelo INSS [...] Eu gosto do INSS. Na minha cidade, ainda é mais, porque é mais rural e eles acham que somos

os poderosos, e temos importância, não me imagino trabalhar em outro lugar e não deixo ninguém falar do INSS, só a gente que pode falar” (Gerente 7M).

Figura 4 - Ilustração elaborada pelo Gerente 7M



Fonte: Entrevista Individual (Apêndice B)

Interpretação da respondente: “Por isso estou **ai**, pensando em como encontrar essa ponte, essa tábua, pra poder passar o abismo e alcançar os objetivos da instituição.”

Registra-se presença de afetividade, de inquietações e preocupações com a imagem da instituição na mídia: “eu já fui muito mais romântico do que sou hoje, eu já tenho mais de 30 anos de serviço, e, durante esses anos todos, sempre fui um entusiasta da previdência. Eu não suporto uma reportagem falando mal da previdência, hoje, nem tanto, mas eu arengava com Boris Casoy pela televisão” (Gerente 11H).

Quanto à visão sobre os usuários dos serviços prestados pela Previdência Social, geralmente denominados de segurados no dia a dia organizacional, um dos respondentes destaca a atuação do gestor de APS com o público externo: “[...] e nós, que somos agentes públicos, nós só temos a percepção da relação com o servidor imediato, quando a relação nossa tem que ser muito mais abrangente, e a nossa relação tem que ser com a sociedade que está lá fora, com aquela parte que, muitas vezes, não está em contato direto conosco, mas, que é a principal” (Gerente 10H).

Aparece também a tônica da preocupação com o bom atendimento e com as repercussões pela ausência do mesmo: “os segurados não podem demorar muito, senão começam as reclamações, aí, vêm pra mim, ou vão pra ouvidoria” (Gerente 5M). A necessidade de um atendimento transparente e particularizado está no foco de atenção dos gerentes, conforme exemplifica a respondente:

O segurado quer uma satisfação, tem tanta gente que vai lá e tem o descaso dos servidores. O fato de você chamar o segurado, conversar olhando no olho dele, anotar o telefone dele na sua agendinha, ele já vê seu interesse, já foram vários elogios, então, eu me percebo assim: tem horas que me vejo perdida, mas, tem hora que digo não, vá por aqui, por esse caminho, que, se não for, volta e faz outro caminho, mas, pelo menos, a gente tentou (Gerente 7M).

A contribuição molecular para o cumprimento do papel social da instituição desperta um estado de realização profissional e gratificação pessoal: “quando chego em casa, por saber que não pude fazer tudo que devia, mas fiz tudo que podia [...] às vezes, o cidadão chega lá sofrido, a gente sabe que nossa sociedade é sofrida, que já foi e voltou milhões de vezes e, quando a gente consegue resolver [...]. O mesmo respondente relata assim a sensação de bem-estar: “ durmo todo dia muito bem, graças a Deus; e muito feliz” (Gerente 10H).

Todavia, a dinâmica da interface do atendimento ao público em uma Agência da Previdência Social, seja nas grandes metrópoles, seja nas cidades menores, está passível também de ocorrer tensões, insatisfações, conflitos e desgastes entre usuários e servidores. Por esse motivo, o gerente precisa estar qualificado no âmbito do conhecimento, das habilidades e atitudes, competências necessárias e fundamentais para o cumprimento da missão institucional. O seguinte depoimento Exemplifica os sentimentos vivenciados e as ações adotadas em algumas situações:

Sentimento de cuidado. O Segurado, eu digo ao pessoal que é o principal pra gente, porque, sem ele, a gente não vive; principalmente nosso segurado que, 95% é de pessoas carentes. Às vezes, eles vêm com fúria [...] Preocupo-me com o atendimento aos segurados, sentimento de zelo, de atenção, você não pode tratar as pessoas diferentes, tem que atender igual, esteja engravatado ou descalço; porque todos estão nos procurando porque estão precisando. Lógico que têm aqueles que chegam gritando, aí, quando chegar, assim não atenda; não estou aqui pra levar grito. A gente fala com o vigilante, ele fica lá sentadinho e, quando se acalmar, vem conversar com a gente [...] Se acalmou, não é todo dia que é dia santo das meninas terem paciência de escutar grito. Aí eu digo que, nesses momentos, não discutam, peçam licença, chame a outra; se estiver agressivo, chame o segurança, me chame, só não vá entrar em atrito; e vamos levar assim, quem trabalha com público tem esse problema. Em relação ao segurado, tenho atenção, zelo e procuro respeitar. Têm duas coisas que peço a Deus todo dia: humildade e paciência (Gerente 4M) .

Verifica-se que existe, por parte dos gestores, uma ciência da grandiosidade e da importância da previdência social na sociedade, bem como a busca por um atendimento que traga respeitabilidade e satisfação à população. No entanto, constata-se que a organização necessita ampliar a reflexão e o debate sobre sua missão institucional, vinculando os serviços prestados aos usuários enquanto direito social dos mesmos, na perspectiva de efetivar uma política pública de qualidade e de consolidação da cidadania.

6.2.4 Visão da Dinâmica Organizacional e das Condições de Trabalho

Um ponto presente em vários depoimentos está relacionado às mudanças aceleradas nos últimos cinco anos no âmbito tecnológico e, principalmente à introdução de indicadores e metas nos processos de mensuração e avaliação das atividades produzidas pelos servidores localizados na linha de frente da organização.

Nas últimas décadas, os investimentos realizados pelo Poder Executivo Federal para área de contratação de recursos humanos não acompanharam o aumento das demandas da sociedade em relação aos serviços públicos, o que refletiu na percepção a respeito da qualidade desses serviços, sendo apontada certa precarização, particularmente no âmbito das políticas sociais. No INSS, a contratação de pessoal veio acontecer a partir de 2003, com a realização de concursos públicos. Contudo, não há uma supressão deste déficit histórico, então com o quadro de pessoal reduzido e com as exigências de um rigoroso padrão de produtividade, alinhado a outros fatores, como qualificação de pessoal e condições de trabalho, a dinâmica organizacional permeia-se de complexidade e de difícil administração.

Alguns gerentes, apesar das pressões e dificuldades, tentam mobilizar as equipes para o alcance das metas e recorrer a vários argumentos e recursos, inclusive com estímulos competitivos, conforme apontam os dois relatos a seguir:

A visão que eu tenho é que é uma prestação de serviço minha e, em contrapartida, tem o pagamento. Sei que tenho compromissos, a pressão, enquanto é para o bem, ou seja, que é a linha da instituição e a gente tem que fazer, acho que é bom. E, dos servidores, também sinto um pouco, porque uns colaboram e outros não [...] Com relação às metas, eu sou favorável. Até agora, nenhuma foi que não pudesse ser alcançada, apenas as pessoas, às vezes, não entendem que podem fazer melhor; vivem sem meta, sou a favor das metas, e somos quem temos um atendimento imenso em todo Brasil e uma função social. A pressão, eu sinto dos dois lados, mas, consigo, dentro de mim, organizar e não fazer com que isso me paralise (Gerente 5M).

O outro respondente assim descreve:

Lidar com o servidor, que vem cansado de muita coisa; mas, na hora de chamar, eu mostrava que precisávamos atingir tal meta, que, se não fôssemos capazes, eles me dissessem pra gente ver por que não vai atingir. Ah, não dá, isso não; Diga-me porque não dá e vamos ver o que podemos fazer para atingir. Só quem pode falar mal da nossa agência somos nós. Na hora que o gerente colocava no site o *ranking* e a gente não estava em primeiro, íamos correr pra fazer as coisas (Gerente 7M).

A administração pública gerencial realiza esforços consideráveis em processos de planejamento das ações e monitoramento dos resultados, contudo precisa ampliar as intervenções na formação e preparação dos servidores de cada esfera hierárquica, inclusive no âmbito operacional, para melhor convivência e enfrentamento das fraquezas e ameaças que perpassam o cenário das organizações. Os gerentes e servidores das APS situam-se nesse contexto, “a Previdência tem mudado muito, ela ficou muito tempo paradinha, quando começou a acordar ,foi colocando muitas informações e, por mais que a gente se esforce em dar as informações, alguns não conseguem alcançar” (Gerente 2M). Outra respondente constata:

Não sei se eu consigo ser cobrada o tempo todo e não ter como resolver. Vou para aquelas reuniões e confesso a você que saio tão pra baixo; porque é só cobrança e a gente tem que fazer tudo pra dar conta do recado e eu sei que meus colegas também não têm como dar conta do recado. A gente tenta ajudar um ao outro, mas é uma coisa que vai aumentando (Gerente 8M).

Neste contexto, outro aspecto que merece atenção especial da instituição é a gestão do conhecimento. O reconhecimento do direito previdenciário requer acúmulo de informações e minucioso conhecimento e aplicação da legislação previdenciária, equívocos e erros nas análises, concessão e manutenção dos benefícios são passíveis de severas penalidades administrativas e jurídicas. A cultura da punição retroalimenta inseguranças e o medo de errar inibe iniciativas e desestimula a autonomia no fazer profissional, inclusive, provoca a negação da busca de novos conhecimentos.

Isso é confirmado o seguinte relato: “tem uma frase que o pessoal gosta muito de comentar: quem muito sabe, mais se prejudica [...] E, se você conseguir curso na APS, é muito difícil, ninguém quer vir não”. Então, o gerente posiciona-se de forma diferente, “Eu gosto de saber a lógica do saber para poder fazer as coisas com segurança, porque eu pretendo sair daqui, ou para me aposentar ou pra outro órgão, sem ter nenhum processo administrativo” (Gerente 9H).

Em outro relato, observa a respondente:

E, sempre exigente, nunca deixei a peteca cair, talvez até por receio de não dar conta, principalmente, num assunto que eu estou pegando hoje, que é um assunto novo, que eu não domino ainda [...] em relação a todo o processo, do começo ao fim, eu me sinto assim um pouco perdida no assunto e com medo de errar. E não quero que meus colegas errem porque vai interferir na equipe toda e na responsabilidade com o futuro (Gerente 8M).

Outra questão declarada pelos respondentes além do quantitativo dos servidores por unidade de atendimento está na idade avançada, nas dificuldades em adaptar-se às mudanças instituídas e na capacidade de aprendizagem de cada servidor:

Aliás, de uns dez anos para cá, o que está aparecendo de desafios na minha frente para superar; têm as dificuldades, os altos e baixos, mas, a gente está superando. Poderia pensar que estava tudo bom, que iria chegar numa agência nova, aí apareceu um novo desafio: começou o pessoal a sair; eu agora estou com uma pessoa atendendo; imagina, eu tinha seis. Como é que fica? Uns foram transferidos, outros pediram transferência, outros se aposentaram, aí os que ficam tem uns que são mais resistentes. Estou pedindo, a instituição não tem condição de oferecer mais e a gente tem que trabalhar com o que tem (Gerente 12H).

Complementa a abordagem anterior, outra respondente afirmou:

Temos um quantitativo de servidores pequeno. E, quando eu estava dando treinamento, verifiquei que existem pessoas que até se esforçam, mas elas não conseguem alcançar o ritmo que a previdência destaca de mudanças, nossa agência tem pessoas mais idosas, basta dizer que duas já estão se aposentando pela compulsória, quase completando 70 anos; e temos outras lá querendo continuar. Não é que elas não aprendam, elas se esforçam para cada vez melhorar, mas, não alcançam porque estavam acostumados no papel, a escrever e, quando vai pro Sistema, é diferente; e eles não têm a mesma agilidade de uma pessoa de 20 anos, não têm (Gerente 2M).

Pela busca da excelência na gestão e no atendimento, a organização estabeleceu quatro papéis chaves para as competências necessárias ao exercício da gestão da APS: a gestão de processos, inclusive do pleno funcionamento da unidade e da produtividade; a gestão de equipes, na mobilização e desenvolvimento da equipe para realização do trabalho; a gestão do atendimento, para a otimização e o atendimento de qualidade; e a gestão da informação e do conhecimento, na obtenção, disseminação e armazenamento dos mesmos.

Isso significa exigência de um leque de desempenhos competentes para o gerente, colocando-o, repetidas vezes, em situações contraditórias, permeadas de paradoxos. Uma orientação institucional é a de que não dever haver execução técnica do atendimento pelo gerente, porém, relata um respondente: “você não pode estar atendendo, mas, se falta servidor, a gente tem que ir; se o servidor está de férias e não tem outro pra fazer a gente tem que ir” (Gerente 2M).

Contudo, observa-se que as inquietações estimulam iniciativas, conforme o seguinte relato:

Claro que a gente poderia avançar, se tivéssemos outras condições dentro da instituição quanto à logística, a pessoal. No dia a dia, temos que ter certeza que estamos fazendo o melhor que podemos atendendo às prioridades imediatas. Esse desafio me deixa muito à vontade, mesmo com as dificuldades que temos, porque tenho certeza que estou fazendo meu melhor, e, se estou fazendo meu melhor, não me preocupo em estar verbalizando isso, seja de forma oral ou escrita. Dentro do jogo de cintura que a gente pode fazer, procurando uma melhoria aqui outra acolá, tenho recebido colaboração, não só dos colegas daqui, porque sou de buscar fora, não me limito, não sou gestora só de [...] é uma coisa muito maior do que estar aqui dentro. Sou muito de ir em busca de ajuda para a equipe (Gerente 6M).

As condições físicas e tecnológicas provocam entusiasmo quando se percebe avanços e melhoria, “estão pintando, iluminando, que era uma escuridão. E, querendo ou não, ao ver as coisas mudando, a gente tem mais vontade de trabalhar” (Gerente 7M). Outro depoimento, agora sobre os sistemas corporativos:

Quando veio o SGA, melhor ainda, esse sistema de gerenciamento de atendimento é excelente, porque o gestor está na sala dele e vendo como a agência está andando. Em minha opinião, é um dos melhores sistemas que temos. Quando eu chego, ligo logo ele e vejo o que está se passando, espero, vejo a primeira pessoa que entrou, a última que foi atendida, é um sistema de leitura fácil. Eu trabalho assim (gerente 4M).

Por outro lado, preocupação, tristeza, frustração, abandono pela morosidade burocrática e ausências de serviços, equipamentos e materiais permanentes e de consumo, que são de extrema necessidade para o alcance da produtividade requisitada. Tal que “o sentimento é de preocupação mesmo. Gostaria e ter uma varinha de condão” (Gerente 4M). Sobre a situação, declara o respondente:

A gente pede as coisas, não tem. Tem que estar correndo atrás, aí, o pessoal diz: eu quero, falta material, eu fui comprei com o meu dinheiro e, por conta disso, comprei o mais barato. Para eles é não tem... não tem, então, faça um pedido. Então, vou fazer, aí é aquele processo, aí dizem: mas eu quero agora, estou precisando. Fui na malharia, comprei um bem barato e de plástico; está lá. Aí os funcionários ficam dizendo: isso não presta, mas é o que a gente tem, fica difícil (Gerente 12M).

Para finalizar, outra experiência em que o respondente encontra-se nessa situação e busca também alternativas particulares, o jogo de cintura para contornar as carências e os entraves burocráticos institucionais:

A logística depende de um monte de fatores, da burocracia no processo. Sabem que precisam do processo licitatório para conseguir as coisas, mas, que deveria haver uma política de que, quando a gente precisasse, a instituição investisse naqueles setores, para que, na hora que a gente precisasse, tivéssemos o retorno imediato. Eu não culpo as pessoas, eu culpo o sistema. É feito os segurados, nós somos o escudo

da coisa que funciona dentro da agência, até de um copo de água. eu tenho que oferecer aos segurados [...] Isso é que me dá força para eu buscar a solução das coisas, aí, a cada momento que eu recebo um não, aí eu tomo a minha iniciativa de buscar resolução, mesmo com aquele negócio de tirar, muitas vezes do meu próprio bolso, entendeu? Aquilo me irrita. Antigamente, na minha imaturidade, eu chegava, ia de encontro com o colega, hoje, eu me regulo, vejo que a culpa não é dele. Vou buscar a solução junto com a equipe, conversar com eles, dizendo: não temos copos, a gente vai ter que bancar; comprar, cada um, uma caneca para gente e, para a clientela, ter habilidade de dizer a eles que a instituição não disponibiliza. Mas, o copo, não é dizer não tem, é dizer que, infelizmente, eu não posso ficar comprando copos (gerente 3-m).

6.2.5 Relacionamento com a Hierarquia e Postura nas Adversidades

O presente eixo será analisado de forma mais sintética, uma vez que apenas três gerentes fizeram referência mais direta aos relacionamentos com as demais instâncias e a maioria dos respondentes demonstraram uma disposição pessoal em “fazer bem feito” suas atribuições, e “doar o que tem de melhor” para a organização, independente do estado das circunstâncias. Por sua vez, durante toda análise deste tema está latente as atitudes e posturas dos gerentes, conforme suas percepções.

Uma das atividades do gerente é a representação das necessidades e interesses da sua agência na instância a que ela está diretamente subordinada – a gerência executiva. Isto requer o desenvolvimento de habilidades para negociação e a valorização da rede de relacionamentos, uma forma de obter apoio social. Cita um respondente “devido à experiência do dia a dia, aos contatos que tenho aqui, quem me dá um apoio incrível é [...] eles estão me dando o apoio que eu deveria ter dos meus servidores” (Gerente 9H).

Por sua vez, a obediência às normas institucionais e o reconhecimento às determinações do poder central instigam o gerente a uma incansável função de convencimento da equipe de trabalho à adesão e adequação ao que está estabelecido. Refere-se a isso, a respondente afirma:

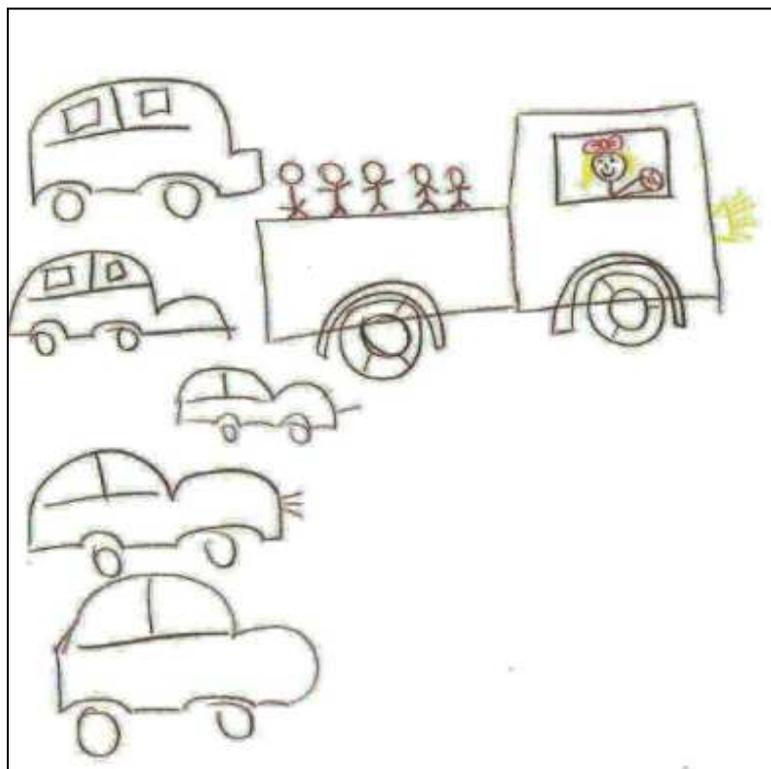
Pressão no alcance das metas, não é só aqui no INSS [...] sempre dizia nas reuniões [...] infelizmente, onde a gente trabalha tem que seguir normas; até na casa da gente, se não seguir normas as coisas não funcionam [...] tem que ter as normas, as cobranças e tem que fazer acontecer. Eu tenho que passar para eles a minha visão do que é fazer acontecer (gerente 3M).

A relação do nível estratégico com o nível operacional da organização caracteriza-se, na maioria das vezes, por excessiva centralização, provocando sentimento de frustração e de não valorização das proposições e iniciativas das representações das unidades de atendimento, conforme declara a respondente:

Eu fico feliz no meu âmbito gerencial local, mas, fico frustrada, às vezes, no âmbito gerencial nacional, porque, muitas vezes, enquanto eu procuro não tolher meus colegas pra que eles participem do gerenciamento, no âmbito nacional não sinto isso. [...] Uma ideia que a gente teve e ninguém antes teve, então é isso e muitas outras coisas. Frustra e desestimula. Mas, procuro não me desestimular em função dos meus colegas porque é uma máxima que tenho pra mim, que, enquanto estiver ali, vou dar o máximo de mim, o melhor de mim, mesmo que eu não esteja satisfeita, peço pra sair. Mas, enquanto estiver, vou dar meu melhor; não é porque pedi pra sair que não vou trabalhar bem. No local onde estou, estou muito satisfeita, as pessoas são muito comprometidas e participativas (gerente 1M).

São relatados também a confiança e o compromisso com a equipe de trabalho: “Tem horas que a gente pensa em voltar, mas, a gente está vendo que os servidores estão ali, atrás da gente, esperando, tem servidor que já dá a passada pra ir atrás” (Gerente 7M); a disposição de superação das dificuldades: “eu me vejo como uma porta aberta para novas experiências, novos embates e novos desafios” (Gerente 11H); pois a postura é de: “desafio, é como eu já disse pra você, se eu não tiver um desafio no dia a dia, acho que me anulo” (Gerente 6M).

Figura 5 – Ilustração elaborada pela Gerente 1M



Fonte: Entrevista Individual (Apêndice B)

Interpretação da respondente: “Eu, conduzindo na frente, têm uns que vêm em seu próprio carro e a gente consegue guiar, mas, têm outros que a gente vem carregando.”.

Para concluir, o desafio de aprender a conviver com “o sol e a chuva, casamento da raposa, tem que estar sempre apresentando. Mesmo com as dificuldades, temos que abraçar a vida com energia, alegria; com disposição. E, se a gente não tiver, a gente não leva nada, não” (gerente 12H).

Figura 6 - Ilustração elaborada pelo Gerente 12H



Fonte: Entrevista Individual (Apêndice B)

Interpretação do respondente: "Eu sou uma pessoa que gosto de ter proteção e dar proteção [...] a chuva são os desafios, porque o guarda chuva, ele absorve sem deixar passar, embora que respingue" (foi escrito abaixo do guarda-chuva: "esse sou eu").

6.3 CONCEPÇÕES SOBRE CHEFIA E LIDERANÇA

A segunda temática abordada na entrevista foi chefia e liderança, que contempla, a partir das opiniões dos respondentes, concepções sobre as diferentes ou idênticas características na atuação gerencial. A análise do conteúdo, inicialmente, revela que dez respondentes foram diretos na afirmativa das diferenças, contudo, ao discorrer sobre a questão, apenas oito classificam, com nitidez, as diferenciações do que é ser chefe e do que é ser líder.

Entretanto, ao serem consolidadas as explicações, onze respondentes apresentam características comuns para o chefe e, paralelamente, para o líder. Pode-se, assim, sistematizar o conteúdo em uma definição coletiva de chefe, conforme descrito a seguir.

- Pessoa nomeada para o cargo com atribuições estabelecidas; dá ordens e age de modo impositivo visando apenas o “faça”; não apresenta envolvimento, isola-se da equipe e não participa dos relacionamentos interpessoais.
- O que importa é “saber mandar”, cumprir o que está prescrito e executar o que é necessário para obtenção dos resultados.
- É fundamental para a existência da hierarquia – regra básica presente em qualquer instituição – então, exige obediência e respeito ao mesmo.
- Autoritário, centraliza as ações e controla as pessoas; determinante quando a pessoa demonstra resistência e não cumpre o que foi estipulado.

Do mesmo modo, a consolidação das características apontadas pelos respondentes possibilita também uma definição coletiva sobre liderança. Dessa forma, o líder é a pessoa que:

- Conduz o grupo e impõe-se pela competência; conversa, sabe ouvir e se relacionar; favorece a proximidade com a equipe; é presente.
- Opina, discute, consegue se fazer entender, coloca argumentos, consegue que a equipe siga as orientações e não fica isolado (a); respeita e obtém respeito das pessoas; propicia segurança à equipe.
- Sabe contornar situações adversas; com poder de persuasão, envolve as pessoas para o alcance de seus objetivos e da instituição, sem pressioná-las; gera a confiança, e a crença de que vai dar certo.
- Comanda para fazer acontecer; confia nas pessoas e sabe delegar responsabilidades; tem bom senso e, assim, conquista e influencia a equipe.
- Tem capacidade de empatia; apresenta coerência, pois “fala e faz”; torna-se referência; consegue atingir os resultados de forma mais agradável, pois conta com a colaboração dos demais, então, sabe administrar, pois gerencia o todo.
- A liderança é democrática - não se tem espaço hoje para outro tipo -, atribui novas tarefas; estimula mudança de comportamento; favorece a inovação, pois o relacionamento com a equipe acontece sem barreiras.

Pelas características da cultura organizacional do INSS, conforme referenciado em item anterior, o conhecimento da legislação e a capacidade de saber fazer com eficiência os ritos processuais dos benefícios previdenciários tem uma dimensão de concentração de poder que extrapola o desempenho técnico-operacional das equipes de trabalho na troca de informações. De acordo com os depoimentos, estabelece-se um status e uma posição de autoridade de chefia ou liderança. Assim “chefe só pode ser o que tem conhecimento técnico, mas não é líder” (Gerente 4M); segue no mesmo sentido o relato de outra respondente:

Eu gosto sempre de dizer: é assim, é assado, está no artigo tal, ou então, digo que não lembro do artigo naquele momento, mas que há um artigo que fala sobre isso, para que, na próxima, a pessoa saiba ir buscar. Mas, tem pessoas que gostam de manipular informações e acabam se tornando líderes e, na verdade, não são (Gerente 1M).

Isso fornece elementos para entendimentos sobre a valorização do papel de chefia e as dificuldades apresentadas para identificações e distinções sobre liderança e chefia na dinâmica organizacional. Portanto, merecem futuros estudos o conhecimento dos efeitos, nas pessoas, e, particularmente, nos gerentes e na cultura organizacional vigente, da mudança de denominação de “chefe de APS para gerente de APS”, ocorrida em 2009, uma vez que se verificou que essa mudança tem um significado ainda não amplamente apreendido. Um dos respondentes afirmou “eu sou das antigas, então, antigamente existia chefe de posto e hoje é gerente de APS. O chefe do posto era o camarada que sabia mais de legislação; conhecer a legislação não é um atributo de gerente de APS” (Gerente 11H).

Outro dado que merece destaque é a ausência, na fala dos respondentes, de referências ao termo “gestor”. Oito, dos doze respondentes, não citaram o termo nas suas respostas, talvez em virtude da pergunta ter sido baseada apenas na diferenciação entre chefe e líder (apêndice II).

Os demais apresentaram visões heterogêneas ao utilizar o termo gestor: “a minha intenção não é continuar como gestor e não é que não tenho perfil, me sinto verde demais pra ser isso no INSS, talvez, daqui a três anos, com uma visão mais geral. A vantagem de ser gestor hoje em dia são os contatos” (Gerente 9M). Outro aspecto identificado foi a associação do termo gestor com o termo chefe, conforme revela o depoimento:

O gerente lá sempre me lembra de que sou gestora e que não posso executar. Mas, pense numa pessoa mole pra mandar: sou eu. Admiro aquele gerente porque ele é um gestor nato e tenho admiração por ele, que tem tudo na ponta da língua, ele derruba todo mundo em termo de gestão [...] mas, ultimamente, e tenho colocado pra

o colega que me explique o porquê, meus negócios agora são todos por escrito, e servidor tem um medo danado de botar as coisas por escrito (Gerente 7M).

Identificou-se a associação de gestor enquanto liderança e pessoa que tem papel de representação da unidade nos demais espaços, conforme revela a respondente:

Eu não me sinto como chefe, embora, ache que o chefe, ainda mais dentro da concepção atual, é fora de moda; a palavra é gestor. Seja chefe de APS, minha chefe de benefícios também é uma gestora, ela tem que ter liderança diante da equipe senão, se isola [...] me sinto representante da unidade, como gestora, como estar na mesma situação que eles, que, na verdade é isso, hoje eu estou aqui, representando a APS [...] Acho importante ter se criado a palavra gestor porque gestor, você está gerindo, está gerenciando, está propondo. A figura de chefe que as pessoas têm na cabeça é aquele que manda; que não participa. Hoje em dia, não tem mais espaço para isso. O gestor, hoje em dia, tem que participar para entender como as coisas estão acontecendo e para poder construir propostas (Gerente 6M).

Ao conceber líder como aquela pessoa que tem uma capacidade de influenciar os demais, inclusive de forma negativa, seja no âmbito do trabalho ou na sociedade, como os prefeitos e parlamentares; e chefe com alguém autoritário, que sabe mandar, surge, em contraposição aos dois perfis, outra percepção - a de gestor. Assim, aborda o respondente:

Eu era gestor, não era um líder, mas, eu acho que a diferença é que o líder tem o poder de influenciar. Outra coisa que eu não tenho como gestor é ser chefe autoritário, que manda e sabe mandar; eu não tenho, eu não sei mandar, mas eu peço quando eu não consigo. [...] Eu vejo assim, a liderança é diferente da gestão, do gestor [...] De saber influenciar, a liderança sabe influenciar e o gestor tem o papel de identificar o líder. O chefe é aquele que executa o que tem que ser feito. Se for pra fazer, a gente vai fazer, então, não se preocupe. O chefe é o que dá ordem, a minha percepção de gestor é essa; saber lidar com todo tipo de pessoas e com essas dificuldades, saber influenciar e ver quem pode influenciar, quem tem liderança (Gerente 12H).

Quanto à autoimagem de ser chefe ou ser líder, entre várias respostas híbridas, um quantitativo de seis gerentes, de forma direta, afirmaram serem líderes, conforme ilustra um depoimento:

Acho-me líder. Porque, embora eu conduza, gosto de deixar as pessoas pensarem. Porque eles chegam com a resposta, mas querem ouvir o que você tem para dizer. Por isso, gosto de responder com uma pergunta, porque as pessoas, às vezes, já têm a solução, e querem confirmar com a gente o que eles já têm. Até para a pessoa se sentir mais segura da próxima vez (Gerente 1M).

Importante observar, no depoimento anterior, um traço relevante da função gerencial: a performance de educador, que busca, na relação de trabalho, a contínua aprendizagem e contribui com o discernimento crítico e a autonomia dos indivíduos. Outro aspecto levantado por um gerente foi o efeito de transformação na forma de pensar e agir, devido à participação em atividades de profissionalização e educação corporativa, o seguinte relato confirma: “participar de um evento, isso também o RH mudou um pouco minha visão” (Gerente 11H).

Enfim, nas opiniões e posicionamentos sobre chefia e liderança, coletadas na entrevista, constata-se a existência de conteúdos que faziam comparativos novamente à família - à relação de pai para filho -, ao justificar a necessidade de respeito à hierarquia na organização. Da mesma maneira, aparecem as relações com subordinados e superiores, passando por brincadeiras do tipo: “me ajeite que eu te ajeito”, como uma forma de “controle cordial”, utilização de relações afetuosas e de amizade para contornar problemas e dificuldades na administração pública.

Dessa forma, as formulações de Junquillo (2005), citadas nesta pesquisa, tornam-se uma referência, pois apontam para a necessidade de estudo e conhecimento do contexto sociocultural e das práticas sociais, visando fundamentar a compreensão dos comportamentos e das concepções existentes na atuação gerencial.

6.4 CONDIÇÃO DE GÊNERO NO EXERCÍCIO DA GESTÃO

A indagação realizada com o intuito de averiguar as relações de gênero no exercício da gerência nas APS foi se a condição de ser homem ou de ser mulher interfere na gestão da equipe de trabalho. Esse questionamento resultou, de imediato, em respostas negativas e assertivas pela maioria dos gerentes. Dez respostas foram negativas, uma foi positiva e a outra ponderou ambos os aspectos; dentre as respostas negativas, sete foram de gerentes mulheres e três de gerentes homens; a resposta positiva foi dada por uma gerente mulher.

Porém, entre as sete gerentes mulheres, ao detalharem e exemplificarem que a condição de gênero não interfere no exercício da gestão, quatro caracterizavam de forma positiva a condição de ser mulher, ou seja, para essas quatro respondentes, ser mulher ajuda e facilita o desempenho gerencial nas APS.

Os argumentos, nesse sentido, referem-se à expressão de afetividade, sensibilidade, cordialidade, características predominantes na sociedade como tipicamente femininas. Ainda, a capacidade de realização de tarefas simultâneas e de percepção e atenção para os detalhes foram características expressadas e que estão associadas ao cuidado, papel desempenhado pelas mulheres ao longo da história - cuidar da casa, cuidar do marido, cuidar dos filhos.

Ilustram a referida constatação, declarações do tipo: “o fato de ser mulher, se preocupa mais com os detalhes” e “se fosse homem, não fazia” (Gerente 7M) referem-se às comemorações de aniversário no local de trabalho, por exemplo. Da mesma forma, “acho que, se interferir, é positivamente, porque a gente tem mais sensibilidade que os homens. A gente

tem o poder de fazer três coisas ao mesmo tempo e o homem não. Às vezes, estamos falando ao telefone, digitando algo e ainda conversando com alguém. Os homens não” (Gerente 4M).

Portanto, na visão da respondente “não é nem uma interferência, é uma situação positiva”, conforme exemplifica “chego de manhã, dou um abraço, coisa que o homem não faz, abraçar outro homem. Eu tanto abraço homem como mulher. Tem dia que chego e o colega está aperreado eu tenho a percepção, vou lá, converso” (Gerente 1M).

Sintetiza outro depoimento sobre a percepção de discriminação no ambiente de trabalho:

Não. Quer dizer, eu não sinto isso, até os homens de lá me respeitam. Logo que eu cheguei, eu não sei, mas à medida que você vai conquistando, mostrando confiança, mostrando que você está preocupada. Eles têm respeito por mim, independente de ser homem ou mulher. Nunca me desrespeitaram, nem ouvi nenhum comentário que é porque é mulher [...] Não. Pelo menos com o pessoal que eu convivo, não. Se eles têm, não demonstram, até pelo contrário, me respeitam. Quem sabe até por eu ser mulher, às vezes isso até facilita. Você tem mais jeito, homem é mais... e eu já vou de forma mais educada, às vezes até facilita (Gerente 5M).

A única gerente a afirmar perceber a existência de discriminação no local de trabalho justifica isso com o fato de a maioria dos servidores serem homens e identifica que os que expressam preconceito são servidores homens e com mais idade, explica:

Antigos, de uma idade mais avançada, dessa aceitação eu já entendo por que são homens que foram criados por aquela mulher que tem aquela visão machista, entendeu? Mas eu não tenho esses problemas [...] quando eu cheguei, houve a resistência deles, entendível, por conta da idade, por nunca terem tido uma chefe mulher no cargo [...] Eu era chefe de concessão [...] tinha essa mesma resistência, mas não de forma afrontante, uma vez ou outra, aparecia um comentário, mas, depois vai se convivendo e não se tornava uma convivência intolerável (Gerente 3M).

No aprofundamento da temática, durante a entrevista, houve outras considerações sobre comportamentos de indisposição e intolerância no ambiente organizacional, como a falta de urbanidade de servidor com o outro colega, em relação a tratamento diferenciado com servidores de menor nível de escolaridade.

Contudo, merece destaque o depoimento de três respondentes sobre a existência de preconceitos e resistências entre gerações. Os servidores novos - admissões realizadas pelos últimos concursos públicos -, considerados jovens e os servidores com mais anos de serviço na organização - considerados antigos. Conforme se verifica no seguinte depoimento:

Coloquei uma pessoa que era justamente novato, embora que foi mulher. Não por ser mulher, e sim, por ser jovem; uma pessoa nova no pedaço, como diz a história. Era com ela que eu queria contar. Aí, houve uma certa rejeição por causa disso na turma, dizendo que eu poderia ter colocado outra pessoa, uma pessoa mas antiga (Gerente 12H).

Outro depoimento relata a experiência de uma gerente:

Porque cheguei pra ser gerente novinha e 90% tem idade de ser meu pai, quase o dobro da idade e têm pessoas que se sentem mal. E eu sempre procuro dar o respeito que a pessoa quer, sem deixar de ser gestora, de dar o comando, mas, procurando demonstrar que sei respeitar a diferença de idade, chamar de senhor, ter mais paciência; porque é uma situação difícil, é o mesmo que mandar no seu pai e é uma situação desconfortável pra ele, apesar de ser comum pra gente. Procuro descontraír, mas, não discriminada, e sim, desconfortável (Gerente 1M).

Os dados apresentados tornam-se reveladores para melhor compreensão das relações que permeiam os desentendimentos e conflitos nas relações de trabalho das APS. Extrapolam a esfera local da agência e a governabilidade imediata do gerente, sendo necessário ser mais abrangente na busca de alternativas de enfrentamento da situação, uma vez que os conflitos geracionais relacionam-se a uma prática social.

Assim, a organização precisa compreender as dimensões sociais e culturais da problemática para formular e programar ações que possam viabilizar convivências saudáveis e relacionamentos pautados pelo respeito às diversidades e particularidades de cada servidor. Levanta-se, então, a necessidade de estudos e pesquisa sobre a questão.

Quanto às percepções e opiniões retratadas nesta investigação sobre a existência de preconceitos e discriminações de gênero no ambiente de trabalho pelos gerentes de APS, questiona-se: a percepção de dez gerentes, dentre os quais sete são mulheres, sobre a não ocorrência de preconceitos e discriminações significa que essas relações, de fato, não estão sendo dimensionadas e reconhecidas? Ou a consolidação das conquistas das mulheres por direitos iguais provocou a superação de desigualdades e preconceitos?

Na literatura abordada, observa-se uma quantidade proporcional de mulheres e homens nos cargos de nível operacional no Serviço Público Federal, assim como registra-se que, onde existe maior quantidade de mulheres por local de trabalho, as resistências e preconceitos tendem a diminuir. A tendência é, inclusive, desaparecer, à medida que o número de mulheres aumenta e a competência gerencial das mulheres se estabelece (CHANLAT, 2005).

Enfim, aponta-se que a consolidação do processo democrático e as mudanças na sociedade brasileira contribuíram para rupturas nas relações tradicionais do papel masculino sobre o feminino; emergem outras relações de trabalho, isto introduz dinâmicas positivas e transforma o universo organizacional em que a mulher se converte também em protagonista, fruto de um processo de expressiva democratização nos mais diversos campos da vida social (NOGUEIRA, 2005).

6.4.1 Autodesenvolvimento e Perspectivas de Futuro

Para abordagem da percepção sobre o autodesenvolvimento, foi utilizada uma escala de zero a quatro para mensurar o nível do grau do mesmo, assim classificado: nenhum investimento (0); investimento fraco (1); investimento médio (2); investimento satisfatório (3); investimento forte (4). Entendem-se por investimento as iniciativas e ações praticadas pela pessoa com a finalidade de capacitação profissional, atualização no ambiente de trabalho, crescimento pessoal e qualidade de vida; a periodização corresponde ao ano de 2010 a 2012.

As respostas das gerentes mulheres foram bastante heterogêneas: duas gerentes fazem investimento forte; três fizeram investimento satisfatório; uma fez investimento médio; e duas fizeram investimento fraco. Então, cinco gerentes mulheres empenham-se, de forma peculiar no processo de desenvolvimento pessoal.

Ao justificar a opção escolhida, esse grupo, quanto à educação formal, já tem graduação e/ou pretende realizar uma pós-graduação; gosta de participar de treinamentos presenciais e à distância; e tem hábito de leitura. Quanto à qualidade de vida, a maioria pratica caminhada como atividade física; gosta de viajar; prioriza a convivência com a família, apesar de priorizar também a sua vida profissional. Quanto ao futuro profissional, duas cogitam perspectivas de mestrado, investimento em outras atividades; não colocam aposentadoria como prioridade.

As outras três gerentes mulheres que se enquadraram no investimento fraco e médio, não estão engajadas na educação formal; não priorizam cuidados pessoais com a alimentação saudável e acompanhamento médico regular; quanto ao futuro profissional, duas delas pensam em aposentadoria.

Em relação aos gerentes homens, as respostas foram mais homogêneas: dois classificam-se no investimento satisfatório e dois em investimento médio. Quanto à educação formal, três fizeram graduação e/ou pretendem cursar pós-graduação; mantém-se atualizados no ambiente de trabalho; dois têm hábito de leitura; contudo, o ponto comum entre eles é a vida sedentária e a negligência com a alimentação. Quanto ao futuro profissional, apenas um fez referência à aposentadoria.

Vale ressaltar que todos os gerentes, homens e mulheres, relataram ter uma jornada de trabalho prolongada, passando, diariamente, de dez a doze horas no ambiente de trabalho. Fato comum entre os gerentes que têm pouco tempo no cargo é o envolvimento mental vinte e quatro horas, são frequentes as situações em que passam noites mal dormidas, nas quais se sentem absorvidos com os problemas e soluções da rotina da APS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo democrático da sociedade brasileira, consolidado nas últimas décadas; a modernização do aparelho de Estado, com a instituição da administração pública gerencial; e as demandas e reivindicações por direitos sociais e pela prestação de serviços públicos com qualidade e celeridade compõem um cenário de intensas mudanças que determinam as relações no nível macro e micro social.

A conquista da cidadania plena requer a ampliação do pensamento e da interpretação rotineira dos tensionamentos, interesses e contradições presentes nas relações do Estado com a sociedade. Há críticas à mercantilização dos serviços públicos e, entre as diferentes definições atribuídas a essa nomenclatura (serviços públicos), a própria Constituição Federal não demonstra precisão em sua utilização, ora referindo-se a ela como atividade econômica, que pode trazer lucro ao estado, ora confundindo-a com a Administração Pública.

A definição imprecisa, quando se refere ao cidadão na inter-relação com os bens e serviços estatais, encontra diferenciações entre usuário do Governo, que “é toda e qualquer pessoa que recebe ou se utiliza dos serviços ou bens produzidos por funcionários da organização” e o papel do funcionário ou servidor público, que é concebido também como cliente a serviço do cliente-cidadão.

Na questão das necessidades e demandas da população, verificou-se que cresceu a insatisfação da sociedade com a gestão pública, isso, em decorrência, principalmente, da má qualidade e do baixo rendimento efetivo de alguns serviços públicos. Dente essas causas aparecem, entre outras, as deficiências da política de recursos humanos no serviço público.

No ritmo de vida em que a velocidade de resposta torna-se um valor, redimensionando princípios, valores e concepções, a administração pública, fundamentada em procedimentos e práticas burocráticas, inquieta-se em atender a aos pré-requisitos da vida moderna. Por outro lado, os usuários desses serviços públicos, cada vez mais conscientes de seus direitos, reivindicam cada vez mais dos agentes públicos.

O papel dos gerentes das APS, dos quais se requer, entre outras competências, mais agilidade, iniciativa e criatividade, torna-se, cada vez mais, essencial para o atendimento às demandas desse “cliente-cidadão” em relação ao sistema público de previdência social.

No mesmo sentido, de acordo com as definições acerca dos direitos de cidadania, situamos a previdência social entre os direitos sociais, constituindo-se num dos instrumentos da categoria dos serviços sociais dos mais abrangentes e importantes em relação à cobertura e ao perfil de seus usuários, na concepção do sistema de proteção social brasileiro.

Com isso, os elementos trazidos com a realização deste estudo reportam a temas de extrema relevância social, inseridos num contexto em que se busca a implantação de ações efetivas por parte da gestão pública para a adequação de suas práticas administrativas à dinâmica moderna da sociedade que, atualmente, produz cidadãos cada vez mais conscientes e atuantes. Tendo sido elencadas as competências requisitadas dos líderes eficazes no serviço público nos dias atuais, a construção dos referenciais e das diferenças entre os tipos de liderança forneceu elementos para a compreensão da realidade dos gerentes participantes deste estudo.

Verificou-se um esforço da instituição em demonstrar à sociedade os resultados de sua inserção nesse processo de modernização pela busca da excelência e também um direcionamento para a integração das APS com as comunidades da sua área de abrangência, objetivando também a mudança na visão que a sociedade tem da imagem do órgão. Dessa forma, o objeto deste estudo tem relação direta com esse objetivo institucional, uma vez que nossos esforços foram no sentido de entender a realidade dos gerentes das APS, a partir de suas vivências, suas dificuldades e necessidades.

Com essa reflexão, evidenciou-se também a relevância, para a instituição, de enfrentar os problemas referentes à gestão de pessoas. Entre as questões a serem priorizadas, está a necessidade de continuidade das ações de reestruturação do quadro de servidores para superar a defasagem numérica gerada pelo período em que a instituição não realizou concurso público (1990 – 2003). Observou-se que há uma tendência de agravamento desse quadro com os dados apresentados por meio dos quais se constata a expectativa de que, em 2012, mais de trinta por cento dos servidores administrativos ativos e uma importante parcela dos servidores peritos médicos ativos tendem a se aposentar.

Com a caracterização do perfil dos gerentes, verificou-se que são pessoas experientes e que, em sua maioria, possuem quarenta ou mais anos de idade, sendo que a metade tem cinquenta anos ou mais. Esse perfil também aponta para a necessidade de que sejam realizadas ações que, além de desenvolver as competências necessárias do quadro atual de

gerentes também dê conta da formação de novos gerentes e líderes para a continuidade e afirmação das ações de modernização administrativa em implantação no INSS.

Pensar a respeito da realidade em que está inserida a Previdência Social hoje, sua importância, enquanto um sistema público que deve efetivar uma segurança fundamental ao segurado no momento em que se é necessário recorrer à substituição da renda, bem como os atuais processos existentes no sentido da modernização do INSS, possibilitou a compreensão a respeito dos desafios à atuação do sujeito da pesquisa - os gerentes das APS. Observou-se que essa modernização trouxe também ao órgão a possibilidade de implantação de ferramentas modernas para a gestão de pessoas, a exemplo da Gestão por Competências, que permite, através do mapeamento, identificar e desenvolver as competências necessárias aos objetivos organizacionais.

Do ponto de vista do método escolhido para identificar a percepção dos gerentes, a aplicação do método de construção de desenhos revelou-se como um instrumento eficaz e apropriado à coleta de dados deste estudo. A utilização desse método proporcionou um momento de sensibilização que favoreceu o estabelecimento de um clima de confiança e a abertura para continuidade da entrevista. Além disso, revelou-se como uma provocação aos respondentes para interpretarem a realidade vivenciada no exercício da gerência das APS.

Portanto, a partir dos resultados da pesquisa, um estudo de caso que não comporta generalizações a outros órgãos do serviço público e a outras realidades institucionais no âmbito da própria Previdência Social, suscitamos algumas observações e ponderações, em nível de contribuição.

As insatisfações e os tensionamentos dos servidores das APS requerem uma particular atenção no âmbito das condições de trabalho e no desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes para proporcionar, não só um desempenho desejável nas relações das atividades corporativas, mas, principalmente, a valorização e transformação das relações de trabalho no serviço público.

Identificou-se a necessidade de desencadear processos de aprendizagem e desenvolvimento que incorporem na cultura organizacional os valores institucionais em práticas cotidianas de convivências saudáveis, como o respeito às diferenças e particularidades, ao ritmo de trabalho, à capacidade de aprendizagem e às trajetórias de vida dos servidores e daqueles que os representam no âmbito institucional.

As ações institucionais de educação e desenvolvimento precisam considerar o contexto socioeconômico, político e cultural no desenvolvimento das competências gerenciais. No mais, registra-se a importância do conhecimento da realidade institucional, inclusive com a valorização e estímulo aos estudos e pesquisas científicas, e, de modo premente, as questões a respeito de liderança, gênero e aos conflitos geracionais, visando fornecer elementos que fomentem mudanças organizacionais.

Com a apresentação de elementos construídos pelos próprios gerentes das APS a respeito das diferenças e especificidades entre o exercício da chefia e da liderança, identificou-se a demanda por futuros estudos objetivando também o conhecimento, do ponto de vista da cultura organizacional, dos significados advindos das mudanças implantadas na gestão administrativa das unidades de atendimento, e, particularmente, em que medida mudanças como a ocorrida na denominação do cargo de chefe de APS para gerente de APS representam a exigência de um novo perfil de atuação por parte dos respondentes.

Quanto às percepções e opiniões acerca da relação entre gênero e liderança, foram observados avanços significativos apontados por todos - tanto por gerentes homens quanto pelas mulheres -, que reconhecem, em seus relatos, as competências das gerentes com as quais convivem, inclusive destacando os pontos fortes delas em relação ao exercício da gerência. No entanto, considerando que a amostra limitou-se a apenas um nível da hierarquia da instituição, os resultados apontam o caminho para que, em pesquisas futuras, possam ser investigados os fatores relacionados a esses resultados.

Foi implantado o monitoramento ao desempenho dos servidores por meio de sistema eletrônico para tal. No entanto, este não considera as limitações apontadas na pesquisa quanto à deficiência do quantitativo e qualificação de pessoal, à rotatividade e à infraestrutura disponibilizada ao atendimento da população. Com isso, os servidores do INSS, sobretudo os Gerentes, vêm-se, constantemente, obrigados a suprir essas limitações, o que tem causado sobrecarga e muitas frustrações.

Logo, cabe apontarmos a importância de que o próximo passo a ser dado para a otimização dos resultados desse Sistema seja integrá-lo a outros, a fim de que o mesmo retroalimente o planejamento de pessoal no órgão e de outros recursos necessários às melhorias no atendimento nas APS.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ALBERNAZ, Lady S. F. e LONGHI, Márcia. Para compreender Gênero: uma ponte para relações igualitárias entre homens e mulheres. In: SCOTT, Parry; LEWIS, Liana e QUADROS, Marion. **Gênero, diversidade e desigualdades na educação**: interpretações e reflexões para formação docente. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2009.
- ALVAREZ, Sonia E. A “Globalização” dos feminismos latino – americanos / tendências dos anos 90 e desafio para o novo milênio. In: ALVERZ, Sonia; DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo. **Cultura e Política dos Movimentos Sociais Latino – Americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- ALVES, Branca Moreira e PITANGUY, Jacqueline. **O que é feminismo**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio. **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. 2ª ed. São Paulo: UNESP, 2007.
- ÀVILA, Maria Betânia. Feminismo, cidadania e transformação social. In: ÀVILA, Maria Betânia (org.). **Texto e imagens do feminismo: mulheres construindo a igualdade**. Recife: SOS Corpo, 2001.
- BARDIN, Laurence. Análise do conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. **Plano plurianual 2008-2011**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2007.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 13ª ed. Brasília: Editora Universidade Brasília, 2007.
- CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileira. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octavio. **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. 2ª ed. São Paulo: UNESP, 2007.
- CHANLAT, Jean-François. Mitos e Realidades sobre o Estresse dos Gerentes. In: DAVEL, Eduardo; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes (orgs). **Gerência em ação: singularidades e dilemas do trabalho gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. (p. 281-312).
- COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-74, set./out. 2008.
- COHN, Amélia. A Saúde na Previdência Social e na Seguridade Social: antigos estigmas e novos desafios. In: COHN, Amélia; ELIAS, Paulo Eduardo. **Saúde no Brasil**: políticas e organização dos serviços. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

DAVEL, Eduardo; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes. Singularidades e Transformações no Trabalho dos Gerentes. In: DAVEL, Eduardo; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes (orgs). **Gerência em ação: singularidades e dilemas do trabalho gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. (p. 29-56).

DELGADO, Maria do Carmo. **Estrutura de governo e ação política feminista: a experiência do PT na Prefeitura de São Paulo**. Tese de Doutorado – PUC. São Paulo, 2007.

ENAP & INSS. **Gestão das Agências da Previdência Social**. Ministério da Previdência Social. Escola Nacional de Administração Pública e Instituto Nacional do Seguro Social, Brasília, Outubro/ 2009. 112 p.

_____. **Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal**. Brasília, 2004.

FADUL, Élvia. Dinâmicas contemporâneas na regulação de serviços públicos. In: PECCI, Alketa (Org.). **Regulação no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007.

FALÇÃO, Maria do Carmo. A Seguridade na Travessia do Estado Assistencial Brasileiro. In: SPOSATI, Aldaíza; FALÇÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os Direitos (dos Desassistidos) Sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-36, mai./jun. 2011.

FARIA, José Henrique; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 5, n. 5, p. 429-439, set./out. 2011.

FAUFFLET, Emmanuel. Os gerentes e suas atividades cotidianas. In: DAVEL, Eduardo; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes (orgs). **Gerência em ação: singularidades e dilemas do trabalho gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. (p. 67- 80).

FLEURY, Sônia; OUVÉNEY, Assis Mafort. Política de Saúde: uma política social. In: GIVANELLA, Ligia, et al., (Org.). **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.

FLEURY, Maria Tereza. Cultura de empresa e novas formas de gestão da força de trabalho. In: **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Vértice, 1991.

HIRATA, Helena. Divisão sexual do trabalho: o estado das artes. In: HIRATA, Helena. **Nova divisão sexual do trabalho? um olhar voltado para a empresa e a sociedade**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

INSS. Prestação de Contas Ordinárias Anual. **Relatório de Gestão/Exercício de 2011**. Prestação de Contas do Presidente do Instituto Nac. do Seguro Social ao Tribunal de Contas da União (TCU). Ministério da Prev. Social. Instituto Nacional S. Social, BRASILIA, MARÇO/2012, 878 p.

_____. **Workshop Gestão 2012: fortalecendo competências para novas conquistas**. Instituto Nacional de Seguro Social. Brasília, 2011, 74 p.

_____. **Saúde INSS 2011: uma análise da situação de saúde dos servidores do INSS: relatório final** / Suely Ferreira de Carvalho e Jane de Carvalho Miranda Leite. Brasília, Instituto Nacional de Seguro Social, 2011, 290 p.

_____. **Guia do Servidor – o nosso papel na construção de um novo tempo**. Ministério da Previdência Social. Instituto Nacional de Seguro Social. Brasília, 2010, 86 p.

_____, 2010a. **Workshop de competências gerenciais – formando líderes**. Caderno do Participante. Ministério da Previdência Social. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Brasília, 2010, 78 p.

_____, 2010b. Ministério da Previdência Social. **Carta de Princípios de Gestão e Governanças do INSS – Formando Líderes**. INSS, Brasília, 2010.

IRIGARAY, Hélio Arthur; VERGARA, Sylvia Constant. Mulheres no Ambiente de Trabalho: abrindo o pacote “gênero”. **Anais XXXIII EnANPAD**, São Paulo, 2009.

JACOBI, Pedro. Movimentos sociais urbanos numa época de transição: limites e potencialidades. In: SADER, Emir (org.). **Movimentos Sociais na Transição Democrática**. São Paulo: Cortez, 1987.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Administração Pública e Gerentes no Contexto Brasileiro. In: DAVEL, Eduardo; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes (orgs). **Gerência em ação: singularidades e dilemas do trabalho gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. (p. 133- 153).

KANAN, L. A. **Poder e Liderança de Mulheres nas Organizações de Trabalho**. Organizações & Sociedade, Salvador, v.17, n. 53, p. 243-257, abr./jun.2010.

KERGOAT, Daniele. Relações sociais de sexo e psicopatologia do trabalho. In: HIRATA, Helena. **Nova divisão sexual do trabalho? Um olhar voltado para a empresa e a sociedade**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARTINS, Regina. **Mulheres executivas: ascensão e obstáculos nas empresas**. Tese de Doutorado- PUC. São Paulo, 2007.

MOTTA, Fernando C. P. **Teoria das organizações: evolução e crítica**. 2ª ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. O “sofrimento” como metáfora organizacional. **Organizações & Sociedade**, v. 10, n. 28, p. 145-162, set./dez. 2003.

_____. **Um estado para a sociedade civil: temas e políticos da gestão democrática**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Marco Aurélio. **Potência, limites e seduções do poder**. São Paulo: UNESP, 2008.

OLIVEIRA, Véra Affonso de. **A prestação de um serviço público de qualidade**: a divulgação eletrônica de informações do IBGE sob a óptica dos estudantes de administração e economia dos cursos de graduação da FGV/RJ em 2002. Dissertação de Mestrado – Faculdade Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 105, p. 5-29, jan./mar. 2011.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de; SANT'ANNA, Anderson de Souza; VAZ, Samir Lofti. Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1453-75, nov./dez. 2010.

PAULA, Ana Paula de Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

_____, 2005b. Administração pública entre brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, vol. 45, n.1, p. 36-52, jan./mar. 2005.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p.39-55, jun./set. 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações publica no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 40, n.1, já./fev./ 2006.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. Administração pública e burocracia. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. 2ª ed. São Paulo: UNESP, 2007.

REVISTA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Publicação do Ministério da Previdência Social. Edição Comemorativa, março, 2010, 34 p.

_____. Ano II, nº 3, maio-agosto, 2012, 66 p.

ROULEAU, Linda. Gerentes e Repertórios de Identidade em Contexto de Reestruturação Organizacional. In: DAVEL, Eduardo; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes (orgs). **Gerência em ação: singularidades e dilemas do trabalho gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. (p. 157-190).

SALES, Tereza. Raízes da Desigualdade Social na Cultura Política Brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, n. 25, ano 9, jun. 1994.

SCOTT, J. **Gênero: uma categoria útil para a análise histórica**. Recife, SOS Corpo – Gênero e Cidadania, 1996.

SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 3, p. 259-276, jul./set. 2005.

SOUSA, Geida Maria Cavalcanti de. **Desenvolvimento cognitivo na construção do raciocínio matemático e reprovação nos cursos de engenharia da UNIVASF**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012. 200 p.

SLOMSKI, V. G. Competências gerenciais necessárias ao gestor público contemporâneo. **Informativo da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales**, São Paulo, n.56, mai. 2012. Disponível em <http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigosArquivos/70f0d14e9203d847c5e94982b4bcb79c.pdf> >. Acesso em 10 jul. 2012.

TENÓRIO, Fernando G. **Flexibilização organizacional, mito ou realidade?**. Rio de Janeiro: FGV, 2000a.

_____. 2000b. “Alianças e parcerias: uma estratégia em Alves & CIA”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 35-52, mai. /jun. 2000.

_____. **Tem razão a administração?** Ensaio de teoria organizacional. 2ª ed. Ijuí (RS): Editora UNIJUÍ, 2004.

TREMBLAY, Diane-Gabrielle. Gerentes e a conciliação entre trabalho e família. In: DAVEL, Eduardo; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes (orgs). **Gerência em ação: singularidades e dilemas do trabalho gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. (p. 83-107).

VELASQUES, Angélica Seibt. **Avaliação dos critérios de excelência em organizações públicas e privadas**. Dissertação de Mestrado – Faculdade Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

WILLMONT, Hugh. Gerentes, Controle e Subjetividade. In: DAVEL, Eduardo; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes (orgs). **Gerência em ação: singularidades e dilemas do trabalho gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. (p. 215-246).

APÊNDICES

APÊNDICE A

Questionário Aplicado com os Gerentes das APS

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Questionário

Nome	
Categoria Funcional	Data

Prezado (a), o objetivo deste questionário é caracterizar o perfil sócio profissional dos servidores públicos federais que ocupam cargos de gerentes no nível operacional no INSS. Suas respostas serão tratadas confidencialmente e os resultados tabulados de forma agregada.

Dados Pessoais - Assinale a alternativa.

1 - Faixa Etária:

- () 21 a 25 anos () 36 a 40 anos () 51 a 55 anos
 () 26 a 30 anos () 41 a 50 anos () mais de 55 anos
 () 31 a 35 anos () 46 a 50 anos

2 - Estado Civil

- () Solteiro () Viúvo
 () Desquitado/Divorciado () Outro: _____
 () Casado

3 - Você tem filhos:

- () Sim () Não

4 - Grau de escolaridade / Formação profissional:

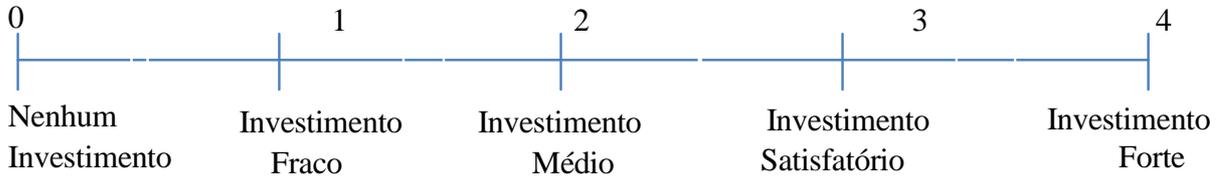
- () Ensino Fundamental () Graduação completa
 () Ensino Médio () Pós-graduação lato senso
 () Graduação incompleta () Mestrado/Doutorado

Especifique: _____

APÊNDICE B

**Roteiro de Entrevista Realizada com os
Gerentes das APS (com utilização do método de Construção de Desenhos)**

2.3 - Na escala abaixo, indique o grau de investimento em seu processo de autodesenvolvimento (capacitação, atualização no ambiente de trabalho, crescimento pessoal e qualidade de vida) nos últimos dois anos. Exemplifique.



Observações do Pesquisador:

2.4 - O que você deseja para seu futuro profissional a médio/longo prazo (3 a 5 anos)?

Observações do Pesquisador:

Assinatura dos Pesquisadores

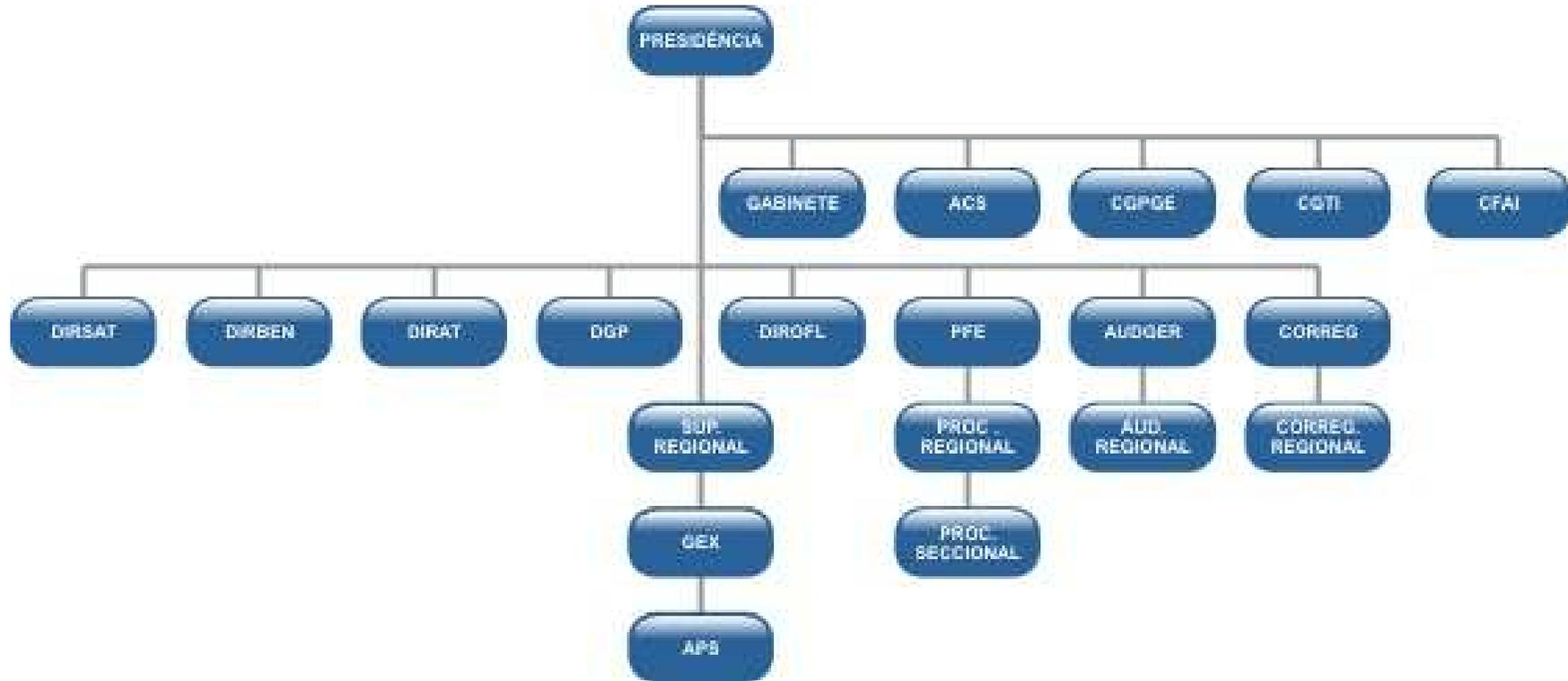
1- _____

2- _____

ANEXOS

ANEXO I
Estrutura Organizacional do INSS

Organograma - Estrutura Organizacional do INSS



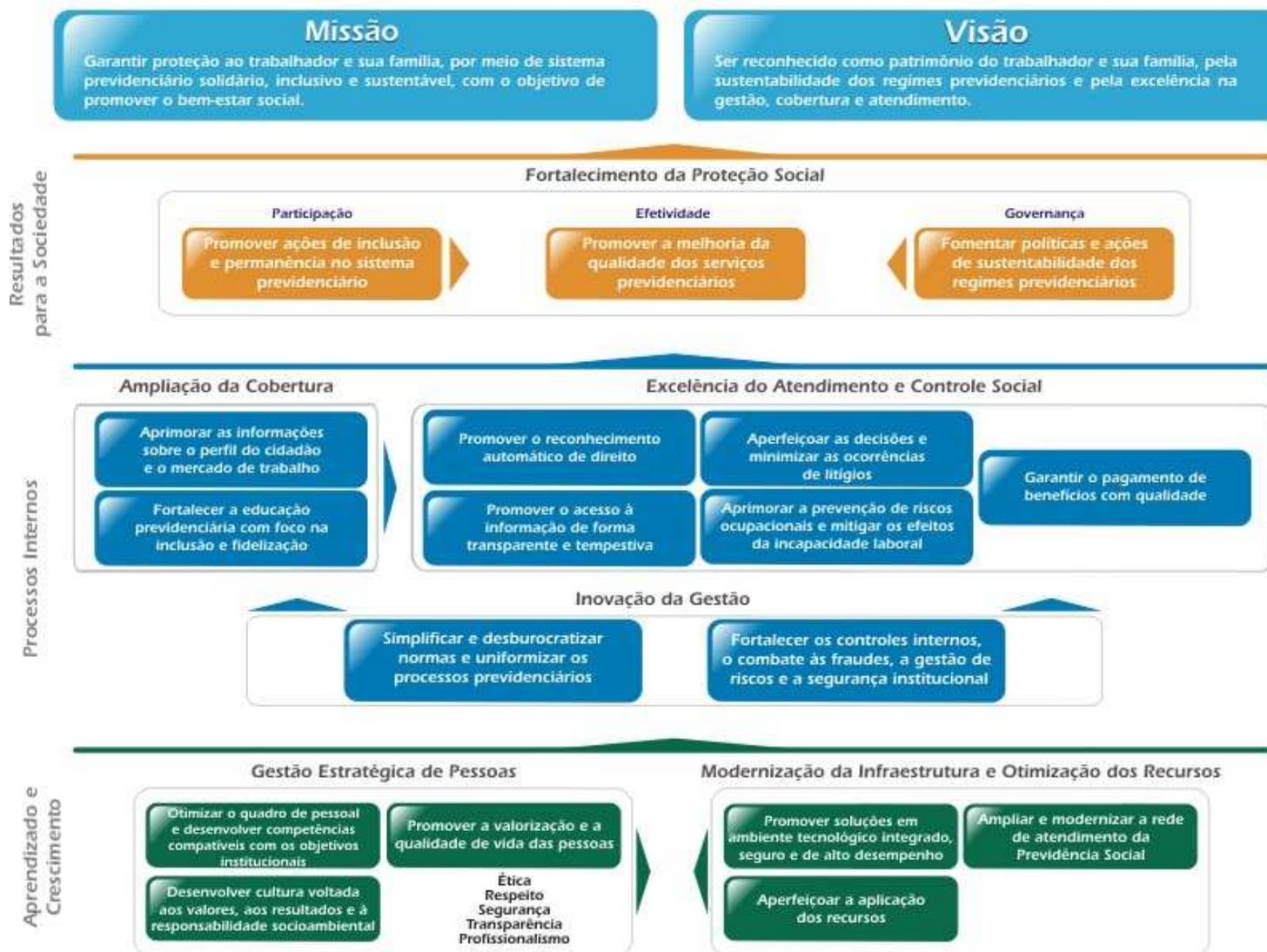
Fonte: <http://www-inss.prevnet/>

ANEXO II

Mapa Estratégico do INSS com base no Plano Plurianual 2012 - 2015

Mapa Estratégico do INSS

Plano Plurianual 2012 - 2015



ANEXO III

Resolução INSS/PRES N° 115, de 28 de outubro de 2010
(Dispõe sobre as competências necessárias à gestão das
Agências da Previdência Social – APS)



RESOLUÇÃO INSS/PRES Nº 115, DE 28 DE OUTUBRO DE 2010

Dispõe sobre as competências necessárias à gestão das Agências da Previdência Social - APS e estabelece diretrizes para a educação continuada de seus gerentes.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Decreto nº 6.934, de 11 de agosto de 2009; e

Resolução nº 78 /INSS/PRES, de 10 de dezembro de 2009.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, no uso da competência que lhe foi conferida pelo Decreto nº 6.934, de 11 de agosto de 2009,

Considerando os direcionadores e objetivos constantes do Planejamento Estratégico do INSS, bem como conceito de gestão adotado na busca da excelência na gestão e no atendimento;

Considerando a capacitação gerencial e profissional continuada, como um dos focos dos direcionadores estratégicos; Considerando a importância da valorização e profissionalização dos gerentes das Agências da Previdência Social - APS; e

Considerando o disposto na Carta de Princípios de Gestão e Governança do INSS, aprovada pela Resolução nº 111/INSS/PRES, de 15 de outubro de 2010, resolve:

Art. 1º Definir as competências necessárias ao exercício da gestão das APS, na forma do Anexo a esta Resolução.

Art. 2º Estabelecer diretrizes para a elaboração e oferta das ações educacionais que farão parte do programa de educação continuada para os gerentes das APS.

§ 1º Os cursos do programa de educação continuada para os gerentes das Agências da Previdência Social serão compostos de quatro Papéis-chave:

- I - gestão de processos;
- II - gestão de equipe;
- III - gestão do atendimento; e
- IV - gestão da informação e do conhecimento.





§ 2º Cada Papel-chave se subdividirá em Unidades de Competências, as quais por sua vez, se desdobrarão em Desempenhos Competentes.

§ 3º Os Papéis-chave com suas respectivas Unidades de Competências e Desempenhos Competentes encontram-se registrados no Anexo a esta Resolução.,

§ 4º Os Papéis-chave, as Unidades de Competência e Desempenhos Competentes contemplam os eixos contidos nos direcionadores estratégicos do INSS.

Art. 3º A partir de 1º de janeiro de 2011, para exercer a função de gerente de APS, o servidor deverá comprovar a participação nas ações educacionais definidas pelo INSS.

§ 1º O servidor que tiver interesse em ocupar a função descrita no caput deverá registrar sua intenção no Portal de Competências do INSS.

§ 2º Os cursos que sejam pré-requisitos para o exercício da função serão regularmente disponibilizados a todos os servidores, na modalidade de ensino a distância, conforme cronograma definido pela Diretoria de Recursos Humanos - DRH.

Art. 4º Os gerentes das APS deverão, obrigatoriamente, participar do programa de educação continuada, por meio das ações educacionais e atividades estabelecidas, ofertadas em calendário e direcionadas aos gestores pela Diretoria de Recursos Humanos.

Art. 5º Compete à Diretoria de Recursos Humanos adotar os procedimentos necessários à implementação do disposto nesta Resolução.

Art. 6º O Anexo a esta Resolução será publicado em Boletim de Serviço.

Art. 7º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

VALDIR MOYSÉS SIMÃO
Presidente



Proteção para o trabalhador e sua família



ANEXO À RESOLUÇÃO Nº 115/INSS/PRES, DE 28 DE OUTUBRO DE 2010

COMPETÊNCIAS DO GERENTE DE AGÊNCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL		
Papéis-chave	Unidades de competências	Desempenhos competentes
1. Gestão de Processos	1.1 Promover ações para o funcionamento da APS	1.1.1. Gerenciar contratos e serviços
		1.1.2. Negociar melhores condições de trabalho com diferentes instâncias
		1.1.3. Acompanhar e ajustando os recursos disponíveis ao funcionamento da APS
		1.1.4. Gerir custos operacionais
		1.1.5. Interagir com diferentes instâncias com vistas ao funcionamento da APS
	1.2 Obter produtividade no trabalho	1.2.1. Distribuir as tarefas de acordo com o volume, a natureza, a complexidade e o quadro de pessoal
		1.2.2. Administrar situações imprevistas e excepcionalidades
		1.2.3. Monitorar o fluxo de trabalho
	1.3 Buscar a qualidade nas decisões	1.3.1. Coletar as informações necessárias
		1.3.2. Analisar e avaliando as informações coletadas
		1.3.3. Estimular a participação da equipe
		1.3.4. Avaliar as consequências da tomada de decisão





PREVIDÊNCIA SOCIAL

Instituto Nacional do Seguro Social

2. Gestão de Equipe	2.1 Construir Equipe de Trabalho	2.1.1. Identificar habilidades dos servidores
		2.1.2. Distribuir as tarefas da APS de acordo com as habilidades dos servidores
		2.1.3. Buscar a integração dos servidores
		2.1.4. Respeitar as diferenças individuais
		2.1.5. Administrar conflitos
		2.1.6. Valorizar a imagem da Instituição
	2.2 Promover o Desenvolvimento Pessoal e Profissional da Equipe	2.2.1. Orientar a equipe a buscar capacitação e autodesenvolvimento
		2.2.2. Favorecer o compartilhamento de conhecimentos e experiências.
		2.2.3. Criar oportunidades de aprendizagem
		2.2.4. Reconhecer e valorizando o trabalho realizado
		2.2.5. Identificar causas de insuficiência de desempenho
		2.2.6. Propor ações para correção de insuficiência de desempenho
	2.3 Promover a Disseminação e internalização dos Valores da Instituição	2.3.1. Estabelecer padrões de conduta no trabalho
		2.3.2. Acompanhar a observância dos padrões acordados
		2.3.3. Liderar pelo exemplo
	2.4 Mobilizar Equipe para a Realização do Trabalho	2.4.1. Compartilhar os direcionadores estratégicos com a equipe
2.4.2. Explicitar as metas e objetivos a serem alcançados		
2.4.3. Estabelecer comunicação eficaz		
2.4.4. Identificar dificuldades e buscar soluções		



Proteção para o trabalhador e sua família



PREVIDÊNCIA SOCIAL

Instituto Nacional do Seguro Social

2. Gestão de Equipe	2.5 Avaliar o Desempenho da Equipe	2.5.1. Analisar os resultados
		2.5.2. Reconhecer e valorizando o trabalho realizado
		2.5.3. Propor ações de melhoria
	2.6 Empenhar-se no Auto Desenvolvimento	2.6.1. Buscar capacitação
		2.6.2. Assumir desafios
		2.6.3. Manter-se atualizado diante das mudanças tecnológicas
		2.6.4. Informar-se sobre as diretrizes e padrões de atendimento do INSS
	2.7 Promover a Qualidade de Vida no Trabalho	2.7.1. Identificar sinais que possam caracterizar doenças no trabalho e propondo encaminhamentos
		2.7.2. Estabelecer condições adequadas de estrutura no trabalho
		2.7.3. Zelar pelo clima organizacional
		2.7.4. Valorizar o trabalho realizado
		2.7.5. Orientar para a segurança do trabalho
	2.8 Gerir Talentos e Competências	2.8.1. Mapear as habilidades e conhecimento dos servidores
		2.8.2. Divulgar as informações do Portal de Competências



Proteção para o trabalhador e sua família



PREVIDÊNCIA SOCIAL

Instituto Nacional do Seguro Social

3. Gestão do Atendimento	3.1 Promover a Execução do Atendimento com Qualidade	3.1.2. Mobilizar os servidores para agir de acordo com as diretrizes e padrões
		3.1.3. Buscar recursos necessários para a realização do atendimento
		3.1.4. Adotar providências em função do conhecimento da demanda (perfil, necessidades, informações cadastrais dos cidadãos)
		3.1.5. Propor novos critérios de atendimento em conjunto com a equipe
		3.1.6. Divulgar os serviços do INSS aos cidadãos
		3.1.7. Analisar as informações dos sistemas gerenciais de forma crítica
		3.1.8. Administrar conflitos com o cidadão, de forma conciliadora e imparcial
		3.2 Avaliar o Resultado do Atendimento
	3.2.2. Identificar pontos restritivos	
	3.2.3. Verificar causas de extrapolação de prazo de conclusão dos processos	
	3.2.4. Verificar a qualidade das decisões	
	3.2.5. Verificar o cumprimento da agenda e demais serviços não agendáveis	
	3.3 Promover Ações para otimizar o Atendimento	3.3.1. Propor ajustes em acordo com a equipe (ambiente interno)
		3.3.2. Propor soluções ao nível estratégico do INSS
		3.3.3. Propor soluções para reclamações do cidadão



Proteção para o trabalhador e sua família



4. Gestão da Informação e do Conhecimento	4.1 Obter Informações necessárias à Gestão da APS	4.1.1. Acompanhar alterações de normas internas e legislação pertinente
		4.1.2. Analisar as informações dos sistemas, periodicamente, de forma crítica
		4.1.3. Identificar o perfil da demanda
		4.1.4. Acompanhar informações sobre a Instituição (internas e externas)
	4.2 Promover o armazenamento da Informação e do Conhecimento	4.2.1. Identificar com a equipe os locais onde a informação e o conhecimento está armazenado (banco de dados, na mente das pessoas, arquivos, processos de trabalho)
		4.2.2. Criar meios de armazenamento do conhecimento retido pelas pessoas
		4.2.3. Orientar o registro das informações, em local próprio, para consultas posteriores
		4.2.4. Manter o arquivo organizado
	4.3 Empenhar-se na Disseminação de Informações Confiáveis	4.3.1. Viabilizar o compartilhamento de informações, conhecimentos e experiências
		4.3.2. Atender às solicitações do público interno e externo (cidadãos e órgãos representativos da sociedade)
		4.3.3. Divulgar à equipe alterações de normas internas e legislação pertinente
		4.3.4. Participar do Programa de Educação Previdenciária
		4.3.5. Divulgar resultados alcançados pela APS
		4.3.6. Planejar a rotatividade de pessoal para transferência do conhecimento

(PUBLICADO NO DOU Nº 209, de 1º de novembro de 2010, Seção 1, pág. 33)
(Anexo no BS Nº 209, de 1º de novembro de 2010)



Proteção para o trabalhador e sua família