

ESCOLA DE HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

LÍVIA RAMALHO ARSEGO

**GESTÃO DO TRABALHO EM SAÚDE PÚBLICA:**  
discurso, paráfrase e polissemia

Porto Alegre  
2017

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica  
do Rio Grande do Sul



LÍVIA RAMALHO ARSEGO

**GESTÃO DO TRABALHO EM SAÚDE PÚBLICA:  
discurso, paráfrase e polissemia**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Isabel Barros Bellini

Porto Alegre

2017

## Ficha Catalográfica

A781g Arsego, Livia Ramalho

Gestão do Trabalho em Saúde Pública : discurso, paráfrase e polissemia / Livia Ramalho Arsego . – 2017.

163 f.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Isabel Barros Bellini.

1. Gestão do Trabalho em Saúde. 2. Recursos Humanos. 3. Discurso. 4. Práxis. 5. Ética. I. Bellini, Maria Isabel Barros. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecário responsável: Marcelo Votto Teixeira CRB-10/1974

LÍVIA RAMALHO ARSEGO

**GESTÃO DO TRABALHO EM SAÚDE PÚBLICA:  
discurso, paráfrase e polissemia**

Tese de doutorado submetida ao processo de avaliação pela banca examinadora para a obtenção do título de DOUTORA EM SERVIÇO SOCIAL, na data de 30 de novembro de 2017, atendendo às normas da legislação vigente no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

BANCA EXAMINADORA:

---

Profª. Dra. Maria Isabel Barros Bellini  
(Orientadora: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS)

---

Profª. Dra. Berenice Rojas Couto  
(Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS)

---

Profª. Dra. Maria Ceci Misoczky  
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS)

---

Prof. Dr. Alcides Silva de Miranda  
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS)

Reitera-se agradecimento ao  
Prof. Dr. Gastão Wagner de Sousa Campos  
pela participação na Banca de Qualificação.

Porto Alegre

2017



## RESUMO

Este estudo visou a compreender o processo de exurgimento, no campo da saúde pública brasileira, em especial em 2003, da terminologia *Gestão do Trabalho em Saúde* como substitutiva ao termo *Recursos Humanos*, tradicionalmente utilizado para referir-se à força de trabalho nas organizações. A partir da identificação ao Projeto Ético Político do Serviço Social (PEP), formalizado por meio do Código de Ética (CE), elaboraram-se questionamentos às *evidências* e às possibilidades de sentidos inerentes à literalidade. Fundamentando-se no materialismo histórico, buscou-se contribuições da Análise de Discurso em Pêcheux, que se relacionam à concepção de construção material e histórica do discurso, e suas heterogeneidades, às suas capacidades interventivas objetivas e à compreensão do funcionamento de reformulação constante da ideologia da classe dominante, a qual apresenta a absorção de movimentos de resistências e oposições. A esse processo de reforço à reprodução da ordem do capital, ao qual se restringe em circularidade e limita as possibilidades analíticas dessa abordagem discursiva, realiza-se a aproximação da sua preponderância como dinâmica da cotidianidade, à qual reporta-se às possibilidades de reflexão ético-política visando suspensões e construção de superações, em um compromisso aos pressupostos e valores constantes no CE profissional. Assim, para compreensão dos efeitos de sentido produzidos a partir do enunciado *Gestão do Trabalho em Saúde*, e à ação de substituição terminológica, voltou-se ao delineamento das condições de produção às quais se relacionam estas articulações e intervenções de memórias discursivas distintas. A partir dos sentidos denotados pelas materialidades linguísticas em interseção *trabalho, saúde e gestão*, evidenciou-se que *trabalho* e *saúde* funcionam a produzir sentidos em oposição, produzindo deslocamentos ao associarem-se aos sentidos do enunciado *gestão*, ao qual preponderam as funcionalidades de manutenção e reprodução do capitalismo. Assim, à presença do termo *gestão* na nova terminologia referente às relações de trabalho na saúde intervêm sentidos convergentes aos processos hegemônicos, ao mesmo tempo em que há uma tensão exercida na composição direta aos termos *trabalho* e *saúde*, compreendendo-se os contraditórios processos entre paráfrase e polissemia. Em um contexto mundial de conformação de práticas gerenciais sob o neoliberalismo, de agravamento das condições sociais e de proteção ao trabalho, no processo discursivo dominante no *Discurso oficial (DO)* do período prepondera esse funcionamento, ao que se salienta a importância dos deslocamentos associados às significações de *trabalho* e *saúde*, que estabelecem relação com as pautas reivindicatórias históricas dos trabalhadores da saúde, para a obtenção do apoio social às ações que resultaram em maior capilarização do capital nos aparatos públicos. Ao mesmo tempo, afirma-se a

importância dos processos de lutas e questionamentos que permitiram ressignificações e rearticulação das redes de sentido. Esse movimento não está em justificar as capacidades adaptativas da ideologia dominante, mas em considerar, conforme o CE do Serviço Social, as possibilidades de atuação dentro dos limites da ordem burguesa, de reconhecer níveis de emancipação política e social que garantam condições e segurança de vida às classes subalternas, reiterando-as como parte, relevante, de um projeto comprometido para com a emancipação humana, para o qual se reconhecem as potencialidades da práxis ético-política em bases marxianas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão do Trabalho em Saúde, Recursos Humanos, Discurso, Práxis, Ética.

## ABSTRACT

This study had the objective to comprehend the process by which the terminology *Health Work Management* emerged in the area of Brazilian public health, especially in the year of 2003, replacing the term *Human Resources*, which was traditionally used in reference to the work force in organizations. Based on the Social Work's Ethical Political Project (PEP), formalized through the Code of Ethics (CE), questions were raised on the *evidences* and possibilities of meanings inherent in literacy. Relying on historical materialism and contributions from Discourse Analysis based in Pêcheux's work, which relate to the conception of material and historical construction of discourse, and its heterogeneities, to its objective interventional capacities and to the understanding of the work of constant reformulation of ideology of the ruling class, which shows the absorption of movements of resistances and oppositions. To this process of reinforcement to the reproduction of the order of capital, to which it is restricted in circularity and limits the analytical possibilities of this discursive approach, it is possible to approximate its preponderance as a dynamic of daily life, and refers to the possibilities of ethical reflection aiming suspensions and construction of overruns, in a commitment to the assumptions and values contained in the professional CE. To understand the effects of meaning produced from the word *Work Management in Health*, and terminological substitution act, we returned to the design of the conditions of production to which these articulations and interventions of distinct discursive memories are related. From the meanings denoted by the linguistic materialities at those intersection of *work*, *health* and *management*, it was shown that *work* and *health* had the functionality to produce opposing meanings, generating displacements by associating themselves with the meanings of the *management* word, to which the maintenance and prevailing functions of capitalism. Thus, the presence of the term *management* in the new terminology referring to work relations in health involves convergent meanings to the hegemonic processes, at the same time that there is a tension exerted in the direct composition to the terms *work* and *health*, including the contradictory processes between paraphrase and polysemy. In a world context where management practices are conformed with neoliberalism, of worsening social conditions and of protection to work, in the discursive process dominant in the *Official Discourse (DO)* of the period preponderates this operation, to which it is emphasized the importance of the displacements associated to the meanings of *work* and *health*, which establish relationship with the historical agenda of health workers, to obtain social support for the actions that resulted in greater capillarization of capital in public establishments. At the same time, it affirms the importance of the struggles that allowed re-

significations and rearticulation of the networks of meaning. This movement is not to justify the adaptive capacities of the dominant ideology, but to consider, according to the Social Work's CE, the possibilities of acting within the limits of the bourgeois order, to recognize levels of political and social emancipation that guarantee conditions and security of life to the subaltern classes, reiterating them as a relevant part of a compromised project for human emancipation, for which the potentialities of the ethical-political praxis on Marxism bases are recognized.

**KEYWORDS:** Health work management, Human Resources, Discourse, Praxis, Ethics.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	12
2 TRABALHO.....	34
2.1 Sínteses indissociáveis.....	48
3 SAÚDE PÚBLICA .....	52
3.1 Sínteses indissociáveis.....	75
4 GESTÃO DO TRABALHO .....	78
4.1 Sínteses indissociáveis.....	109
5 CONDIÇÕES DE PRODUÇÃO DISCURSIVA: perspectivas para análise da institucionalização e significação da terminologia <i>gestão do trabalho em saúde</i> .....	112
5.1 Sínteses indissociáveis.....	141
7 CONCLUSÕES .....	144
REFERÊNCIAS.....	150
APÊNDICE A – <i>Quadro dos Arquivos Acadêmico-científicos - Periódicos CAPES</i> .....	158



## 1 INTRODUÇÃO

Acerca do processo de construção do conhecimento, cabe destacá-lo como material e histórico. Assim, o consolidado nesta escrita remete a momentos – em suas diversas dimensões de determinações – de desenvolvimento de análises, de acúmulos e de sínteses possíveis, refletindo questionamentos, interlocuções, limites, superações e, evidentemente, novas formulações de desafios. E, nesse caminho, também estão consideradas particularidades de experiências e vivências, que incidem na identificação e na valoração de possibilidades e decisões, bem como no modo como estas são mobilizadas para a consecução dos processos investigativos.

Dentre essas particularidades, e de relevância basilar às articulações aqui apresentadas, está o compromisso ético para com a emancipação humana e a superação radical da sociedade capitalista. Ensejado na trajetória e em relações com a formação em Serviço Social, esse posicionamento identifica-se ao Projeto Ético-Político (PEP) da profissão, expresso no Código de Ética (CE) de 1993. Reportando-se às elaborações de Barroco (2001; et al. 2012), as bases ontológicas de fundamentação do CE do Serviço Social foram buscadas na teoria social de Marx<sup>1</sup>, em um processo de construções e de amadurecimentos que possibilitaram a afirmação de ruptura ao conservadorismo ético-político da profissão. A partir do referencial marxiano, inscreve-se “a ética e os valores no âmbito da práxis”, ou seja, como produtos da prática social, sendo que esta “tem no trabalho seu modo de ser mais elementar” (2012 p.54).

Nessa concepção, a *práxis* é entendida como “ação prática e social mediada por valores e projetos derivados de escolhas de valor” (idem) e orientada à objetivação de finalidades, ou seja, intervir conscientemente no mundo concreto, na qual a ética lhe é parte constitutiva. Desse modo, no processo de trabalho humano, enquanto condição ontológico-social de criação e reprodução do ser social, engendram-se valorações, concepções de moralidade<sup>2</sup>, de ética e

---

<sup>1</sup> Barroco (2001) expõe, como fundamento ontológico-social do ser social em Marx, o trabalho, diferenciado (e que o diferencia) dos outros seres da natureza por sua capacidade de agir teleológico, ou seja, conscientemente orientado, em um movimento de construção de si mesmo e da história. Nesse processo, são realizadas mediações essenciais das capacidades humano-genéricas: liberdade, ética, universalidade, sociabilidade e consciência, “sem as quais a práxis não se realiza com suas potencialidades emancipatórias” (p.28). Em outras palavras, “a objetivação do trabalho propicia o desenvolvimento de certas capacidades que instituem um *novo ser*, diverso de outros seres existentes na natureza: um *ser social*, capaz de agir *conscientemente*, de forma *livre e universal*. Esse ser é um ser da *práxis* porque por meio do trabalho transforma conscientemente a natureza e a si mesmo, responde a necessidades, cria alternativas, institui a possibilidade de escolher entre elas e produz socialmente um resultado objetivo que amplia suas capacidades, criando novas alternativas, gestando, com isso, condições objetivas para o exercício da liberdade” (BARROCO et al, 2012 p.54, grifos da autora).

<sup>2</sup> Segundo Barroco (2001 p. 28), a gênese da moral “é dada pela capacidade ética de criar valores que servem de referência à conduta dos indivíduos, em sua convivência social”.

orientação de escolhas de caráter objetivo, ou seja, substanciados pela prática social<sup>3</sup>. E, essa ação humana, ressalta-se, realiza-se em condições materiais e históricas determinadas, ao que decorre apreendê-la como construção social e relativa ao contexto em que se insere, abarcando constrictões e possibilidades ao exercício de liberdades, capacidades a autonomia (BARROCO, 2001; 2012).

Na organização das forças materiais do modo de produção capitalista, alicerçada na exploração do trabalho e na apropriação privada da riqueza socialmente produzida, a objetivação de uma ética dirigida à emancipação humana<sup>4</sup> “encontra obstáculos concretos para se viabilizar plenamente, ou seja, de forma consciente, universalizante, livre” (BARROCO et al, 2012 p.55). Sobre essa observação, a partir da qual podem ser desenvolvidas análises de impraticabilidade absoluta, ou mesmo de uma fatal circularidade em reforço à sociedade burguesa, cabem considerações. Segundo Barroco et al (2012), tais análises sucedem-se de projeções idealistas e absolutas dos valores, da ética e do *devoir*, negando seu caráter de produção social e anulando de expressão as diversas formas de resistências e lutas que engendraram (e engendram) mediações históricas e níveis diferentes de emancipação. Dessa forma, “da constatação de que nessa sociedade é impossível a *universalização* de uma ética objetivadora de valores emancipatórios, não se conclui, *necessariamente*, a impossibilidade de sua realização *parcial*” (idem, p.55, grifos da autora) ou da própria superação radical dessa formação social.

---

<sup>3</sup> A autora enfatiza a constituição objetiva dos processos valorativos, em oposição às concepções que lhe atribuem caráter somente subjetivos, ou de natureza transcendente ao ser humano, presentes nas justificações absolutas e a-históricas de teorias como neotomismo, funcionalismo e positivismo, que embasaram o conservadorismo ético-político do Serviço Social tradicional. A própria trajetória histórica das formulações expressas como Projeto Ético-Político profissional do Serviço Social, no Código de Ética de 1993, serve como um exemplo de deslocamentos e embates de valorações e de fundamentações teóricas indissociáveis da realidade concreta em que se desenvolvem (BARROCO et al, 2012).

<sup>4</sup> Segundo Barroco (2001; et al 2012), a compreensão de *emancipação humana* relaciona-se à possibilidade de exercer a totalidade das capacidades humano-genéricas, e das forças produtivas humanas, emancipadas das constrictões da sociedade capitalista, o que propicia afirmar que uma ética fundada na teoria marxiana é uma ética revolucionária. “O indivíduo social é ao mesmo tempo, enquanto portador do ser social, um ser genérico e uma expressão singular. A (re)produção da totalidade social se faz de tal modo que o indivíduo reproduza a si mesmo, como singularidade e genericidade” (2001 p.32). Nesse sentido, parte-se da unidade do sujeito, que pode voltar-se mais à sua singularidade – característico da esfera da vida cotidiana, das respostas às necessidades práticas imediatas e na qual a sociabilidade, ainda que por meio de mediações da esfera humano-genérica, reproduz-se de modo espontâneo e acrítico – ou à genericidade/universalidade, como momento de convergência do individual e da alteridade (idem, 2001; 2012). Esse momento de suspensão da singularidade, a partir de identificações morais, permite o comportamento ético, “enriquecendo a sua personalidade pela conexão com exigências e motivações de caráter humano-genérico, vinculando-os com valores, ideias e projetos dirigidos à sociedade e à totalidade social” (idem, 2012 p.57). Acerca das objetivações humano-genéricas, concebe “aquelas que expressam as conquistas da humanidade, em termos do que foi construído e valorado como algo que possibilitou a criatividade, a multiplicidade de gostos e aptidões, a realização da liberdade, da sociabilidade, da universalidade, da consciência, ou seja, do desenvolvimento multilateral de todas as capacidades e possibilidades humanas, o que, para Marx, corresponde à ‘riqueza humana’” (idem, 2001 p.32-33).

E é neste ponto que o CE estabeleceu mediações essenciais entre exercício profissional e projeto societário. Conforme Barroco,

(...) o CE articulou duas dimensões da profissão: a do exercício profissional institucional à da ação política coletiva vinculada aos processos de luta contra hegemônicos da sociedade brasileira. Em outras palavras, o CE remete a dois projetos: o projeto profissional e a projeção de uma nova sociedade, que supõe a superação radical da sociedade burguesa. (BARROCO et al, 2012 p.59)

Nesse sentido, a autora apresenta que a orientação ética profissional é compreendida em dois níveis interdependentes: o nível da inserção e atuação profissional na divisão técnica do trabalho assalariado, desenvolvida sob inúmeros impedimentos institucionais e sociais, na qual as objetivações valorativas se expressam nas especificidades técnico-operativas para a garantia dos direitos sociais fundamentais – limitados e de significação contraditória na sociedade burguesa; e o nível do direcionamento à sua própria superação, na perspectiva de constituição de nova formação social. Ao explicitar essas mediações entre valores essenciais<sup>5</sup> e a prática profissional, o CE expõe que “os direitos sociais, as políticas e os programas institucionais não constituem a finalidade última da ação profissional e não se limitam à forma restrita e fragmentada que se reproduzem na sociedade burguesa” (BARROCO et al, 2012 p.61) e, ainda, relaciona a intervenção profissional à concepção de níveis de emancipação, entrelaçados ao valor essencial de emancipação humana<sup>6</sup>.

Compreender e identificar-se com as potencialidades emancipatórias da práxis ético-política, constante como orientação do PEP e formalizada em instrumento normativo histórico, não produz, necessariamente, objetivação desses mesmos valores nas mediações da prática social. A reprodução cotidiana de ações antiéticas, e mesmo de negação da ética profissional, demandam a compreensão de uma realidade social na qual condições objetivas da formação social capitalista incidem nas concepções valorativas e no trabalho desenvolvido, determinando limites. Enquanto aspectos para análise, pode-se apontar, dentre outros, que qualquer atividade

---

<sup>5</sup> Em relação aos valores essenciais constantes no CE, Barroco et al (2012) destaca o caráter imprescindível de análise em sua totalidade, sob pena de comprometer significações conectadas à sua lógica interna e “à concepção ética que os fundamentam histórica e ontologicamente” (p.58). A autora explicita a *emancipação* como “o valor de caráter humano-genérico mais central do CE, indicando sua finalidade ético-política mais genérica. Os demais princípios (valores) essenciais: a liberdade, a justiça social, a equidade e a democracia são simultaneamente valores e formas de viabilização da emancipação humana” (idem). Os valores *emancipação* e *liberdade* fornecem a direção de sentido aos demais valores, demarcando distinções às matrizes de sentidos relacionadas às formações ideológicas dominantes.

<sup>6</sup> “O CE não pretendeu afirmar que seria possível realizar a emancipação humana nos limites do trabalho profissional, (...); que a emancipação sociopolítica não se confunde com a emancipação humana (Marx, 1991), mas que isso não a torna menos importante, como realização relativa de conquistas emancipatórias. Além disso, no CE, a emancipação social e a política, realizável em graus diversos nos limites da sociabilidade burguesa, não se desconnectam do horizonte da emancipação humana” (BARROCO et al, 2012 p.59-60).

social realizada na formação social capitalista contribui, ainda que em diferentes níveis, para a reprodução das relações sociais a ela correlatas; a conformação da profissão de assistente social, de herança conservadora, e a especificidade de atuação em serviços sociais lhe atribui inserção contraditória, na qual “reproduz simultânea e contraditoriamente os interesses e as necessidades do capital e do trabalho” (BARROCO et al, 2012 p.67) e, ainda, a alta capacidade da ideologia burguesa em absorver as pautas das classes trabalhadoras para subordiná-las à lógica da dominação, reformulando-se e reproduzindo-se no espaço da vida cotidiana, tornando opacas as contradições inerentes à sua reprodução.

Considerando-se a vida cotidiana como espaço de ação profissional, cabe também entendê-la como dimensão preponderante da produção de singularidades. A cotidianidade, assim, configura espaço social de respostas a demandas imediatas e práticas, de espontaneísmo e de “repetição acrítica dos modos de vida e de valores” (idem, p.71), caracterizando-se pela reprodução pragmática e favorecendo a alienação. Em que pese conceber algum grau de consciência ético-moral, as mediações voltam-se e são assimiladas ao âmbito da singularidade. Ou seja, na vida cotidiana não está, como inerente, a práxis ético-política, que demanda nível de consciência e comprometimento a motivações éticas humano-genéricas. Entretanto, momentos de “suspensão” da cotidianidade, que permitem a mobilização de motivações ético-política emancipatórias, ou seja, ao sujeito voltar-se de sua singularidade à universalidade/genericidade, possibilitam níveis de práxis a intervir na realidade cotidiana e a produzir objetivações dessas motivações (BARROCO et al, 2012).

Sendo assim, é preciso considerar a ética profissional como uma prática mediada por valores que pode se objetivar com *diversos níveis de consciência e comprometimento*; que *pode não ultrapassar a dinâmica da cotidianidade e da singularidade*, mas que conta com um *campo de possibilidades para se ampliar e atingir diferentes graus de conexão com motivações que permitem a ultrapassagem dessa dinâmica*. (BARROCO et al, 2012 p.72)

Desse modo, por meio da reflexão ética<sup>7</sup>, em que se volta a indagar criticamente a significação dos valores, e assim a própria realidade social, possibilitam-se momentos de *suspensão* da cotidianidade (das *evidências valorativas*, da reprodução automática, da preponderância da singularidade...), processos necessários à superação de valores, ressignificações e rearranjos nos processos de mediação e de direcionamento das ações sociais,

---

<sup>7</sup> Acerca da reflexão ética, Barroco (2012 p.100) salienta sua dimensão social “Uma reflexão crítica e valorativa não é um *monólogo subjetivo* do sujeito consigo mesmo. Ela é principalmente um *diálogo socialmente construído* na inter-relação com outros sujeitos e suas vivências, daí a necessidade fundamental da presença dos outros na construção da reflexão em todo o processo” (grifos da autora).

fornecendo elementos para o desvelamento das contradições e das potencialidades de movimentos contra hegemônicos (BARROCO et al, 2012).

Realizados esses delineamentos, compreende-se a necessidade de constante postura indagativa, sob risco de dissociações entre afirmação da ética profissional e a direcionalidade da ação. Essas preocupações figuravam nas bases das desacomodações e dos questionamentos que impulsionaram a imersão neste estudo, e que, ao retorno, substanciam o compromisso ético-político para com a emancipação humana e a elaboração de novos questionamentos. Acerca do contexto para o desenvolvimento da pesquisa, considera-se a inserção profissional no campo da saúde pública, caracterizada pelas inúmeras contradições mencionadas<sup>8</sup>, e a atuação em *área* denominada como *gestão do trabalho em saúde*, que envolve as relações entre equipamento institucional e força de trabalho, tradicionalmente designadas sob as expressões *recursos humanos* ou *gestão de pessoas*.

A esse processo de atribuição de uma nova terminologia a esta *área* de atuação, depreendeu-se questionamentos acerca das orientações teóricas e valorativas que lhe forneciam bases para significações. Desse modo, estabeleceu-se a dúvida quanto a evidências de um “já dito”<sup>9</sup>, em um esforço de desvelar os valores abarcados nos efeitos de sentido denotados pelo enunciado. Concebendo-se que esses sentidos não são imanentes à materialidade da língua, mas produzidos pela discursividade, na qual intervém outros discursos, opacidades e funcionalidades, localiza-se a materialidade da expressão *Gestão do Trabalho em Saúde* no centro das problematizações, visando a desvelamentos e a elaborações de estratégias para a prática social coerentes à ética profissional. Nesse caminho, cabem algumas considerações acerca da relevância social da temática.

A emergência do tema da força de trabalho em saúde como central ao processo de consecução dos cuidados em saúde, reforçando a compreensão do trabalho humano como insubstituível à produção dos atos de saúde mesmo em cenário de alto avanço tecnológico, mobiliza estudos e desenvolvimento de conhecimentos acerca dos aspectos subjetivos e

---

<sup>8</sup> Em síntese, a partir do exposto, de trabalho profissional inserido na divisão técnica do trabalho assalariado, nas condições de exploração e de dominação de classe intrínsecas ao modo de produção capitalista; especificidade de trabalho conformada às expressões da questão social (decorrentes do conflito capital e trabalho) e de atuação na viabilização de direitos sociais, no qual o público-alvo é formado por sujeitos sociais em lugar social de semelhança ao seu próprio e, em que a defesa dos direitos humanos abarca as contradições de resultado de lutas contra a degradação da vida, de funcionalidade à reprodução do capital, de meios de realização de necessidades humanas e como valor ético-político na direção da emancipação humana.

<sup>9</sup> Segundo Barroco et al (2012 p. 46), frente à falsa ideia de imparcialidades teóricas, “é preciso indagar sobre o significado dos valores no interior dos discursos e das elaborações teóricas”.

relacionais que estão presentes na organização dos serviços e da formulação de políticas públicas, de forma internacional e em especial final do século XX. A compreensão desse movimento perpassa pela incursão por diferentes dimensões da vida social e em campos de saberes e práticas em permanente interseção, como saúde, trabalho e formas organizacionais, que produzem e são reproduzidos/transformados por discursos e, portanto, práticas sociais em determinadas condições históricas.

A produção de atos de saúde nos processos de cuidado tem como direcionalidade de fim, em síntese, a promoção, proteção e recuperação da saúde, realizada em momentos relacionais de interseção do trabalhador com o sujeito que demanda a ação, ambos atravessados por concepções de mundo, de necessidades e de saberes que convergem para a conformação de suas ações sociais (MERHY, 2002). A institucionalização moderna da atenção à saúde e, por conseguinte, do trabalho em saúde, insere-se e depreende-se em diversas funcionalidades na consolidação do modo de produção capitalista, que (re)produz arranjos econômicos, sociais, políticos e ideológicos específicos ao estabelecer-se em contradições e explorações, mas que também encerra potencialidades.

Desse modo, compreender o tema da organização do trabalho vivo em saúde demanda percebê-lo como produção social em interação a diferentes dimensões da vida em sociedade, configurando inserido e operando no modo de produção capitalista. Nesse panorama, relacionam-se expressões das contradições sobre as quais (re)produz o capital pela exploração do trabalho, consolidando a mercantilização de tudo e de todos. Nesse caminho, o trabalho constricto à mercadoria figura central e ordenador da sociabilidade humana, necessária para a manutenção e reprodução da acumulação econômica, para a qual se estabelecem a forma estatal e sua correlata jurídica, específicas desse modo de produção, com funcionalidades garantidoras da concepção de sujeito de direito e da segurança de contratos que figuram como *autonomia da vontade* (MASCARO, 2013). Nesse processo de consolidação do Estado de Direito, mencionam-se, também, as lutas liberais que inscreveram os direitos humanos como valores sociais a serem protegidos, historicamente incrementados e reconhecidos em acordos internacionais. Dentre esses direitos, constam o trabalho e a saúde humana – esta atualmente em concepção mais ampliada à anterior ausência de doenças – e, na maior parte dos países, compõem o texto constitucional como fundamentais sociais (HUNT, 2009).

Diante das inúmeras possibilidades de análise, ressaltam-se alguns aspectos. O trabalho, como processo mediador e de criação humana (MARX, 1962), transforma-se em mercadoria na configuração universal de trocas, alienado de sua dimensão teleológica e disponibilizado ao

mercado conforme a *liberdade* do sujeito de direito, mediante contratos regulados pelo Estado e pela sua forma jurídica (MASCARO, 2013). Em semelhante curso, a transformação da saúde e do seu cuidado em mercadorias perpassa caminhos de anulação de concepções sobre autonomia, de ser no mundo e de relações de alteridade, incluindo-se da própria afirmação de direito universal.

No encadeamento de contraditórias expressões da configuração da saúde enquanto direito, esta é absorvida e ressignificada, não menos paradoxalmente, enquanto uma das importantes pautas das lutas das classes trabalhadoras nas diferentes disputas e tensões sociais<sup>10</sup> que, entre avanços e retrocessos, confluem para a estruturação de equipamentos estatais erigidos com a incumbência de fornecer a assistência pública à saúde – ainda que predominantemente focalizados na manutenção de mão de obra e como respostas de *proteção* às iniquidades decorrentes das próprias relações sociais de produção (ROSEN, 1994, MASCARO, 2013). Em contrapartida, a partir da crise do modo de desenvolvimento fordista, na década de 1970, essas próprias estruturas, que ora foram úteis à acumulação, tornam-se também alvo de questionamentos e de retração, em especial no transcurso da reestruturação produtiva e da expansão da acumulação do capital financeiro (MASCARO, 2013).

Sob o programa político neoliberal e da associada racionalidade específica do gerencialismo, que se estabelece como forma operacional hegemônica a todas as organizações sociais (MISOCZKY, prelo), a exponenciação do poder da burguesia rompe barreiras territoriais e de relações entre propriedade pública e privada, impactando no aprofundamento de desigualdades socioeconômicas mundiais e de diversas expressões de violências à vida humana. Considerando-se as contradições em que se embasa, os processos de reprodução capitalistas não se realizam sem lutas e oposições, ainda que constrictos aos espaços legalizados na conformação dos Estados e interpelados pelas formações ideológicas que se operam nas diferentes instituições do tecido social, visando a manter a dominação da ideologia da classe burguesa (PÊCHEUX, 2014). Nesse sentido, frente aos movimentos de contestação, o neoliberalismo se reformula, introduzindo pautas sociais aos seus programas e estimulando

---

<sup>10</sup> “A compreensão histórica dos DH nos leva a considerar os seus limites na sociedade burguesa, possibilitando o desvelamento de seu significado contraditório. Este reside na afirmação da universalidade dos direitos em uma sociedade fundada na desigualdade estrutural, ou seja, em uma sociedade onde a riqueza social não é apropriada pela totalidade da humanidade” (BARROCO et al, 2012 p.66), essa conformação contraditória permite a reprodução do capital e ao mesmo tempo, entendê-los como “conquistas dos trabalhadores e grupos sociais discriminados, [assim,] os DH podem ser tratados como *estratégia de resistência*” (idem, grifos do autor) e como possibilidades de realização de níveis de emancipação social.

ações e acordos transnacionais, que possibilitam seu fortalecimento e continuidade (MISOCZKY et al, 2017; MASCARO, 2013).

Dentre essas reformulações, destaca-se o papel da saúde pública como estratégica ao enfrentamento de problemas sociais e para o desenvolvimento dos países com altos índices de pobreza. A confluência da atuação de órgãos internacionais, como, dentre outros, Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial da Saúde (OMS) e Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), trazem visibilidade à situação e aos problemas das condições de trabalho do trabalhador da saúde, além do reconhecimento da sua centralidade na consecução das ações em saúde (PIERANTONI et al 2012; 2004). Esse movimento, por outro lado, traz também forças às reivindicações das classes trabalhadoras brasileiras<sup>11</sup>.

No Brasil, no processo de Reforma do Estado engendrado a partir de 1990, de inspiração neoliberal gerencial, as condições das classes trabalhadoras, de modo geral e na saúde, somaram impactos negativos, na contramão do processo imediatamente anterior de garantias afirmadas na Constituição Federal de 1988. O estabelecimento da pauta do trabalho em saúde como agenda política mundial gerou, de certa forma, um reforço às demandas históricas dos movimentos sociais que se fizeram presentes e ativos na constituição do sistema público de saúde, e da própria redemocratização do país, durante a década de 1980 (PIERANTONI et al 2012; 2004), agregando-se, como indicativo de um novo cenário, o fato de, a partir de 2003, assumir a presidência da República o candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), identificado como representante dos interesses das classes trabalhadoras.

A partir desse breve panorama, retoma-se o exurgimento, nesse contexto e na especificidade do campo da saúde pública brasileira, da utilização da expressão *gestão do trabalho em saúde*. Quase ao mesmo tempo em que se inscreve nos textos das Conferências Nacionais de Saúde e específicas que versam sobre os trabalhadores da saúde, institucionaliza-se nomeando uma Secretaria específica na estrutura do Ministério da Saúde, a Secretaria da Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde em 2003, com as funções, em síntese, de desenvolver “ações para o fomento de políticas para a formação, educação permanente, valorização dos trabalhadores e democratização das relações de trabalho no SUS” (BRASIL, 2011). O emprego da terminologia, em que pese já encontrada em documentos anteriores, mencionada em textos da área de teorias organizacionais e, na saúde, em alguns poucos

---

<sup>11</sup> Processo consoante à ampliação das reivindicações por direitos humanos no Brasil, frente às crescentes violações observadas a partir da década de 1990 (chacinas, desaparecimentos, execuções), direcionadas aos grupos minoritários e em vulnerabilidade e que obtém apoio de setores conservadores (BARROCO et al, 2012).

documentos da década de 1990, percebe-se associada a movimentos, relacionados ao novo governo federal, de institucionalizar a expressão, substituindo-se as tradicionais *gestão de recursos humanos* ou *gestão de pessoas*<sup>12</sup>.

De um ponto de vista *discursivo*<sup>13</sup>, a configuração de uma mudança terminológica indica movimentos no tecido das redes de sentido, isto é, designar o termo *Gestão do trabalho em saúde* como mais apropriado que (ou como rejeição a) outros termos reconhecidos como associados ao trabalhador no campo organizacional aponta para relações de significação distintas. Nesse caminho, reformulações linguísticas sinalizam arranjos particulares no complexo das formações ideológicas e das condições materiais de produção discursiva, sinalizando exercer diferentes funcionalidades.

A essa percepção de deslocamentos, e ao intuito de compreendê-los, junta-se outro fator a instigar questionamentos. Conjuntamente ao crescente número de publicações que incorporam o termo, principalmente após 2006, percebem-se alusões insuficientes a noções conceituais e referências distintas à *gestão do trabalho em saúde*, tais como *modo*, *sistema*, *dispositivo*, *modalidades*, *políticas*, *dimensão*, *estratégia*, *elementos*, *mecanismos*, *linha-mestra*, entre outros. Ademais, encontra-se frequente concomitância aos termos habituais *recursos humanos* e *pessoas*, em relações de sinonímias, além de variações consideráveis nos aspectos operacionais citados como relacionados ao processo, como identificam Viana (2013) e Pinto et. al. (2011), decorrendo – e gerando – dificuldades teórico-analíticas.

Desse modo, o empreendimento deste estudo conformou-se diante desse contexto sucintamente esboçado, percebido como de reformulações neoliberais, correlacionado à emergência de pautas sociais – dentre elas da saúde e do trabalho em saúde, bem como do processo de surgimento de *nova* terminologia no centro do debate da saúde pública brasileira, que indicava tensões de concepções e de práticas acerca do trabalho em saúde, gerando indagações na perspectiva de compreensão dos valores mobilizados.

Enquanto marco teórico, a pesquisa desenvolveu-se vinculada ao materialismo histórico e à identificação ético-política fundamentada na ontologia do ser social em Marx, concebendo-

---

<sup>12</sup> Dentre alguns exemplos, a substituição do título da Conferência Nacional de Recursos Humanos, que já contava com duas edições, para III Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, que ocorreu como sequência das anteriores; na reorganização do órgão responsável de operar questões relacionadas aos trabalhadores da saúde, a Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Recursos Humanos para o SUS, subordinada a outras Secretarias, foi substituída pela criação de Secretaria diretamente vinculada ao Ministério, designada sob o nome de Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, dessa forma, além da nova composição estar no primeiro escalão estrutural no Poder Executivo, antes em terceiro, altera terminologia.

<sup>13</sup> Noções conceituais acerca das teorias discursivas serão trabalhadas na sequência.

se a realidade social como campo de determinações e de possibilidades de novas construções. Segundo Marx (1961; 1985) as formações sociais são transitórias, em permanente movimento de contradições, o que remete à afirmação de uma dialética materialista que, em essência, é crítica e revolucionária” (MARX, 1985 p.21). Nesse sentido, o autor esclarece que a atual sociedade capitalista “não é um cristal sólido, mas um organismo capaz de mudar e que está em constante processo de mudança” (idem, p.13-14), configurada por antagonismos de classes sociais<sup>14</sup> decorrentes do próprio modo de produção – entre capital e trabalho.

Considerando-se que a estruturação da vida social está condicionada ao modo de produção da vida material, pelo qual os homens estabelecem relações independentes de sua vontade e, ainda, sobre o qual – e em permanentes inter-relações – erguem-se as “formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas e filosóficas, numa palavra, as formas ideológicas” (MARX, 1961 p.302), as revoluções devem ser estudadas nas relações distintivas de mudanças materiais nas condições econômicas. Para tal apreensão do real, refere que o processo do pensamento tem como base a materialidade, e que o método<sup>15</sup> de pesquisa “tem de captar detalhadamente a matéria, analisar as suas várias formas de evolução e rastrear sua conexão íntima” (MARX, 1985 p. 20).

Em um movimento do objeto particular ao universal, o processo de investigação deve buscar a análise de cada elemento e suas relações contraditórias na realidade objetiva, sem negligenciar as suas ligações e retornar à sua unidade, no conjunto do seu movimento histórico. Assim, Lefebvre (1995) expõe que o *método* materialista dialético compreende *leis* ou *categorias* que servem como guias ou regras práticas nesse caminho de desvelamento do real,

---

<sup>14</sup> Segundo Marx (1985 p. 13), para o estudo da economia política, os sujeitos personificam-se em “categorias econômicas, portadoras de determinadas relações de classes e interesses” (p.13), em processo de determinação social, entretanto, não significa a anulação da agência do ser social. Segundo Chasin (2009 p. 94), a ontologia do pensamento marxiano compreende “por sua essência ativa as individualidades humano-societárias, autoras de sua afirmação e de seu gênero, são como tais as efetivadoras de suas esferas próprias de objetividade e subjetividade”, e como “núcleo articulador que se impõe pela identificação (...) do caráter do mundo humano ou totalidade da objetividade social, na qual *efetivador* e *efetivado*, em suas determinações recíprocas, são determinidades da mesma geratriz – a *atividade sensível*, sendo esta por isso mesmo o princípio real e necessário de suas respectivas representações” (idem, p.96, grifos do autor) e de sua atualização.

<sup>15</sup> Marx (1985 p.20) refere fundamentação no método dialético, ressaltando sua materialidade ao contrário do hegeliano. Contudo, Chasin (2009 p.89) ressalta que, em perspectiva gnosiológica, na qual “se entende uma arrumação operativa, *a priori*, da subjetividade, consubstanciada por um conjunto normativo de procedimentos, ditos científicos, com os quais o investigador deve levar a cabo seu trabalho, então não há método em Marx”. A essa afirmação, o autor explicita o rompimento marxiano com o método lógico-especulativo e do materialismo até então existente, visto que Marx concebe o “pressuposto inalienável da atividade sensível do homem”, de modo que “essa suposta *falta* seja antes uma afirmação da ordem teórico-estrutural” (idem, p. 90). Nesse processo, o pensamento marxiano realiza inflexão decisiva na sua plataforma científica ao “postular a atividade do pensamento de rigor como reprodução teórica da lógica intrínseca ao objeto investigado” (idem). Considerando-se o exposto, as referências ao termo *método*, neste estudo, observarão essas ponderações.

dentre elas destacam-se: a *totalidade*, que compreende a conexão e mediação recíproca dos fenômenos, em que “nada é isolado. Isolar um fato, um fenômeno, e depois conservá-lo pelo entendimento nesse isolamento é privá-lo de sentido” (LEFEBVRE, 1995 p.238); a *historicidade*, que compreende o movimento constante da realidade, na qual as construções são realizadas em condições objetivas concretas, em processos de superações e permanências; e a *contradição*, compreendida como a inclusão dos contraditórios um no outro, a negação da negação, em uma unidade dos contrários em permanente luta e conexões internas, que movimentam o real. Nesses termos, as categorias são inter-relacionadas, considerando-se que “o método dialético busca captar a ligação, a unidade, o movimento que engendra os contraditórios, que os opõe, que faz com que se choquem, que os quebra ou os supera” (idem).

Nesse caminho de sucessivas aproximações ao real e às formas mais elementares do objeto em estudo, compreende-se o *objeto* de investigação como regente do processo de apropriações e de conhecimento do real, nos movimentos históricos expostos, para posterior retorno ao universal. Assim, o estudo voltou-se com especial atenção à questão da linguagem, propondo uma reflexão sobre as condições nas quais a *Gestão do trabalho em saúde* vem sendo significada, buscando-se desvelar movimentos que lhe estão implicados e em disputas, conformando-se em relações de produção, reprodução e possibilidades de superações de sentidos e valorações. Para esse processo, lançou-se mão de contribuições da perspectiva discursiva, a partir do desenvolvimento de Michel Pêcheux no campo disciplinar da Análise de Discurso. Acerca dessa aproximação, faz-se necessárias algumas ponderações<sup>16</sup> acerca de antinomias, pontos de interesse e pontos de distanciamento aos pressupostos ético-políticos já expostos.

A Análise de Discurso (AD) – ou Escola Francesa – conforma-se na área da linguística ao final dos anos 60<sup>17</sup>, em um movimento de oposição ao estruturalismo dominante no período, que excluía o *sujeito* e o contexto histórico das análises visto perturbar as ideias de cientificidade e padronização. Assim, tendo como expoente Michel Pêcheux, a AD visava a combater um formalismo excessivo identificado à burguesa, recolocando a língua em inter-

---

<sup>16</sup> Esta exposição embasou-se em textos de Pêcheux produzidos nas suas consideradas *fases* distintas de elaboração. Ao percurso de *leituras* sobre análise discursiva, consideraram-se fundamentais as produções de Ana Zandwais, Freda Indursky e Evandra Grigoletto e Maria Cristina Ferreira (referenciadas). Às análises das limitações epistemológicas em Pêcheux foram fundamentais as elaborações de Barroco (2011; et al, 2012) acerca da fundamentação da práxis ético-política do PEP do Serviço Social. Às concertações propostas, estão riscos possíveis de incorrer em insuficiências ou antinomias, assumidos pela pesquisadora.

<sup>17</sup> Considerado como marco a publicação, por Pêcheux, da Análise Automática do Discurso (AAD), em 1969 (FERREIRA, 2007).

relação ao sujeito social e histórico. Para tanto, buscando fundamentos no materialismo histórico e na psicanálise, evidencia a interdependência entre os processos de significação da linguagem à exterioridade da materialidade da língua. Assim, Pêcheux salienta que opacidades, o “não-dito”, o ambíguo, o ideológico, a contradição são partes constitutivas da produção discursiva em uma formação social (FERREIRA, 2007).

Essa perspectiva discursiva, elaborada a partir da correlação entre materialismo histórico, linguagem e ideologia<sup>18</sup>, explicita o caráter social e interventivo da linguagem na realidade social, exercendo importante influência a elaborações sobre ação política transformadora (FERREIRA, 2007)<sup>19</sup>. Estabelece-se, dessa forma, como um rompimento com os fundamentos clássicos da linguística saussuriana, concebida enquanto sistema explicado em si mesmo, excluindo a exterioridade (sujeito e trabalho da/na língua), para uma compreensão que recoloca e torna imprescindível a reflexão com essa exterioridade (INDURSKY, 2005). Ao conceber que uma palavra, termo ou expressão recebe seu sentido a partir das relações que mantém com uma ou outra formação discursiva, a qual está em relação com formações ideológicas, a língua é pensada como o elemento que dá corpo à ideologia, ou seja, uma *materialidade linguística* enquanto “base comum<sup>20</sup> de processos discursivos diferenciados” (PÊCHEUX, 2014 p.81, grifos do autor). Depreende-se, assim, diferentes efeitos de sentido de uma palavra, entrelaçados às diferentes relações sócio históricas e ideológicas que asseguram essa possibilidade de distintas significações, isto é, os sentidos e funcionalidades sociais<sup>21</sup> do

---

<sup>18</sup> Dentre outras abordagens materiais da linguagem e sua relação com ideologia ver produções de Ana Zandwais (2005) acerca do círculo de Bakhtin (obra referenciada).

<sup>19</sup> Ao afirmar “que as ideologias não são feitas de ‘ideias’ mas de práticas” (PÊCHEUX, 2014 p. 130), o autor ressalta-as como condição indispensável à ação política, bem como o seu caráter orgânico e representativo do real, compreendendo a relação entre história, ideologia, discurso e processos de significação como campo de práticas concretas, no qual uma das formas de manifestação ou de materialidade dessas ideologias é o discurso, que representa e significa o real (ZANDWAIS, 2009). Nesse caminho, a teoria do discurso é expressa como teoria da determinação histórica dos processos semânticos, na qual se inscrevem formações discursivas, ou seja, enfoca-se na significação das palavras e seus sentidos. Segundo Pêcheux (2014), ao articular semântica ao materialismo histórico, afirma-a como o ponto nodal da Linguística, pois se ocupa das contradições entre história, sujeitos e língua, que as escolas linguísticas tentam encobrir.

<sup>20</sup> A unidade da língua como base na qual ocorrem os processos discursivos “permite, ao mesmo tempo, a comunicação e a não-comunicação, isto é, autoriza a divisão sob a aparência de unidade” (PÊCHEUX, 2014 p.83).

<sup>21</sup> Como exemplos da funcionalidade desta “unidade dividida e contraditória da comunicação/não-comunicação” (PÊCHEUX 2014 p.25), o autor refere: o campo econômico da “organização do trabalho, da mecanização e da standardização que impõem uma *comunicação* sem equívocos – clareza ‘lógica’ das instruções e diretivas, propriedade dos temas utilizados etc. – comunicação que é, ao mesmo tempo, através da divisão social-técnica do trabalho, uma *não comunicação* que separa os trabalhadores da organização da produção e os submete à ‘retórica’ do comando”; o campo jurídico, que “deve tirar os equívocos nos contratos, trocas comerciais etc (igualdade linguístico-jurídica entre as partes contratantes), e, simultaneamente, manter o equívoco fundamental do ‘contrato de trabalho’, o que se pode resumir dizendo que, no direito burguês, ‘todos os homens são iguais, mas há alguns que o são mais que outros’!” (idem), assim como no campo das relações políticas e ideológicas, entre outras.

discurso estão em relação constitutiva com as condições materiais de produção<sup>22</sup>, de acordo com a posição daquele que fala ou, ainda, em distintas condições de circulação.

Para Pêcheux, a linguagem é um meio privilegiado de observar de que forma as condições de produção da sociedade capitalista são reproduzidas e reelaboradas. A contradição inerente do modo de produção capitalista, sustentado na divisão de classes<sup>23</sup>, é o núcleo central às suas elaborações, que conecta diretamente o antagonismo de classes à concepção de ideologias<sup>24</sup>, fornecendo-lhes os elementos de compreensão do lugar social que caracteriza seu sujeito do discurso.

Na continuidade da incursão às suas contribuições, às condições de produção de significação articulam-se intervenções de memórias discursivas, processo no qual um enunciado remete a um conteúdo exterior proveniente de discursos anteriores, como se estivesse sempre presente ou “como se esse elemento já se encontrasse aí” (PÊCHEUX, 2014 p.89), recursos às *paráfrases*, enquanto retorno ao já-dito ou mais do mesmo, como uma legitimação deste dizer e que pode recuperar e apropriar-se de elementos de memória coletiva e à *polissemia*, compreendido como processo de deslocamentos, embates e multiplicidades de sentidos no discurso. Nesse movimento permanente de tensões, entretanto, entende-se que, ao

---

<sup>22</sup> Condições de produção fazem parte da exterioridade linguística e da constituição do sentido. Compreendem relações de produção que, segundo Pêcheux e Fuchs (1990 p.237) “não estão, de modo nenhum, fixada numa repetição eterna, como pretende a sociologia funcionalista. Na realidade, e na medida em que as relações de produção correspondem a relações de classe, é conveniente falar de *reprodução-transformação* das relações de produção”.

<sup>23</sup> Pêcheux afirma que “as contradições ideológicas que se desenvolvem através da unidade da língua são constituídas pelas relações que mantêm (...) entre si os ‘processos discursivos’, na medida em que se inscrevem em relações ideológicas de classes” (2014, p.83-84), em antagonismos e lutas. Nessa compreensão, a produção do discurso está conectada ao espaço social em que o sujeito da enunciação se inscreve nessa relação, movimentando processos de reprodução e de disputas ideológicas.

<sup>24</sup> As bases de compreensão do materialismo histórico em Pêcheux são buscadas no marxismo althusseriano e em suas elaborações acerca dos “aparelhos ideológicos de Estado” (FERREIRA, 2007). Este alinhamento, ainda que com algumas superações desenvolvidas, opera-lhe restrições objetivas em sua teoria. Neste momento, cabe destacar, a partir das contribuições de Barroco (2001), que os estudos de Althusser representaram formas de resistência, sendo incorporados às formulações da esquerda e ao Serviço Social tradicional, principalmente frente ao contexto atravessado pela ditadura brasileira. Entretanto, a sua apreensão da filosofia marxista nos moldes positivistas limita o alcance do pensamento de Marx e, operando sobre um recorte epistemológico de cientificidade, preponderantemente lógico-racional, o que “contribui para sua recusa do humanismo marxista e de uma ética ontológica” (2001 p.154). “Althusser não nega explicitamente uma ética; o que ele recusa é o caráter ontológico do pensamento marxiano e da ética, donde sua reatualização da ética marxista-positivista (...)”. (...). “Com isso, ele nega a influência hegeliana, a teoria da alienação, a presença de valores e, conseqüentemente, a possibilidade de sistematização de uma ética fundada em Marx” (2001 p.155). A essa configuração de ética utilitarista está a sua dedução direta do interesse de classe, ou seja, a identificação de moral e valores em relação causal e restrita à ideologia de classe. A partir dessas considerações, compreende-se a circularidade decorrente das análises de Pêcheux, ao abordar o funcionamento da reprodução e da *transformação* (melhor definida como reformulação) como movimento contraditório das modalidades de identificação e contraidentificação que reforçam a ideologia dominante. Esse ponto será novamente abordado na sequência.

recuperar um dizer já estabelecido, há espaços para reformulações e ressignificações, desfazendo-se dissociações entre paráfrase e polissemia (FERREIRA, 2005), ou seja, compreende-se a contradição como parte constitutiva da realidade social e das produções discursivas.

Ao debruçar-se sobre o *discurso* como objeto de estudo, concebe-o como um produto *particular* da relação entre indivíduo e ideologia<sup>25</sup>. Assim, a relação entre indivíduo (singular) e o mundo (histórico e material) é estudada a partir de uma das suas formas de objetivação material, concebido como *discurso*, em oposição à noção de fala<sup>26</sup>, elaborados em determinados contextos a partir da identificação com os *sentidos* de determinada *formação discursiva* (relacionada a *formações ideológicas*<sup>27</sup>), definida como interpelação ideológica, processo no qual o indivíduo reconhece-se como *sujeito* do discurso, a ocupar um lugar social na formação social capitalista, caracterizada pelo antagonismo de classes. Esse *assujeitamento* ideológico, não sem as falhas que possibilitam a *contraidentificação*, permite conceber diferentes *efeitos de sentido*<sup>28</sup> denotados, que lhe conferem funcionalidades de intervenção do discurso social,

---

<sup>25</sup> Para o autor, a *Ideologia*, enquanto uma noção conceitual genérica, é explicada como uma instância constitutiva das práticas sociais, que se relaciona com o inconsciente, produzindo dissimulações e um tecido de evidências subjetivas constitutivas desse sujeito e de suas ações. Essa instância ideológica realiza-se, entretanto, social e historicamente, *pelos e para* os sujeitos em inter-relações sociais, ou seja, não é por si mesma, relacionando-se a *formações ideológicas*. Ao referenciar-se a uma explicação *genérica* de uma instância ideológica constitutiva das práticas sociais, ou seja, não remetendo a materialidades específicas, Pêcheux ([1975] 2014) utiliza definição de Althusser, que a designa como uma *estrutura e um funcionamento* a-histórico, elaboração utilizada também para designar o *inconsciente* e a relação entre essas duas *estruturas-funcionamento*. Essa inter-relação entre ideologia e inconsciente, de articulação e produção de *evidências subjetivas*, não encontra maior desenvolvimento.

<sup>26</sup> Diferenciação de Saussure, para o qual a *fala* pertence ao âmbito individual do uso da língua para efetivar as relações interindividuais, nessa concepção, a língua é concebida como estrutura sistêmica de significação por referência interna, ou seja, excluídos os sujeitos e o contexto material e social no qual se inscrevem (INDURSKY, 2005).

<sup>27</sup> A ideologia realiza-se concretamente por meio de um conjunto de *formações ideológicas*, “caracterizada[s] por uma materialidade específica articulada sobre a materialidade econômica” (PÉCHEUX; FUCHS, 1990 p.165) em correlação e como condição da reprodução dessa base econômica, na qual cada formação ideológica constitui um conjunto de atitudes e representações. Essas formações ideológicas comportam, necessariamente, *formações discursivas (FD)* interligadas e inseridas no interior das relações de classes, que estabelecem o que pode e deve ser dito, como uma matriz de sentidos à qual o sujeito-falante identifica-se e realiza as articulações na produção do discurso (enunciação), ainda que em processo constitutivamente heterogêneo, pois realiza-se na inter-relação com o discurso do outro e em determinados contextos.

<sup>28</sup> Por *efeitos de sentido* compreendem-se os diferentes sentidos possíveis que um mesmo enunciado pode assumir, produzidos por formações discursivas lastreadas em formações ideológicas. Dessa maneira, a evidência do sentido realiza-se por um gesto de interpretação no qual incidem efeitos ideológicos, provocando a ilusão de que um enunciado corresponde diretamente ao sentido literal. Ressalta-se que o discurso, enquanto efeito de sentido, realiza-se nas condições históricas da luta de classes, ou seja, os sentidos não existem por si mesmos, eles são construídos materialmente, referenciados em uma matriz de sentidos (formação discursiva) entrelaçada a formação ideológica predominante. O discurso é construído em diferentes possibilidades de articulações de sentidos, variando de acordo com a posição em que se encontra o sujeito do discurso e para quem é direcionado, bem como da intervenção de memórias discursivas, que lhe conferem heterogeneidade. Assim, “*as palavras, expressões, proposições etc., mudam de sentido segundo as posições sustentadas por aqueles que as empregam*, o que quer dizer que elas adquirem seu sentido em referência a essas posições, isto é, em referência às *formações ideológicas*

ainda que processo não homogêneo internamente – dadas as práticas de enunciação estarem atravessadas pelo discurso do outro, via memórias e articulações via interdiscurso (GRIGOLETTO, 2005), e operarem-se em diferentes espaços e instituições sociais que lhe conferem especificidades.

Nesse ponto realizam-se ponderações acerca de noções conceituais que permitem à Pêcheux distanciamentos da sua influência althusseriana, e de permanências. Em especial chama-se a atenção à problemática dos *aparelhos ideológicos de Estado*, do *assujeitamento* e das *modalidades de subjetivação* da forma-sujeito nessa interpelação ideológica. Especificamente à noção de aparelhos ideológicos de Estado, o autor reelabora-os ao concebê-los como palco de lutas, e não somente de reprodução da dominação da ideologia de classe burguesa<sup>29</sup> (ainda que sua teoria resulte nessa circularidade). Em relação ao *assujeitamento*, processo de interpelação ideológica do indivíduo em sujeito pela sua identificação com sentidos produzidos a partir das FD, “de tal modo que cada um seja *conduzido*, sem se dar conta, e tendo a impressão de estar exercendo sua livre vontade, a *ocupar o seu lugar* em uma ou outra das duas classes antagonistas do modo de produção” (PÊCHEUX; FUCHS, 1990 p.166, grifos dos autores), Pêcheux reelabora<sup>30</sup> seus escritos para ressaltar a inexistência de um assujeitamento completo, ou seja, a manter espaço de níveis de consciência que possibilitam voltar-se contra o instituído, a essa *evidência* ideológica. Essa retomada serve à sustentação, mais contundente, da salientada indissociabilidade de reprodução/*transformação* discursiva, nos quais acentua as possibilidades de contraidentificação presentes nos processos polissêmicos, a provocar fissuras,

---

(...) nas quais essas posições se inscrevem” (PÊCHEUX, 2014 p.146-147, grifos do autor). Dessa forma, todos os discursos comportam efeitos ideológicos.

<sup>29</sup> “Pêcheux começa a configurar os Aparelhos Ideológicos de Estado como ‘palcos’ tanto para a perpetuação das relações de produção, como para as relações de transformação das formações ideológicas e das formações discursivas, enfim, ele abre um espaço para tratar das relações de ruptura no campo da prática política, adotando, por isso, uma ótica mais crítica do que a de Althusser que limita o alcance da análise das formações ideológicas à prática da reprodução” (ZANDWAIS, 2009 p.32). Ao compreender que os AIE são espaços e meios de realização da luta ideológica, ou seja, o “palco de uma dura e ininterrupta luta de classes”, significa, também, que eles “constituem, simultânea e contraditoriamente, o lugar e as condições ideológicas da transformação das relações de produção (...). *De onde, a expressão ‘reprodução/transformação’ que empregamos*” (PÊCHEUX, 2014 p.131, grifos do autor).

<sup>30</sup> Consideradas reelaborações propostas constantes, em especial, nos textos de 1978 (2014, anexo III) e 1984 (PÊCHEUX, 2014a), nos quais declara que os tempos da formação de sujeito e sentido não são simultâneos, e sim, processam-se de modo dinâmico, entre capturas e resistências na correlação entre inconsciente-sentido-sujeito. Nesse caminho, afirma que compreender “a interpelação ideológica como *ritual* supõe reconhecer que não há ritual sem falhas; enfraquecimentos e brechas” (PÊCHEUX, 2014 p.277), ou seja, não há um assujeitamento *perfeito* – uma anulação de ação do inconsciente (ou níveis de consciência). Derivada desse desenvolvimento, destaca-se a assertiva: “não há dominação sem resistência: primeiro prático da luta de classes, que significa que é preciso “ousar se revoltar” (idem, p.281).

deslocamentos, contradiscursividades, como potencialidade do que denomina como *transformação social*.

Em que pese estas reconsiderações na trajetória de Pêcheux, ressaltando movimentos contraditórios e espaços de atuação do sujeito, a relação direta estabelecida entre valores, ideologia e interesses de classe, partindo de recorte restritivo da luta de classes a originar a própria concepção de sujeito, incide diretamente na incapacidade de desenvolver a terceira modalidade de subjetivação denominada *desidentificação*, ou seja, não há possibilidades de valorações que não sejam decorrentes e limitadas à ordem e visão de mundo capitalista. Pêcheux explicita essa circularidade, e sobre ela esbraveja (2014a [1984]), entretanto, não supera seus princípios fundantes. Assim, as concebidas modalidades de relações entre “indivíduo/sujeito” e “tomada de posição/sentido evidente”<sup>31</sup> pressupõe a decorrência direta dos valores das ideologias de classe, e, ainda, da própria concepção de ser humano, não abrindo possibilidades a valorações humano-genéricas.

Nesse ponto faz-se necessária as afirmativas das potencialidades da ética marxiana, fundamentadas na ontologia do ser social referidas, e expressas como possibilidades de atuação profissional e de projeto societário radicalmente voltado à superação da conformação social capitalista. Desse modo, as contribuições a serem consideradas na abordagem discursiva em Pêcheux relacionam-se à concepção de construção material e histórica do discurso, e suas heterogeneidades, às suas capacidades interventivas objetivas e à compreensão do funcionamento de reformulação constante da ideologia da classe dominante, a qual apresenta a absorção de movimentos de resistências e oposições. A esse processo de reforço à reprodução da ordem do capital aproxima-se a mencionada dinâmica da cotidianidade, à qual insere-se as possibilidades de reflexão ético-política visando suspensões e construção de superações, em um compromisso aos pressupostos e valores constantes no CE profissional. Visando a contribuir a

---

<sup>31</sup> Adaptação própria acerca dos desdobramentos do processo de interpelação ideológica do indivíduo em *sujeito da enunciação*, definidas por Pêcheux (2014, [1975]; 2014a [1984]) como modalidades de subjetivação da forma-sujeito, ou seja, da identificação do sujeito com os sentidos produzidos a partir das formações discursivas (inscritas em formações ideológicas). Sua análise concebe como *sentido evidente* aquele entrelaçado à ideologia da classe dominante (pré-construído), a partir do qual estabelece: a) primeira modalidade – *identificação cega*, coincidência ou “bom sujeito”; b) segunda modalidade – o sujeito se volta contra o sujeito universal, nega/rejeita a evidência ideológica que se lhe impõe (*contraidentificação* ou “mau sujeito”), decorrente de uma negação por contrarreferência direta e c) terceira modalidade – *desidentificação*, que funcionaria como um modo de romper com o ciclo da identificação e contraidentificação que se desenvolve como uma unidade contraditória característica da formação social capitalista. Esta última modalidade o autor não consegue desenvolver pois demandaria negar suas bases epistemológicas, nas quais está uma derivação do sujeito e de níveis de consciência pela sua associação única e necessária de classe e, ao possibilitar outras formas de construção de valores, desestabilizaria sua teoria discursiva.

esse processo de desvelamento que se volta a questionamentos de *evidências* e pré-construídos, em um trabalho de mediações orientado por fundamentos éticos de caráter humano-genéricos.

Considerando-se o exposto, a partir do *método* materialista dialético, compreendendo-se, em especial, as categorias totalidade, historicidade e contradição nos processos históricos das formações sociais, bem como o discurso como construção social, este estudo buscou responder ao **problema central de pesquisa**: “Quais os efeitos de sentido construídos a partir da materialidade significativa *gestão do trabalho em saúde* quando considerada a partir de compreensão sócio-histórica e ideológica dos processos de significação?”, e, para tal curso, orientou-se pelos objetivos: a) contextualizar e analisar as condições históricas e de relações sociais de (re)produção/transformação das formações discursivas relacionadas à materialidade linguística *gestão do trabalho em saúde* e b) analisar os efeitos de sentido relacionados à materialidade linguística *gestão do trabalho em saúde*, considerando os processos parafrásticos e polissêmicos observados no interior da formação discursiva.

O caminho percorrido para responder a esses questionamentos compreendeu alguns movimentos. Um deles foi a decomposição da expressão *gestão do trabalho em saúde* nos seus elementos de materialidade *gestão*, *trabalho* e *saúde*, visando a adentrar as especificidades que lhe fornecem implícitos para denotação de sentidos, na medida em que cada um deles designa, ao mesmo tempo, campos próprios de um conjunto de saberes e práticas, assim como de relações de complementaridade e tensão internas e externas aos outros campos. Procurou-se delinear, portanto, por meio do recurso à literatura, os movimentos possíveis para a conformação de sentidos gerados por cada materialidade, constituindo-se como base de referências à análise de suas correlações.

Outro movimento direcionou-se a compreender as condições do exurgimento da terminologia *Gestão do trabalho em saúde* na área da saúde pública brasileira em substituição ao termo tradicional *recursos humanos*, observando-se, em especial, o processo a partir da ótica da construção da agenda política de reivindicações e proposições nos espaços participativos das Conferências Nacionais de Saúde e específicas de Recursos Humanos. Constituiu-se enquanto esforço investigativo de traçar um panorama das condições sociais de produção discursiva, visando à apreensão das possibilidades de efeitos de sentido em funcionamento quando da enunciação da expressão em foco.

Nesse curso, realizou-se também o levantamento de arquivos sobre o tema abrangendo-se dois distintos domínios<sup>32</sup> de saberes, o Discurso *oficial* – a partir das publicações disponíveis de órgãos de governo e administração públicos, e o Discurso *acadêmico-científico* – considerando-se artigos, dissertações, teses, ensaios, entre outros, que apresentavam relação ao tema, publicados e disponíveis *online* na Plataforma – Periódicos CAPES, repositório publicamente reconhecido e abrangente no meio acadêmico. A partir do reconhecimento desses arquivos, foi possível a constituição do *corpus*<sup>33</sup> para a análise discursiva, que visou a compreender os elementos que compõem as sequências, a verificar fissuras, conexões entre eles e as relações entre as superfícies linguísticas e as condições de produção do discurso, de modo a captar funcionamentos.

Como forma de apresentação da produção deste estudo, o desenvolvimento dos capítulos intentou organizar a exposição das elaborações em certa sequência, referenciando temas que se compreenderam necessários para a apreensão dos seguintes. Desse modo, as partes iniciais dos capítulos apresentam maiores incursões em noções conceituais para, posteriormente, servir ao auxílio do conjunto de conexões e interseções estabelecidas. Essa organização considerou, também, a preocupação em tornar o texto compreensível e coerente, viabilizando o acesso e publicização, conforme compromisso ético para com a produção do conhecimento.

Assim, o primeiro capítulo tem como central o termo *Trabalho*, percorrendo os sentidos de atividade humana sensível e ontológica do ser social, abrangendo processos criativos e de autoconstrução, bem como de sua negação e alienação, engendradas pelo modo de produção capitalista e com a constituição de um conjunto de formas de legitimação e garantias para a manutenção dessa exploração. Visando ao desenvolvimento e reprodução das forças produtivas materiais, estabelecem-se as formas estatal e jurídica específicas ao capitalismo, a servir de retaguarda e suporte institucionais da ordem. Esse é um dos temas trabalhados no segundo capítulo, intitulado *Saúde*, que aborda dimensões que se relacionam na conformação de sentidos do termo, como concepções de saúde e doença, institucionalização da assistência e do trabalho em saúde – *locus* da inserção profissional do Serviço Social, reconhecimento da saúde como direito universal humano e correlacionado ao advento do Estado de Direito, além de aspectos

---

<sup>32</sup> Por domínios referem-se condições de produção que são dominantes para uma formação discursiva (PÊCHEUX; FUCHS, 1990).

<sup>33</sup> O “*corpus* é constituído por uma série de superfícies linguísticas (discursos concretos)” (PÊCHEUX; FUCHS, 1990 p.182), que são transformados em objetos discursivos teóricos de análise. A relação entre as superfícies linguísticas e os objetos discursivos é compreendida como processo discursivo.

referentes a papéis e funções associadas, como de manutenção da mão de obra assalariada, de higienização e identidade nacional, de ação social do Estado e de mercadoria de alto potencial lucrativo.

Ao delinear os sentidos de *trabalho* e de *saúde*, inscritos em condições materiais e históricas que perpassam desde o processo essencial do ato humano até o estabelecimento de grandes estruturas econômicas, políticas e sociais em inter-relações transnacionais, fundamentadas no modo de produção capitalista, adentra-se na organização do trabalho. O terceiro capítulo, denominado *Gestão do Trabalho*, realiza percurso pelo campo das Teorias Organizacionais e suas funções e mutações visando a fornecer suporte teórico e instrumental ao desenvolvimento do capital. Desse modo, enfatizam-se as concertações entre as esferas públicas e privadas na manutenção do sistema de exploração do trabalho e de acumulação capitalista, por meio de ferramentais *técnicos* e *racionais* que perpassam do controle e dominação tradicionais, às sofisticações propostas pelos modelos de comprometimento e qualidade, de fundamentação neoliberal e gerencialista, que expressam, em seu cerne, os ininterruptos esforços do capital em manter a subordinação dos trabalhadores, em lidar com conflitos e contradições do antagonismo de classes inerentes ao sistema produtivo. Além disso, apresenta possibilidades de sentidos em contraposição, aproximando-se de potencialidades de prática social crítica. A partir desse panorama, no qual o trabalho em saúde encontra-se institucionalizado, assalariado e gerenciado, estando cada vez mais vinculado à esfera econômica privada e cada vez mais alijado de suas características de autonomias, liberdades e dimensão do cuidado, e também de resistências, que se parte ao capítulo quarto.

Denominado *Condições de Produção Discursiva: perspectivas para análise da institucionalização e significação da terminologia gestão do trabalho em saúde*, o último capítulo é dedicado a investigar as interseções dos sentidos remetidos pelos elementos em inter-relação e os efeitos significantes remetidos. Dessa forma, localizam-se movimentos que confluem para a emersão da terminologia no cenário da saúde pública brasileira, em substituição ao termo tradicional *recursos humanos*, que se realizam em um panorama geral, em certa medida já explorado nos capítulos anteriores, somando-se características particulares dessa trajetória no Brasil. Nesse sentido, traça-se a configuração das agendas reivindicatórias dos trabalhadores da saúde, a partir dos espaços participativos – e constrictos legalmente, encadeadas a processos econômicos e políticos nacionais e internacionais, que progressivamente absorvem conjuntos de saberes e práticas estrangeiras neoliberais, tanto na esfera privada como na pública, e conjuntamente, o lastro de impactos sociais aterradores. É

envolto em contexto de desenvolvimento da reforma do Estado, de aprofundamento da precarização do trabalho e das políticas públicas, de um acumulado de reivindicações dos trabalhadores da saúde e de ascensão ao governo central de um partido que se apresentava identificado com as classes trabalhadoras, que a materialidade linguística *gestão do trabalho em saúde* vai sendo institucionalizada no campo da saúde pública.

Dessa trajetória investigativa, depreendeu-se a afirmação da **tese** de que a materialidade significativa *Gestão do trabalho em saúde* apresenta, sob a análise discursiva, funcionamento predominantemente parafrástico, no qual se conformam constitutivos os processos polissêmicos a operar deslocamentos de sentidos, entretanto, possibilidades de rupturas e superações pressupõem reflexão crítica inerente à práxis ético-política enquanto potencialidade emancipadora.

Nessa compreensão, as paráfrases relacionam-se à reafirmação dos sentidos que naturalizam as relações de exploração e dominação do capital sobre o trabalho humano, estabelecidas por meio de contratos entre sujeitos de direito sobre a *liberdade* de dispor de sua força de trabalho enquanto mercadoria, da necessidade do exercício da relação de autoridade e subordinação e, também, de formas para obtenção do comprometimento para a realização própria do processo produtivo e da consecução dos fins da organização. Esses processos significativos são restabelecidos em interseções com a memória discursiva<sup>34</sup> concernente à materialidade do termo *recursos humanos*. No entanto, nos movimentos de produção do discurso, em condições materiais intrinsecamente contraditórias do modo de produção capitalista e das formações ideológicas vinculadas, estão conflitos e instabilidades permanentes dos processos polissêmicos, operando rearranjos nas condições de produção que tencionam por rupturas e reformulações.

Assim, entende-se que a substituição da expressão *recursos humanos* pela *gestão do trabalho em saúde* resulta da interferência de novos elementos nas condições de produção e de configuração de diferentes recortes ideológicos. Desse modo, os processos significantes e de práticas da polissemia podem ser percebidos ao articular, nas redes de sentidos, significações referentes aos termos *trabalho* enquanto teleológico, de função criativa e social, e *saúde*, compreendidos como atos de cuidado, relacionados à vida e à alteridade, opostos e questionadores dos sentidos produzidos pela consolidação da forma-valor, que remetem ao

---

<sup>34</sup> A noção de *memória discursiva* pode ser compreendida como “aquilo que, face a um texto que surge como acontecimento a ler, vem restabelecer os ‘implícitos’ (quer dizer, mais tecnicamente, os pré-construídos, elementos citados e relatados, discursos transversos, etc.) de que sua leitura necessita: a condição do legível em relação ao próprio legível” (PÊCHEUX, 2007 p. 52).

curso da mercantilização de tudo e de todos da sociabilidade do modo capitalista de produção, expressos como controle, subordinação, alienação e da constrição da vida humana a uma funcional reprodução de sobrevivência. Nessa tensão estão ressignificações operadas nas consideradas resistências das classes trabalhadoras às formas de degradação da vida, visando a estabelecer modos de emancipação social e política.

Nesse curso, às contribuições da abordagem discursiva demandam operar reflexões críticas, que orientam a práxis ético-política, a possibilitar momentos de suspensão da dinâmica de reprodução que prepondera na cotidianidade. A partir de suas potencialidades, dentro das limitações da sociedade capitalista e visando sua superação, considera-se que o *dever ser* perpassa as possibilidades de níveis diferentes de emancipação política e social, que não invalidam o direcionamento à sua ruptura. Depreende-se, assim, a afirmação da importância dos processos de questionamentos e contraidentificação, geradores de novas significações sobre dispositivos que permitam assegurar condições de existência concreta às classes subalternas, às quais podem ser relacionadas como dispositivos democráticos e a viabilização de direitos sociais, conforme indicados no CE do Serviço Social. O esforço em desvelar esses processos está em reafirmar os espaços de luta, que têm a potencialidade de configurarem-se dentro e contra a ordem burguesa, ao que se expressa na compreensão de níveis de direcionamento da ética profissional, como projeto de atuação e de nova sociedade.

O que ressalta que o processo de sucessivas aproximações com o real não se esgota, é um contínuo desvelar, tomadas de consciência, localizar-se em processos de reprodução e também de voltar-se a projetos de rupturas, em que a própria leitura implica processos particulares de articulação em redes de sentidos. Desse modo, sabe-se que ao se voltar aos achados aqui ensaiados, em posteriores momentos, possivelmente figurará encontrar processos de reprodução onde se pensava questionar, ou mesmo processos de transformação em latência.



## 2 TRABALHO

Considerando-se o caminho proposto, inserir o debate sobre *gestão do trabalho em saúde* requer, primeiramente, adentrar no campo das noções conceituais concernentes ao *trabalho*, permitindo compreender elaborações e significações que podem ser articuladas na produção de efeitos de sentido no interdiscurso, para posterior análise das especificidades deste na política pública de saúde e formas de gestão. Considera-se *trabalho* enquanto processo mediador central para a compreensão da vida humana e das relações estabelecidas com o mundo. As concepções de trabalho são expressas historicamente de diferentes formas e significado social, considerando dimensões de valores, relações culturais, políticas e econômicas. Segundo Antunes (2005), a origem do termo remete a *tripaliare*, de *tripalium*, instrumento de tortura, em contraposição ao ócio, considerado libertação. Na concepção cristã, apresenta a contradição de martírio e ao mesmo tempo de salvação. Em uma percepção de mercado, significa a exaltação do negócio (negar o ócio), como fonte de riqueza e inserção no mundo da mercadoria, entre alguns exemplos.

A exaltação do trabalho confere-lhe expressividade na constituição da identidade do ser humano, ao atribuir-lhe um papel social, sendo que ser *trabalhador* destaca-se entre os papéis sociais representativos do *eu* no mundo contemporâneo. Ademais, ao agregar-se a perspectiva cristã de trabalho como ato moral digno, torna-se importante definidor e valorador do *eu*. O caráter relacional entre identidade e trabalho obtém relevância na construção da identidade pessoal e social, expressando-se em maior ou menor reconhecimento conforme o contexto e as relações sociais estabelecidas, dos espaços de trabalho, do prestígio social maior ou menor da categoria profissional, ou mesmo da ausência da atividade laborativa, por desemprego ou aposentadoria.

Cabe destacar que essa centralidade do trabalho faz referência à forma do trabalho assalariado, configurando a identidade social em seu entorno e a partir dele, portanto, restrita. O trabalho como ação humana mediadora entre ser humano e natureza é esvaziada, deslocando-se de construção humana para necessidade de subsistir, na forma de trabalho assalariado, dadas as configurações do desenvolvimento da sociedade capitalista. Dessa forma, de processos de mediação de sociabilidade, emancipatórios e criativos, o trabalho passa a configurar-se como mercadoria. A obra marxiana permite compreender esse processo, na conceituação da categoria trabalho humano e análise de suas expressões sociais de esvaziamento e alienação, necessários para a reflexão crítica à exploração do trabalho.

Enquanto essência, Marx considera o trabalho como a expressão da vida humana em si, qualificando de *humano* o ser que o desenvolve, inserindo-o nas relações sociais. No processo de trabalho, o ser social transforma a natureza e a si mesmo, concretizando, em formas úteis, o que figurou antes em sua mente, atribuindo significado ao seu trabalho, bem como à sua identidade e sociabilidade. A diferença entre o trabalho de um animal e de um ser humano é que o animal é a sua atividade, enquanto o ser social “faz de sua atividade vital um objeto de sua vontade e consciência” (MARX, 1962 p.100). O processo de autoconstrução pelo trabalho é em si um processo mediado, entre homem e natureza, no qual é possível a existência do ser humano genérico.

É justamente em seu trabalho exercido no mundo objetivo que o homem realmente se comprova como *ente-espécie*. Essa produção é sua vida ativa como espécie; graças a ela, a natureza aparece como trabalho e realidade *dele*. O objetivo do trabalho, portanto, é a objetificação da *vida como espécie do homem*, pois ele não mais se reproduz a si mesmo apenas intelectualmente, como na consciência, mas ativamente e em sentido real, e vê seu próprio reflexo em um mundo por ele construído. (MARX, 1962 p.101, grifos do autor)

Ao analisar a transformação do homem pelo trabalho, Engels (1961) afirma que o trabalho “é a condição básica e fundamental de toda a vida humana. E em tal grau que, até certo ponto, podemos afirmar que o trabalho criou o próprio homem” (ENGELS, 1961 p.271). Segundo o autor, a partir do trabalho o homem foi modificando o corpo, desenvolvendo o cérebro, as capacidades de abstração e de linguagem, modificando intencionalmente a natureza e colocando-a a seu serviço. Os demais animais modificam a natureza pela sua própria presença nela, entretanto o ser humano a domina (ENGELS, 1961).

O trabalho configura-se como atividade humana criadora e produtora, conscientemente dirigido a adaptar os materiais da natureza para a produção de bens de que necessita e, nesse processo, superar qualitativamente a vida orgânica animal para a humana social. Enquanto processo individual<sup>35</sup>, envolve mediação entre matéria e agir intencional. O papel da consciência humana é inerente à mediação em si do trabalho, processo de autoconstrução humana, remetendo-se à ideia fundamental do agir teleológico. Segundo Duayer (2001):

Em Marx, ao lado do reconhecimento explícito do caráter social do ser humano, da explícita historicização das formas de sociedade, e da importância dessas

---

<sup>35</sup> Conforme Marx: (...) o processo de trabalho é puramente individual, o mesmo trabalhador reúne todas as funções que mais tarde se separam. Na apropriação individual de objetos naturais para seus fins de vida, ele controla a si mesmo. Mais tarde ele será controlado. (...) Como no sistema natural cabeça e mão estão interligados, o processo de trabalho une o trabalho intelectual com o trabalho manual. Mais tarde separam-se até se oporem como inimigos. (MARX, 1985a p.105)

determinações formais, da estrutura de relações reais em meio às quais os sujeitos vivem a vida, há também, de outro lado, a tentativa de trazer ao nível da consciência prática aquele momento que é distintivo do humano, a posição de finalidade, o agir teleológico. Ao contrário do neo-estruturalismo, portanto, Marx busca investigar o papel do sujeito humano, a relação entre objetividade e subjetividade, entre estrutura condicionante e liberdade produtiva, entre imanência e transcendência. (DUAYER, 2001 p.22)

Nessa perspectiva, o trabalho pode ser compreendido como atividade humana sensível que, segundo Chasin (2009), define-se como efetivação humana de alguma coisa por meio da atividade sensível, ou seja, um ato unitário em momentos distintos, no qual “objetividade e subjetividade são resgatadas de suas mútuas exterioridades”, em uma transitividade “da subjetividade como atividade ideal e da objetividade como atividade real, enquanto momentos típicos e necessários do ser social (...) enquanto construtor de si e de seu mundo” (CHASIN, 2009 p.98). Ao se entender a ação de dar forma humana a alguma coisa como a atuação entre objetividade e subjetividade, considera-se a subjetividade do efetivador, a consciência acerca da objetividade sobre a qual se atua e se formula um pôr teleológico, ou seja, “a concepção da finalidade e do modo adequado de manipular os meios naturais necessários para realização do fim idealmente posto” (DUAYER et. al, 2013 p.20). Assim, compreende-se que, nesse processo de mediação da prática, o sujeito decide entre alternativas, valores e caminhos para atingir o fim que busca, “Se é possível escolher entre diversas alternativas, pode-se reconhecer que o trabalho consiste em um ato de liberdade. Desta forma, finalidade, separação sujeito-objeto, consciência, conhecimento, alternativa, valor e liberdade, são categorias inerentes ao trabalho e ao ser social” (idem). E a prática social dos sujeitos orienta e é orientada pelas suas concepções de mundo e a significação do mundo é pressuposto da prática teleológica, ainda que essa concepção, como a burguesa, lhe forneça ilusões acerca do mundo social.

Compreendendo-se a atividade humana sensível primeiramente como resposta a carecimentos elementares, por meio do próprio trabalho a consciência humana realiza novas generalizações e transforma em novas perguntas as respostas anteriores, criando novas necessidades, realizando mediações e transformando a natureza e os próprios seres humanos de forma intencional, em determinada realidade social e das suas concepções sobre esta. Nessa relação intrínseca entre reflexão e ação, o ato e o produto do trabalho podem ser compreendidos como elementos que fazem parte do *processo de trabalho*. Este se configura composto por elementos intelectuais da consciência e por elementos materiais, sendo que “os elementos simples do processo de trabalho são a atividade orientada a um fim ou o trabalho mesmo, seu objeto e seus meios” (MARX, 1985 p.150). A atividade orientada considera a idealização do projeto, que já consta na imaginação do trabalhador anteriormente à execução. O objeto

significa a matéria-prima sobre a qual se aplica o trabalho – tanto em seu estado de natureza como objetos resultantes de trabalho anterior, e os meios referem-se a “uma coisa ou um complexo de coisas que o trabalhador coloca entre si mesmo e o objeto de trabalho e que lhe serve como condutor de sua atividade sobre esse objeto” (idem). Os meios de trabalho disponíveis e as formas de organização do processo de trabalho são indicadores do grau de desenvolvimento da força de trabalho humano, bem como das condições sociais e históricas em que estão relacionados.

Compreendendo-se os elementos presentes no processo de trabalho, este se encerra ao objetivar um produto, que responde a determinada necessidade humana. “O processo extingue-se no produto. Seu produto é um valor de uso; uma matéria natural adaptada às necessidades humanas mediante transformação da forma. O trabalho se uniu com seu objetivo. O trabalho está objetivado e o objeto trabalhado” (MARX, 1985 p.151), e o ser humano pode contemplar o produto como sua obra.

O trabalho humano é, em si, processo individual, entretanto, “isolado, o homem é incapaz de adaptar a natureza de maneira a satisfazer suas necessidades. Somente organizado em grupos, socialmente, ele pode realizar essa adaptação” (SOARES, 1985 p.7). Dessa forma, relações sociais são estabelecidas, e dentre outras dimensões sociais, apresentam conformações do modo de produção e da divisão do trabalho, que se caracterizam de formas distintas nas épocas históricas. E, na medida em que necessidades são satisfeitas, ampliam-se em complexidades, para as quais novas relações sociais são configuradas (OLIVEIRA, 1987), e as contradições internas ao modo de produção<sup>36</sup> estimulam seu desenvolvimento. Nesse sentido, compreender o modo de produção, e as relações que se estabelecem a partir dessa organização, possibilita compreender a organização da vida social<sup>37</sup>.

(...) na produção social de sua vida, os homens contraem determinadas relações necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da

---

<sup>36</sup> Como elementos do *modo de produção*, considera-se a força produtiva, como a combinação entre tecnologias e força de trabalho; as relações sociais, como as relações entre os agentes, dividindo-se entre proprietários e não proprietários; e a forma de apropriação do excedente dessa produção, quando configurado.

<sup>37</sup> Salienta-se que, em que pese interpretações de determinismo no desenvolvimento de sua sociologia histórica da evolução dos modos de produção, a compreensão marxista de ser humano e a relação ontológica com o trabalho lhe conferem papel de agente histórico. Dessa forma, a estrutura econômica é dominante na organização da vida social, mas não absoluta, nem linear.

vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral. (MARX, 1961 p.301).

Em que pese as distintas denominações e subdivisões na literatura<sup>38</sup>, considera-se que modos de produção históricos podem ser compreendidos por elementos essenciais de distinção, como elaborações teóricas<sup>39</sup> genéricas, pois em cada unidade social existem particularidades, bem como apresentam intersecções de elementos. Os modos de produção material apresentam formas de divisão do trabalho, categoria importante para a análise da conformação do trabalho assalariado. Compreende-se que a divisão *social* do trabalho existe em todos os tipos de sociedade, baseadas nas capacidades e fisiologia humanas, como a distribuição das atividades de acordo com o sexo e idade, forma recorrente e definida como divisão natural do trabalho, visando a favorecer seus fins, conforme relações sociais predominantes (BOTTOMORE, 2001). Esta divisão *social* do trabalho verifica-se nas comunidades primitivas, nas quais o modo de produção baseia-se na propriedade coletiva dos meios de produção e dos bens produzidos. As formações primitivas buscavam a produção necessária, de valores de uso, por meio do trabalho coletivo, baseadas principalmente na caça, pesca e primeiras formas de agricultura. Entretanto, o avanço das forças produtivas e a produção de excedente transformaram a economia doméstica fechada, de subsistência ou autossuficiência como insuficiente (OLIVEIRA, 1987).

Comunidades diferentes encontram meios diferentes de produção e meios diferentes de subsistência em seu meio ambiente natural. Seu modo de produção, modo de vida e produtos são portanto diferentes. É essa diferença naturalmente desenvolvida que, ao entrarem em contato as comunidades, provoca o intercâmbio recíproco dos produtos e portanto a transformação progressiva desses produtos em mercadorias. O intercâmbio não cria a diferença entre as esferas de produção, mas as coloca em relação e as transforma assim em ramos mais ou menos independentes de uma produção social global. (MARX, 1985 p.277)

---

<sup>38</sup> As divisões e denominações variam conforme o autor e o aprofundamento de cada estudo sobre as particularidades dos modos de produção. De forma a exemplificar, citam-se algumas referências. Soares (1985) apresenta: modo de produção primitiva (comunismo primitivo); modo de produção escravista (escravismo); modo de produção feudal (feudalismo); modo de produção capitalista (capitalismo) e modo de produção comunista (comunismo), cuja etapa inferior é o socialismo. Oliveira (1987) apresenta: formações primitivas; formações asiáticas; formações antigas e escravistas; formações feudais e formações capitalistas. Mendonça (1983) apresenta: modo primitivo; formas de transição da sociedade sem classe à sociedade de classes: asiático, antigo, germânico, escravista; feudal e capitalista. Marx (1961 p.302), refere “a grandes traços podemos designar como outras tantas épocas de progresso, na formação econômica da sociedade, o modo de produção asiático, o antigo, o feudal e o moderno burguês”. Bottomore (2001) refere que Marx ainda identificou outros modos, como a eslavônica, e que observava elementos concomitantes entre os modos de produção, mas de forma secundárias ou paralelas, significando a não linearidade do desenvolvimento.

<sup>39</sup> Cabe ressaltar que as definições auxiliam, de forma didática, a perceber as diferenças para o modo de produção atual capitalista, demonstrando que este próprio é fruto de construção histórica, dentre outros modos de produção da vida material e social. As formas distintas de modo de produção anteriores ao capitalismo não serão abordadas especificamente neste estudo, ainda que sejam mencionadas de forma auxiliar, considerando-se a prioridade da compreensão do trabalho no modo de produção capitalista da atualidade.

O estabelecimento de relações entre unidades sociais (família, tribo ou comunidades em geral) estimulou a troca e possibilitou maior diferenciação dos produtos. Entretanto, na medida em que se produziu mais excedente e as trocas entre as unidades sociais intensificaram-se, impulsionou-se a especialização da produção e a apropriação dos bens produzidos diferenciada, estabelecendo-se outros modos<sup>40</sup>, denominadas por Marx de pré-capitalistas, que fazem a transição da comunidade primitiva, sem classes, para a sociedade de classe (BOTTOMORE, 2001; MENDONÇA, 1983), exurgindo a *divisão técnica do trabalho*, qual compreendida no capitalismo.

Nas relações entre os agentes nos modos de produção, no capitalismo a apropriação dos meios de produção, pelos quais se produz o necessário para viver e também riquezas, já não são de acesso de todos, e sim de uma parcela social de proprietários. Aos não proprietários – os trabalhadores – resta vender sua força de trabalho para o mínimo correspondente ao salário, como forma a ter acesso à satisfação de suas necessidades de sobrevivência. Essa transformação do trabalho humano em assalariado é a diferenciação qualitativa fundamental do modo de produção capitalista, no qual se estabelece como uma mercadoria no circuito geral de trocas, em que todas as coisas são bens passíveis de troca, uma forma-valor (MASCARO, 2013). O trabalho, que em sua essência atribuía sentido à vida humana, passa a ser o sofrimento para a sobrevivência, esvaziado da capacidade teleológica, de autocriação e de emancipação humana.

Adentra-se, aqui, que a compreensão do trabalho, no contexto histórico e material do desenvolvimento na sociedade capitalista, perpassa a compreensão da sua *alienação*. Marx desenvolve crítica ao processo de apropriação privada do trabalho e de seu produto, que, ao contrário de processo de objetivação, retira-lhe o sentido. O trabalho alienado afasta o objetivo da produção do ser social, afastando-o da vida, isto é, a transformação da sua atividade livre em um meio de existência física, uma mercadoria (MARX, 1962). A alienação, no sentido marxiano, refere-se ao estado em que um indivíduo ou sociedade tornam-se alheios ou estranhos aos resultados ou produtos de sua própria atividade e, dessa forma, também a si mesmos. Ou

---

<sup>40</sup> A divisão social do trabalho vai sendo modificada e aprofundada na medida em que os laços de interdependência entre as diferentes unidades vão se estabelecendo. Uma comunidade se especializa na produção de trigo, outra em produtos têxteis ou de metal, outra na lida com animais, configurando uma divisão espacial do trabalho, aprofundando a especialização e divisão interior do trabalho (MARX, 1985). Nesse movimento está a origem de um excedente de alimentos que possibilita a uma parte da sociedade desvincular-se dessa produção direta. “A base de toda divisão do trabalho desenvolvida e mediada pelo intercâmbio de mercadorias é a separação entre a cidade e o campo. Pode-se dizer que toda a história econômica da sociedade resume-se no movimento dessa antítese” (MARX, 1985 p.278). Desse processo decorre a separação entre trabalho manual e intelectual, a criação de mecanismos de dominação e exploração, a origem da propriedade privada, as diferenciações sociais em classes e a necessidade da forma política estatal, consolidando-se a divisão do trabalho.

seja, “a alienação é sempre alienação de si próprio ou autoalienação, isto é, alienação do homem (ou de seu ser próprio) em relação a si mesmo (às suas possibilidades humanas), através dele próprio (pela sua própria atividade)” (BOTTOMORE, 2001 p.5). Compreende a negação da noção conceitual de homem produtivo e ativo no mundo objetivo, a negação de agente ativo e dominante do mundo<sup>41</sup>.

O trabalho alienado figura na relação de venda e compra do trabalho, da apropriação privada do trabalho humano por outrem, da transformação do ser humano em mercadoria. Considerando-se que o trabalho em ato é uma atividade produtiva, o trabalho gera valor, isto é, gera um produto com valor de uso, de diferentes qualidades. No entanto, na medida em que o produto do trabalho adquire um valor de uso para outro, ou seja, um valor social, figura em um valor de troca. O dispêndio da força para o trabalho é o que iguala os diferentes trabalhos e os diferentes valores de uso dos produtos – o *trabalho abstrato* humano, esvaziando-se de qualquer relação com o caráter útil dos produtos ou das formas de trabalho, para serem determinadas pelo seu valor mercantil (MARX, 1985).

N’*O Capital*, a dialética do trabalho é mediada pelo valor, vale dizer, pelo fato de o produto do trabalho ser mercadoria. O trabalho que cria valor – trabalho abstrato – possui as mesmas determinações históricas da mercadoria e é, ele próprio, uma realização do mundo burguês. A generalidade do trabalho abstrato, a indiferença em relação às diversas modalidades concretas de trabalho, são também um produto da industrialização que, desse modo, proporciona ao capital um trabalho que interessa exclusivamente como tempo. (COUTINHO, 1997 p.59)

Nessa compreensão, o trabalho que cria valor, para o capitalismo, é o trabalho-mercadoria, que é comprado para produzir valores de troca. Esse valor de troca<sup>42</sup> envolve relações complexas como o cálculo do tempo *social* necessário à produção do *produto*, modificando-se conforme os meios de produção e das relações entre as mercadorias no mercado, dos cálculos dos salários (para a reprodução da força de trabalho), dos preços e dos

---

<sup>41</sup> Ainda que a noção conceitual de alienação possa ser utilizada em outras dimensões, como a exemplo da alienação religiosa, a relação entre alienação e trabalho é central para a economia política e compreensão do modo capitalista de produção, na qual o trabalho torna-se forma-mercadoria.

<sup>42</sup> Em que pese a Economia Política caracterizar o valor de troca como quantitativista, Marx apresenta, em crítica, que o *valor* não encerra em si elementos concretos, qualquer átomo de matéria física, e ainda, os produtos do trabalho trazem em sua produção processos vivos, imateriais e não quantificáveis. Assim, “(...) como valor de troca e valor de uso são em si e para si grandezas incomensuráveis, a expressão ‘valor do trabalho’, ‘preço do trabalho’, não parece ser mais irracional do que a expressão ‘valor do algodão’, ‘preço do algodão’” (MARX, 1985a p.131). Portanto, a conformação de valor é uma construção social, ao invés de uma resultante individual, nas condições capitalistas de produção e de relações entre mercadorias em circulação no mercado. Ainda segundo Marx: “(...) as mercadorias apenas possuem objetividade de valor na medida em que elas sejam expressões da mesma unidade social de trabalho humano, pois sua objetividade de valor é puramente social e, então, é evidente que ela pode aparecer apenas numa relação social de mercadoria para mercadoria” (MARX, 1985 p.54).

lucros (*mais-valia*<sup>43</sup>). Assim, na relação de venda e compra da *força de trabalho* humana, esta se configura como uma mercadoria com valor de troca atribuído socialmente e, também, compondo o valor de troca no seu produto, variável conforme as oscilações do mercado e da utilidade conferida ao produto, como mais um insumo/recurso, uma *forma-valor*. Consolida-se um deslocamento do *sentido* do trabalho humano.

Mas a força de trabalho em ação, o trabalho, é a própria atividade vital do operário, a manifestação mesma da sua vida. E é essa *atividade vital* que ele vende a um terceiro a fim de se assegurar dos *meios de vida* necessários. A sua atividade vital é para ele, portanto, apenas um meio de existência. Trabalha para viver. Ele sequer considera o trabalho como parte de sua vida, é antes um sacrifício da sua vida (MARX, 1987: 25, grifos do autor).

Configura-se, assim, a relação recíproca e interdependente entre capital e trabalho como mercadoria, entre capitalista e trabalhador assalariado. A riqueza produzida pelo trabalho é apropriada pelo capitalista, e o trabalhador vende sua força de trabalho para sobreviver, pois não possui a propriedade dos meios de produção. “O homem é simplesmente um *trabalhador*, e como tal suas qualidades humanas só existem em proveito do *capital* que lhe é estranho”, logo, “existe exclusivamente como *trabalhador* e não como *ser humano*” (MARX, 1962 p.108-109).

Nessa relação entre capital e trabalho, “dois elementos cuja polaridade define a relação social moderna” (COUTINHO, 1997 p.47), o ser humano estabelece sua relação com o mundo como trabalhador, que produz capital por meio de trabalho não voluntário, ou seja, imposto, como forma de reproduzir-se socialmente. O trabalho assalariado tornou-se a base da socialização, na qual os laços sociais são substituídos por relações impessoais de trocas de mercadorias<sup>44</sup>. E esse trabalho exteriorizado e objetificado, apropriado por outrem, e que domina sua vida, é o trabalho alienado. A alienação do trabalho expressa-se na relação do

---

<sup>43</sup> Sinteticamente, Marx afirma: “À **mais-valia**, ou seja àquela parte do valor total da mercadoria em que se incorpora o **sobretalho**, ou **trabalho não remunerado**, eu chamo lucro” (MARX, 1961 p.363, grifos do autor), entretanto, na sua obra desenvolve as diferentes partes em que se configura a noção conceitual de mais-valia. Para aprofundamento ver obra: “Salário, Preço e Lucro”.

<sup>44</sup> Em Weber é possível encontrar uma reflexão acerca da socialização humana baseada no mercado: “A comunidade de mercado como tal constitui a relação vital prática mais impessoal que pode existir entre os homens. (...) porque ele é orientado de modo especificamente objetivo, pelo interesse nos bens de troca e nada mais. Quando o mercado é deixado à sua legalidade intrínseca, leva apenas em consideração a coisa, não a pessoa, inexistindo para ele deveres de fraternidade e devoção ou qualquer das relações humanas originárias sustentadas pelas comunidades pessoais. Tal objetivação absoluta opõe-se - (...) - a todas as formas estruturais originárias das relações humanas. O mercado “livre”, isto é, não comprometido por normas éticas, com sua exploração da constelação de interesses e da situação de monopólio e com seu regateio é considerado por toda ética algo condenável entre irmãos. O mercado, em contraposição a todas as demais relações comunitárias que sempre pressupõe a confraternização pessoal e na maioria das vezes a consanguinidade, é estranho, já na raiz, a toda confraternização” (WEBER, 2015 p.420).

trabalhador com o produto de seu trabalho, que se configura como objeto estranho, no qual não se reconhece, mas que o domina, bem como na relação de estranhamento entre o ser humano e o trabalho, na concepção de atividade humana de autocriação, de atividade vital. Dessa forma, sua vida produtiva torna-se meio de manter sua existência física, “a própria vida assemelha-se somente a um *meio de vida*” (MARX, 1962 p.100, grifos do autor).

O modo de produção capitalista, construído socialmente e historicamente, “não apenas produz o homem como *utilidade*, a *utilidade humana*, o homem sob a forma de *mercadoria*; de acordo com essa situação, produz o homem como um ser *mental e fisicamente desumanizado*” (MARX, 1962 p.109, grifos do autor), que nega a si mesmo, alienando-se e atribuindo socialmente às coisas (mercadorias) a detenção do valor. Como o trabalho é externo ao trabalhador, ele não se realiza em seu trabalho, gerando sofrimento ao invés de bem-estar, não se desenvolvendo livremente, ficando “fisicamente exausto e mentalmente deprimido” (MARX, 1962 p.97).

Lastreadas na forma-mercadoria, as relações sociais estabelecidas na sociabilidade capitalista estruturam-se em bases contraditórias, conflituosas e instáveis, de exploração. Para tanto, sua manutenção e reprodução necessita estruturalmente de uma separação entre esfera econômica e política, para a qual exsurge a forma política estatal, entrelaçada pela forma jurídica, no contemporâneo Estado de Direito. O Estado configura elemento terceiro para a reprodução da relação entre capital e trabalho, possibilitando as instituições jurídicas do sujeito de direito, da autonomia da vontade e garantia de contratos, ou seja, “a sua separação em face de todas as classes e indivíduos constitui a chave da possibilidade da própria reprodução do capital: o aparato estatal é a garantia da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos de exploração que jungem o capital e o trabalho” (MASCARO, 2013 p.18), sendo essa forma política estatal específica do capitalismo.

Este Estado não atua na resolução de conflitos entre as classes, mas sim, os conforma em moldes legais, evitando sua extrapolação social, atomizando o acesso político e social ao Estado e suas instituições ao sujeito de direito, descolando-o de sua identidade de classe para um cidadão individual. Por meio dessa forma política, estão instituições e aparelhos políticos e sociais inúmeros no tecido social, talhando e sendo talhados em concepções de mundo e valores hegemônicos para a vivificação ideológica do capitalismo por toda a sociedade, de forma externa e nem sempre consciente (MASCARO, 2013). Essa luta ideológica de classes, portanto, compreendida em contradição inerente da reprodução/transformação, não se dá de forma simétrica ou em um mesmo espaço, como em Pêcheux (2014) pode ser definida na tendência

errônea de “numerosas concepções da luta ideológica [que] tomam como uma evidência anterior à luta a existência *da sociedade (com ‘o Estado’ acima dela) como espaço, como terreno dessa luta*” (PÊCHEUX, 2014 p.134, grifos do autor). Esse entendimento ocorre exatamente porque “a relação de classes é dissimulada no funcionamento do aparelho de Estado pelo próprio mecanismo que a realiza, de modo que a sociedade, o Estado e os sujeitos de direito (livres e iguais em direito no modo de produção capitalista) são produzidos-reproduzidos como ‘evidências naturais’” (idem).

Desalojando-se essa concepção, a luta das classes compreende a atuação das diversas instituições sociais e suas formações discursivas, sob materialidades concretas, nas quais a instância ideológica existe por meio de *formações ideológicas* que comportam posições de classe e lhes servem, expressando e fornecendo a orientação (sentido) às práticas (PÊCHEUX, 2014). Desse modo, afirma-se que a forma estatal e as diversas instituições sociais, exercem influência na conformação das lutas, no modo de produção fundado em contradições e exploração, orientando-se pela sua manutenção, reorganizando suas instituições na medida das pressões dos diferentes interesses dos grupos e classes sociais que o atravessam, sem, contudo, alterar os seus núcleos de sustentação.

Nesse sentido, as consideradas *conquistas* dos trabalhadores o são como condicionadas e toleradas, em movimento de reprodução/transformação das lutas, perfazendo reais incrementos políticos e sociais nas instituições estatais, como exemplo da política pública de saúde no Brasil, dado que, por si só, não emerge. Compreender esses fatores de sustentação, permite desvelar as formas políticas e jurídicas que se lhe são indissociáveis e, nesse caminho, desenvolver críticas e formas de resistência. Conformando as relações sociais e políticas, a forma-mercadoria impera nas diferentes dimensões da vida social, em manifestações materiais e simbólicas. O capitalismo metamorfoseia-se constantemente de forma a sobreviver aos seus ciclos de crise, dadas bases instáveis da mercantilização do trabalho humano, e, nessa compreensão, da vida humana, em um movimento que, ao mesmo tempo, destrói o trabalho vivo e necessita dele.

As formas de produção e reprodução econômicas capitalista encerram lutas de classes antagônicas que adquirem correlação no nível ideológico na medida em que este não existe de modo abstrato, e sim, produzindo e reproduzindo materialidades concretas de ação social, em relações de desigualdade-subordinação. Desse modo, afirma-se que “as ideologias práticas são práticas de classes (lutas de classes) na Ideologia” (PÊCHEUX, 2014 p.132), reconhecendo-se as contradições de reprodução/transformação presentes, em que pese a primazia daquela sobre

esta, ou seja, “*a dominação da ideologia (da classe) dominante*, que é caracterizada, no nível ideológico, pelo fato de que a reprodução das relações de produção ‘subjuga’ sua transformação (opõe-se a ela, a freia ou a impede, conforme os casos)” (idem).

A partir dessas considerações, o *trabalho em saúde pública* insere-se situado na divisão técnica do trabalho e nos equipamentos estatais dos serviços públicos, que abarcam, em si, movimentos predominantes para a manutenção da forma estatal e de seu corpo burocrático e, ao mesmo tempo, de alargamento de limites como resultado das lutas de classes contra as iniquidades produzidas pelo sistema exploratório, tema trabalhado na sequência do estudo. Nesse momento, dedicar-se-á a delinear algumas características acerca do trabalho em saúde, considerando os efeitos de sentido que a materialidade linguística *trabalho* remete, como criação humana e teleológica, e sua negação e restrição à forma-mercadoria, assim como seu desenvolvimento no campo de serviços<sup>45</sup> e de concretização enquanto relação e interação humanas.

Buscando-se caracterizar o trabalho em saúde em linhas elementares constitutivas, desloca-se o enfoque de estudo, nesse momento, para as contribuições de Emerson Merhy na área da saúde. Em que pese voltadas a um recorte focalizado na micropolítica dos processos inter-relacionais de cuidado, tornam-se relevantes ao rerepresentar categorias relacionadas ao sentido do trabalho humano teleológico, como conhecimento e elaboração de finalidade, decisão e liberdade, que, sob constrições materiais, contribuem para delineamento de possíveis efeitos de sentido do termo *trabalho*.

A partir da afirmação de “existência efetiva do trabalho vivo em ato como componente orgânico e instituinte permanente do processo de trabalho em saúde” (MERHY, 2002 p.171), o autor debruçou-se nos microprocessos cotidianos da ação, compreendendo o trabalho vivo em ato na qualidade de ação intencional, realizada no *processo de trabalho em saúde*, e na qual há o exercício de liberdades (mas também de reproduções) que envolvem as compreensões da realidade e contextos, as formas de utilização dos meios de trabalho, a dimensão teleológica do direcionamento a um fim previamente planejado (ainda que com altos graus de incertezas) e a relação permanente e viva com os produtos, os *atos de saúde*. Nesse processo estão

---

<sup>45</sup> No movimento de transformação das forças produtivas, a partir da década de 70, observou-se a ampliação do setor de serviços como uma das características da sociedade pós-industrial ou pós-fordista. Ao modificar-se o perfil do trabalhador operário das fábricas para trabalhadores liberais, da área tecnológica e de conhecimento ou empreendedores individuais, ao contrário da afirmação de esfacelamento da classe trabalhadora ou de anacronismo da luta de classes, considera-se que todos conformam a *classe-que-vive-do-trabalho*, em uma concepção ampliada, em que todos exercem atividade em troca de remuneração do seu produto, material ou imaterial (ANTUNES, 2005a).

mobilizações e arranjos intencionais de um conjunto de tecnologias de produção do cuidado<sup>46</sup>, operando-se em momentos de encontros, ou seja, na interseção<sup>47</sup> específica entre sujeitos. Para tanto, considerar o sujeito ao qual é direcionado o ato de saúde enquanto agente e componente da ação de cuidado tornam os momentos singulares. Segundo o autor,

(...) o trabalho em saúde não pode ser globalmente capturado pela lógica do trabalho morto, expresso nos equipamentos e nos saberes tecnológicos estruturados, pois seu objeto não é plenamente estruturado e suas tecnologias de relações, de encontros de subjetividades, para além dos saberes tecnológicos estruturados, comportando um grau de liberdade significativo na escolha do modo de fazer essa produção. (MERHY, 2002 p.49)

Neste recorte de análise dos atos em saúde, conforme apontado, tangenciam-se incursões acerca das determinações e contexto de desenvolvimento das forças materiais de produção e de relações sociais correlacionadas. Nessa perspectiva, sua compreensão, assim como das mencionadas *capturas* e *liberdades*, apresenta-se enfocada prioritariamente em condições adjacentes à consecução do encontro entre os sujeitos particulares da tratada especificidade do cuidado. Dadas essas ponderações, segue-se que o trabalho em saúde é explicado, também, como momento simultâneo de produção e consumo, no qual a saúde está enquanto valor de uso ao usuário, como defesa de autonomia e de vida, e ambos agentes como possuidores de necessidades e valores macro e micropoliticamente constituídas e instituintes, em movimentos singulares. Como finalidade, apresenta-se “tanto a de promover e proteger a saúde, individual e coletiva, quanto de curar” (MERHY, 2002 p.161), entretanto, a questão central se coloca no *modo* de se realizar essa finalidade, considerando-se que “em última instância, o que o trabalho em saúde produz é um certo modo de cuidar, que poderá ou não ser curador ou promovedor da saúde” (idem). Remete, então, à conformação desses modos a cenários de disputas macro e micropolíticas, econômicas e ideológicas, identificados em tensões dos núcleos de competências profissionais – divisão técnica do trabalho – e em modelos de assistência.

---

<sup>46</sup> Refere-se à tecnologia enquanto bens ou produtos materiais ou simbólicos que portem valores de uso para satisfação de determinadas necessidades conforme determinada intencionalidade e direcionalidade impressas pelo sujeito, “por isso as tecnologias envolvidas no trabalho em saúde podem ser classificadas como: leves (como no caso das tecnologias de relações do tipo produção de vínculo, autonomização, acolhimento, gestão como uma forma de governar processos de trabalho), leve-duras (como no caso de saberes estruturados que operam no processo de trabalho em saúde, como a clínica médica, a clínica psicanalítica, a epidemiologia, o taylorismo, o fayolismo) e duras (como no caso de equipamentos tecnológicos do tipo máquinas, normas, estruturas organizacionais);” (MERHY, 2002 p.49).

<sup>47</sup> Merhy (2002) assinala que a existência de espaços intersecores não é específico da saúde.

Os atos de saúde, enquanto processo de produção de cuidado, encerram tanto a dimensão cuidadora quanto o conjunto de saberes dos núcleos profissionais que, por sua vez, produzem projetos terapêuticos correlacionados às modalidades de atenção. Acerca da dimensão própria cuidadora, Merhy (2002) afirma pertencer a todas as práticas de saúde, que compreende, entre outros, processos de escuta e falas, relações interseçoras com a subjetividade do usuário e das suas necessidades objetivas expressas acerca de sua saúde, relações de acolhimento e vínculo, posicionamentos éticos e articulação de saberes para construção de projetos terapêuticos. É nessa dimensão cuidadora, de todos os trabalhadores da saúde, que concebe espaços de autonomias e liberdades, mais ou menos constringidas ou subsumidas, na conformação dos interesses e tensões das diversas relações estabelecidas nos processos de produção dos atos de saúde. Acerca da possibilidade de empobrecimento do núcleo cuidador, exemplifica expressões como as relações de hegemonia do modelo médico liberal sobre as demais profissões, em movimentos crescentemente antagônicos corporativos – ao invés da unificação enquanto trabalhadores da saúde, ou quanto do modelo gerencial<sup>48</sup> do capital financeiro sobre todos.

Segundo Merhy (2002), a considerada reestruturação produtiva na saúde, não se refere, em essência, à incorporação tecnológica por si mesma e sim, expressa-se em formas de intensificação do controle do capital sobre os espaços criativos e de liberdades que o trabalhador mantém enquanto ser social, ou seja, da própria dimensão teleológica do trabalho, em especial na atuação profissional em saúde, a capacidade de autogestão do arranjo entre as dimensões tecnológicas mobilizadas na produção dos atos, trabalho vivo característico e insubstituível por trabalho morto. Desse modo, afirma que a transição tecnológica centra-se sobre a “própria ‘modelagem’ da gestão do cuidado em saúde” (MERHY, 2002 p.27), em um processo de captura e privatização dos espaços microdecisórios característicos da produção do cuidado em saúde. Nesse sentido, “o campo de ação do trabalho vivo em ato, na sua capacidade de imprimir novos arranjos tecnológicos e novos rumos para os atos produtivos em saúde, é o lugar central

---

<sup>48</sup> Merhy (2002), ao analisar as temáticas da autonomia e da liberdade enquanto inerentes ao núcleo cuidador do trabalho em saúde, evidencia como tensões de seu empobrecimento ou captura a transposição do modelo *Managed Care* (Atenção Gerenciada) dos Estados Unidos para o Brasil e América Latina, em especial a partir dos anos 1990, sob a grande influência da chamada *modernização* do Estado. Considera-o constituído na qualidade de projeto de ampliação de mercados ao capital financeiro, abrangendo transferências substanciais de recursos públicos, e também privados, a empresas, principalmente seguradoras de saúde, sob a lógica que compreende o direito à saúde enquanto privilégio e sua universalidade um equívoco, propondo ao Estado a atuação na área por meio de *pacotes mínimos* a serem complementados no mercado. A atuação enfoca-se prioritariamente em procedimentos de baixo custo, tendo como central para a redução de gastos a incidência na anulação dos espaços de decisão da clínica médica (modelo hegemônico), ampliando o gerenciamento administrativo e racional instrumental sobre a clínica do cuidado.

da transição tecnológica do setor saúde, e portanto o território em disputa pelas várias forças interessadas nesse processo” (idem, p.37), em especial das grandes corporações financeiras.

Ainda que evidenciando esse movimento de despojamento dos espaços de autonomia do trabalho, ressalta não decorrer sem contraposições e resistências. Atribui à memória recente dos princípios da reforma sanitária da década de 90, na disputa de recolocar o eixo das necessidades dos usuários como ordenador do trabalho em saúde, uma função de auxílio a formulações de oposição à lógica de mercado, de incorporação tecnológica e de privatização dos espaços de decisão profissionais. Desse modo, em que pese considerar o movimento arrefecido e esfacelado, ao perder considerável unidade entre os profissionais da saúde para a lógica da proteção de mercado corporativo, sustenta a persistência de contraposições alicerçados na defesa do trabalho como criação, autonomia, liberdade e cuidado em saúde, tal qual na saúde enquanto defesa da vida e direito fundamental social<sup>49</sup>.

Realizadas essas considerações, acerca das noções conceituais do trabalho em saúde desenvolvidas por Merhy, sob recorte de microprocessos, depreendem-se elementos relevantes para compreensão dos efeitos de sentido remetidos quando da enunciação do termo *trabalho*. Nesse caminho, destacam-se relações de proximidade entre suas afirmações e a concepção marxiana de trabalho enquanto mediação constitutiva do ser social. Como componente aproximativo, entende-se a menção a um agir teleológico, que comporta conhecimentos elaborados na mediação da prática, valoração das alternativas, possibilidades de decisões enquanto liberdades e elaborações de finalidades. Acerca das afirmações do caráter orgânico do trabalho, em condições materiais de desenvolvimento, e das suas potencialidades de criação e de transformação, consideram-se aproximações tangenciais, na medida em que sua proposta de análise constringe-se às condições adjacentes da consecução do microprocesso relacional de produção do ato de saúde na divisão técnica do trabalho, mantendo distanciamentos teórico-analíticos. Enquanto significação, aproxima-se a formações discursivas que se diferenciam do recorte dominante.

Adentrar na compreensão do trabalho em saúde, perpassa analisá-lo em condições materiais de produção e reprodução, que consideram a institucionalização histórica das práticas assistenciais em saúde e sua inserção na divisão técnica do trabalho, sendo exercido em equipamentos que respondem a divisões de complexidade e de hierarquias de atribuições, em

---

<sup>49</sup> Considerar os apontamentos acerca do papel do direito e da forma estatal no capitalismo. Na sequência, essa temática é retomada, juntamente à reforma da saúde.

configurações diversas de estatuto jurídico como público, privado ou na crescente hibridez das relações entre Estado e mercado. Nesse contexto, o trabalho em saúde estabelece-se no mundo do trabalho do cenário pós-fordista neoliberal, sob formas de precarização de suas condições e de esfacelamento das proteções sociais. A lógica da mercadoria, no campo da produção das práticas de saúde, verifica-se num intenso movimento de disputas econômico-políticas, considerando-se o alto grau de incorporação tecnológica e de força humana, de capilaridade social e de grande lucratividade ao mercado.

Desse modo, o ato de cuidar, ao mesmo tempo em que institucionalizado e inserido na divisão técnica do trabalho, constricto de várias formas sob a lógica mercantil, encerra em si a potencialidade de criação, na medida em que pode realizar-se na perspectiva crítica que concebe a autogestão como inerente ao trabalho vivo em ato, tecendo espaços potenciais de contra hegemonia. A intencionalidade de transformar, de empreender energia para moldar a natureza de acordo com as necessidades é uma capacidade humana, ou seja, a qualificação de humano ao ser social é realizada através do trabalho, “é uma relação social, histórica e intersubjetiva. Trabalhamos para os outros, em saúde, para os pacientes e usuários, mas também trabalhamos sempre para nós mesmos” (CAMPOS, 2009 p. 14), na produção de si mesmo, da identidade e da cultura.

### *2.1 Sínteses indissociáveis*

Para a apresentação das possibilidades de significação produzidas pelo enunciado *trabalho*, lançou-se mão de um quadro teórico, orientado pela teoria marxiana, de noções conceituais para sua compreensão, dentre os quais se referenciou sinteticamente: trabalho enquanto ontologia do ser social; modo de produção; processo de trabalho; divisão do trabalho; força de trabalho; produto; valor de uso e valor de troca, alienação do trabalho e forma política estatal, que se apresentam intrinsecamente relacionados para os efeitos de sentido de trabalho.

O trabalho humano, ou atividade humana sensível, é, potencialmente, emancipatório e qualificador do ser humano como ser social e de sua vida. Produz respostas aos carecimentos, supera-se e qualifica-se constantemente, construindo a identidade humana e estabelecendo as formas de sociabilidade. O ato do trabalho, para além da dominação da natureza, significa a autoprodução da vida. Enquanto agir intencional, na relação de transitividade entre objetividade e subjetividade, tem na ação teleológica a diferenciação do puramente biológico e instintivo, o que compreende a consciência da separação entre sujeito e objeto (mundo), construção de

conhecimentos, alternativas e liberdade, ainda que esta não abstrata e absoluta, dado condicionamento histórico e social no qual o sujeito está inserido materialmente (DUAYER et al, 2013). Assim, o trabalho realiza-se de forma ampliada quando o ser social é livre das carências materiais físicas, para que se possa dedicar à criação para além destas, não mais condicionado a produzir para manter seu corpo, ou seja, é livre ante seu produto (MARX, 1962), direcionando-se a liberação de impedimentos ao exercício da totalidade de suas capacidades humano-genéricas (BARROCO et al, 2012).

Em outro sentido, apresentam-se as configurações de sua negação, do processo de expropriação da capacidade de agente de sua história, da alienação do trabalho e da apropriação privada do trabalho e da riqueza socialmente produzida, do conflito capital e trabalho (e Estado) no modo de produção capitalista. Essa configuração, socialmente construída na mercantilização da força de trabalho humana, de tudo e todos em uma circulação universal da forma-valor, estabelece-se em relações de exploração e de dominação entre classes distintas: proprietários dos meios de produção e não proprietários. Estes últimos, a classe trabalhadora, vendem sua vida para garantir seus meios materiais e imateriais de existência, reduzida em todas as suas dimensões ao trabalho como mercadoria, na ontologia do mundo *perene* do capital que estreita o horizonte da prática humana, expressando-se em sofrimento mental e físico e, ao mesmo tempo, em produção de riquezas a outrem.

A *autonomia* da vontade no estabelecimento das relações de troca, os compromissos dos contratos entre os sujeitos de direitos e a manutenção da propriedade privada têm na forma política estatal sua garantia, com a indissociabilidade da forma jurídica. Sua atuação, estruturalmente consolidada pelo modo de produção capitalista, volta-se à manutenção do sistema, que é a sua própria. Fundado em bases contraditórias e de exploração, resistências e disputas permeiam suas instituições, direciona-se a preservar seus núcleos essenciais. Suas funções direcionam-se à regulação das relações econômicas, políticas e jurídicas entre os agentes atomizados, limitando e conformando as lutas entre as classes antagonicas, constituindo subjetividade social por meio de estruturas ideológicas resistentes, nas quais se destacam valores individualistas, de consumo, apropriação de bens e a mercantilização do mundo (MASCARO, 2013).

A teoria marxiana traz sua contribuição radical para a noção conceitual de trabalho humano e para a compreensão de sua alienação no sistema capitalista, ao fornecer bases para uma práxis ética-política, fundamentada em valorações humano-genéricas e direcionada à emancipação humana (BARROCO, 2001; et al 2012). A reflexão crítica acerca do real permite

processos de desvelamentos, compreensão das suas contradições e também construção de formas de resistência e de práticas sociais visando deslocamentos e enfrentamentos. Conhecer o encadeamento das bases em que se estabelecem a sociedade atual, enquanto construção social e histórica, fornece elementos para sua análise. Reconhecer a dimensão e a miríade de limitações que se interpõem duramente a qualquer revolução radical é também reconhecer que, enquanto construção humana, pode ser superada.

Esses diferentes efeitos de sentido interligam-se a outros nas redes de sentido do interdiscurso, sendo articulados a cada enunciação e conforme as formações discursivas a que se remetem. Nesse processo, as relações entre sujeito e o todo complexo de processos que intervém no seu próprio discurso não são totalmente acessíveis ao locutor imerso na cotidianidade, espaço predominante da dinâmica dos efeitos ideológicos já explicitados, que definem a matriz de sentidos a regular o que deve ou não ser dito. Dessa forma, a cada referência à materialidade linguística *trabalho* podem interferir diferentes pré-construídos, conforme os arranjos produzidos.

Portanto, para a continuidade deste estudo, ressaltam-se as possibilidades de efeitos que denotem à martírio e salvação, como na região religiosa, à forma-mercadoria, na configuração do modo de produção e reprodução capitalista, à perspectiva ontológica, que o considera atividade humana sensível, superação qualitativa da condição biológica para o ser social, momento de transformação e desenvolvimento contínuo de si e de possibilidades de ação na realidade social e, ainda, à cuidado e alteridade, no campo da saúde, enquanto ação relacional e produtora de atos de saúde.



### 3 SAÚDE PÚBLICA

No caminho de aprofundamento do estudo da *gestão do trabalho em saúde*, além do termo *trabalho*, diferentes memórias discursivas intervêm na enunciação da materialidade linguística *saúde pública*, contribuindo na conformação dos efeitos de sentido daquela terminologia. Desse modo, considera-se como relevante e necessária a incursão no campo de saberes e valorações referentes ao termo *saúde pública*, considerando sua importância enquanto *locus* de inserção e de desenvolvimento do trabalho em saúde, ou seja, espaço da vida cotidiana em que se reproduz o trabalho profissional institucionalizado, assim como de produção de significações. Acerca desse espaço, Barroco et. al (2012) relembram que tanto pode configurar repetição acrítica e automática de valores e modos de vida, quanto momentos *suspensão* dessa cotidianidade, por meio da mobilização consciente de questionamentos e motivações éticas, exigida na configuração da práxis.

Para tal percurso de conhecimentos, faz-se referência a noções conceituais como concepções de saúde, forma política estatal, direitos humanos e fundamentais, políticas públicas, democracia e controle social. Apresentam-se, portanto, as relações entre o ser humano e saúde/doença, a construção do Estado e do direito à saúde e sua constituição enquanto política pública brasileira, visando a atender aos direitos fundamentais inscritos na Constituição Federal de 1988, bem como a institucionalização de produção de cuidados em saúde.

Iniciando-se pelos estudos de Rosen (1994), estes evidenciam preocupações com a saúde desde a Antiguidade, relacionados com a configuração da vida comunitária social, a partir de vestígios de infraestruturas que atestam hábitos de higiene, ainda que permeados por crenças religiosas e explicações sobrenaturais, ou atribuídas à desarmonia entre ser humano e ambiente. As ações direcionavam-se ao “controle de doenças transmissíveis, o controle e a melhoria do ambiente físico (saneamento), a provisão de água e comida puras, em volume suficiente, a assistência médica, e o alívio da incapacidade e do desamparo” (ROSEN, 1994 p.31). As prioridades de enfrentamento foram variáveis, e “de sua inter-relação se originou a Saúde Pública como a conhecemos hoje” (idem).

O exercício da medicina, por exemplo, na Grécia Antiga, era ofício itinerante e identificado a pessoas consideradas também filósofos naturais. Entretanto, em comunidades maiores, estabeleceu-se a prática de nomeação de médicos municipais permanentes, por meio da oferta de salário anual, reunido por meio de taxas. Essa prática generalizou-se por toda a região de dominação grega e atendia a todos da comunidade. Acerca de serviços públicos

estruturais, como drenagem e abastecimento de água, há menções de serem realizados por funcionários específicos, processo que foi incrementado no período romano<sup>50</sup>, com grandes obras de engenharia sanitária, assim como de sua administração e controle. Nesse contexto greco-romano, no século II d.C., criou-se um serviço público, nomeando-se médicos assalariados para cada província, estimulando-se o atendimento a todos e, também, o ensino a estudantes de medicina. A assistência à saúde observava outras práticas, como atendimentos privados e a vinculação a famílias. A organização e concepção de *hospital*<sup>51</sup> remontam ao legado romano, ainda que os gregos mantivessem espaços como salas de cirurgias ou consultórios individuais. A administração dos vários serviços de saúde, durante a Roma Imperial, foi organizada enquanto sistema administrativo público, mantido mesmo após seu declínio.

Acerca das concepções de saúde e doença, percebia-se como decorrentes da relação entre ser humano e natureza, para a qual os médicos greco-romanos dispndiam grande interesse, observando solo, água, ar e atividades humanas, buscando compreensão de doenças endêmicas e epidêmicas, e embasando investimentos de infraestrutura, o que pode ser considerado como ações de prevenção e promoção, além de tratamento. Em certa medida, coexistiam explicações sobrenaturais, entretanto, a retomada de explicações mágicas e religiosas dos problemas de saúde ganhou força após a desintegração do mundo greco-romano e o início da Idade Média (500 a 1500 d. C.), em especial no Ocidente<sup>52</sup>.

Nesse período, a preocupação acerca da saúde pública reaparece, após urbanização acelerada e não planejada, em um cenário de imundície por acúmulo de refugos e dejetos, de alta aglomeração humana e de animais, de dificuldades de abastecimento de água e alimento em condições mínimas de consumo e da ocorrência de pestes alarmantes. Conforme Rosen, “a peste humana é, em essência, um problema de comunidades urbanas” (1994, p.62) e, dessa forma, ações de proteção tornaram-se prioridade das autoridades públicas (e também da

---

<sup>50</sup> As práticas de higiene pessoal estavam presentes no cotidiano romano em grande medida pela construção de banhos públicos, considerados acessíveis. Ainda assim, e em que pese o grande feito e legado da administração pública romana, o usufruto de grande parte dos benefícios das instalações sanitárias e serviços médicos, em especial até o início do Império, não eram estendidos às massas empobrecidas, que recorriam à medicina folclórica e aos deuses (ROSEN, 1994).

<sup>51</sup> O equipamento hospitalar foi um incremento de enfermarias ou casas de convalescença para escravos, e foi organizado em paralelo aos hospitais militares em áreas estratégicas. As instituições direcionadas a civis eram financiadas tanto por fundos públicos como por iniciativas voluntárias, sob influência do cristianismo e por razões humanitárias (ROSEN, 1994).

<sup>52</sup> A conexão entre doença e pecado, ou como resultado por possessão e feitiçaria, enfatizava a relação individual do cuidado com o corpo como vaso da alma. Ao mesmo tempo, conhecimentos e práticas de higiene e saúde sobreviveram, mas ficaram principalmente restritas à Igreja (ROSEN, 1994).

Igreja)<sup>53</sup>, compreendendo decretos, fiscalização e controle de dejetos, da comercialização de alimentos, da criação de animais, além de pavimentação de ruas e canalização dos escoamentos. E, para os doentes, estabeleceu-se a prática do isolamento, quarentena, observação e desinfecção.

A necessidade do enfrentamento de problemas de saúde, gerados pela aglomeração desmedida nas cidades medievais, e já em processo de ampliação das bases mercantis, demandou esforços de organização do saneamento, de obras de infraestrutura e de práticas de higiene. Agregaram-se conhecimentos para o desenvolvimento posterior de teorias epidemiológicas, de educação em saúde e de higiene pessoal. Mesmo que permeado por crenças religiosas de purificação e da conexão da doença como punição de pecados, há o incremento da percepção causal associada a condições ambientais e estruturais coletivas, bem como de condutas assistenciais. Entretanto, é a partir do período Moderno que se aprimora o conhecimento científico sobre a saúde pública, o acúmulo de descobertas acerca de doenças, contágios e tratamentos, devido a um conjunto de fatores.

Segundo Mascaro (2013), o período Moderno estabeleceu-se como transição entre a Idade Média e a Idade Contemporânea, nos quais se conformam, permeadas por conflitos e contradições, mudanças econômicas, políticas e sociais, que consolidam o sistema capitalista e o poder político estatal na configuração atual. O estabelecimento da unificação de poder político nos Estados processa-se na fragmentação das relações feudais, em um circuito intenso de trocas de mercadorias, na noção de riqueza que transcende a terra e compreende também o dinheiro, no desenvolvimento de indústrias, na emergência de uma classe burguesa e do proletariado assalariado. O poder econômico figura ainda entrelaçado ao poder político, este absolutista, respaldando privilégios estamentais e de estreita vinculação com a Igreja. Observa-se nessa transição, considerando-se alteradas as relações de produção com o sistema geral de trabalho assalariado e do surgimento do Estado centralizado, “o germe da forma política atual, embora nem todas as estruturas da reprodução econômica capitalista estejam presentes” (MASCARO, 2013 p.56), que serão consolidadas com as revoluções burguesas.

---

<sup>53</sup> A organização da saúde pública medieval cabia a um conselho do município, observando problemas e decidindo sobre ações de bem-estar. A assistência médica manteve a prática de assalariamento de médicos municipais, para o atendimento geral, somada a clérigos que exerciam a medicina atuavam como prática da caridade, subsidiados pela Igreja. Muitos hospitais e instituições de caridade foram fundados, com base na “ideia da necessidade de assistência social, em casos de moléstia, ou outro infortúnio, [que] se desenvolveu muito durante a Idade Média, tanto no Oriente, islâmico, quanto no Ocidente, cristão” (ROSEN, 1994 p.67), e posteriormente passaram à administração pública.

Impulsionados pelo fortalecimento de seu poder, os soberanos procederam a capturas de terras, declarando colônias, bem como financiaram avanços tecnológicos e científicos. A maior mobilidade comercial – por terra e mar – gerou impactos na organização das cidades, na circulação de pessoas e também no surgimento de novas doenças e epidemias. Esse processo impactou na aceleração no desenvolvimento científico em geral e da saúde, campo no qual experimentações e observações sobre doenças avançaram, ainda que a organização local da assistência permanecesse vinculada à cidade e semelhante à medieval. Entretanto, a direção da administração da saúde, enquanto política pública, tornou-se explicitamente uma atribuição do governo nacional central, marcada por interesses econômicos e políticos<sup>54</sup>.

Assim, a saúde do *povo* ingressou na agenda política, dada a solidificação da força de trabalho como mercadoria e fator de produção na Era Industrial – destacando-se a Inglaterra no século XVII –, passando a ser “elemento essencial na geração da riqueza nacional, qualquer perda na produtividade de trabalho, decorrente de enfermidade ou morte, tornava-se um problema econômico” (ROSEN, *idem*). Nessa medida, delinea-se a concepção de política nacional de saúde, implicando responsabilidades do Estado em criar condições de promoção de saúde, de prevenção de adoecimentos e agravos e de promover assistência, além de aprofundamento nas questões de doenças e mortalidade ocupacionais. Considerada a saúde da nação enquanto um objeto do *cuidado* do governo, aos seus dominados o soberano ordenava, por meio de leis e medidas administrativas, o que era permitido ou não fazer, sendo que “a ideia de ‘polícia’ é um conceito-chave para o entendimento de problemas de saúde e doença” (ROSEN, 1994 p.100) nesse contexto.

Movimentos de contestação dessa relação entre Estado absolutista e sociedade, entretanto, aprofundam-se, com as revoluções burguesas e a marca do Iluminismo. Enaltecendo a razão humana, há o rompimento com as explicações mágicas e religiosas por sobre as dimensões da vida social. Na saúde, movimentos de intelectuais humanistas, em destaque na França, evidenciam os efeitos sociais dos problemas de saúde da população, engendrando esforços para a transmissão de conhecimentos por meios educacionais, visando à constituição de uma inteligência social e a reformas de instituições e de condições sociais e humanas.

---

<sup>54</sup> Segundo Rosen (1994 p.95), “para os políticos, em todos os países, em monarquias ou cidades-Estado, havia uma questão importante: que rumo deve o governo seguir para aumentar o poder e a riqueza nacionais? Segundo entendiam os soberanos e seus conselheiros, antes de tudo fazia-se necessária uma população grande; em segundo lugar, cuidar dessa população, no sentido material; e em terceiro, controlá-la, de maneira a se poder utilizá-la segundo os interesses da política pública. E embora a aplicação da doutrina mercantilista recebesse ênfases variadas, em diferentes tempos e lugares, se reconhecia, em qualquer país, para se poder usar uma população, a exigência de alguma atenção aos problemas de saúde”.

Movimentos pela melhoria das condições sociais e de saúde, e por direitos humanos somavam participação de legisladores, comerciantes, médicos, clérigos, entre outros, formando pressão para reformas políticas e sanitárias (ROSEN, 1994).

Na política, a secularização desfaz as atribuições divinas do soberano, convergindo para somar aos questionamentos de seu papel político absoluto. A monarquia soberana, em caráter de supremacia, não era limitada “nem em poder, nem pelo cargo, nem por tempo certo. Nenhuma lei humana, nem do próprio príncipe, nem as de seus predecessores podem limitar o poder soberano” (DALLARI, 2012 p.84). A única limitação considerada era por meio de leis divinas e naturais que, já em dissociação, não mais lhe cerceavam os poderes. Movimentos fomentados pelos ideais iluministas, pela contestação e insatisfação da burguesia, que pleiteava espaços de poder, ascensão econômica e social, e necessitava de garantias para a reprodução das relações de produção, impulsionaram as discussões da limitação do poder, da racionalidade dos estatutos jurídicos e da economia, dos direitos do homem, do governo, da representação e de poder constituinte. Os conflitos e a revolução, liderados pela classe burguesa, desafiaram o Absolutismo e este ruiu, com a simbólica queda da Bastilha.

A passagem do Estado absoluto para o Estado constitucional, ou, nos termos da tipologia weberiana<sup>55</sup>, à forma especificamente moderna de dominação legal com quadro administrativo burocrático<sup>56</sup>, configura-se como solidificação do nexos estrutural entre o capitalismo e a forma política estatal plena, específico e indissociável, na qual há separação entre as instâncias econômica e política (MASCARO, 2013). O capitalismo só pode se desenvolver plenamente com a administração legal-racional formal, rompendo com as formas de dominação tradicionais

---

<sup>55</sup> A concepção de *tipo ideal* weberiano refere-se às construções abstratas de tipologias e regras gerais como metodologia de estudo e investigação sociológica. Essas noções conceituais, formuladas a partir da materialidade da ação humana, distanciam-se da realidade para buscar termos que expressem configurações unívocas possíveis, servindo ao conhecimento mediante a aproximação do fenômeno ao tipo ideal, permitindo-se compreender, construir explicação interpretativa e classificá-los. Assim, a precisão de *puros* dá-se nas formulações conceituais (WEBER, 2015).

<sup>56</sup> Na tipologia ideal de dominação desenvolvida por Weber, a *dominação legal com quadro administrativo burocrático*, conforma a sua legitimidade na crença da autoridade legal, que considera o direito como construção racional e impessoal de regras abstratas e sem desaprovação da associação em geral. O exercício da dominação caracteriza-se pela administração burocrática, que considera em síntese: a continuidade, o princípio da documentação, a observação de regras e normas, a distinção de competências e hierarquias, a organização mediante quadro administrativo burocrático – separado dos meios de produção, de nomeação por qualificação profissional, remunerados por meio de salários e exercendo seu cargo como profissão única ou principal. A administração burocrática tem como instrumento de superioridade o conhecimento profissional, formalmente o tipo mais racional de dominação, por atingir tecnicamente o máximo de rendimentos e por ser formalmente de aplicabilidade universal, ou seja, a quaisquer tarefas e associações. O capitalismo exige a burocracia e, ao mesmo tempo, lhe constitui fundamento econômico racional (WEBER, 2015).

e carismáticas<sup>57</sup>, posto que essas inibem a economia racional e o mercado livre, dado que, em síntese, opõem-se a estatutos formais racionais, não possuem típico quadro administrativo qualificado profissional e mantém largo o arbítrio de vontades e relações pessoais. Nesse caminho, adentrar a consolidação político-jurídica da ordem burguesa torna-se substancial para a compreensão dos processos de significação da *saúde pública*, para os quais se destacam a sua constituição enquanto *direito humano* – indissociável da manutenção da sociedade capitalista e, ao mesmo tempo, das lutas contra a degradação da vida – bem como da sua consecução em serviços estatais, figurando o *locus* burocrático da prática profissional do cuidado em saúde (BARROCO et al, 2012).

Conforme Mascaro (2013), na configuração das relações de produção capitalistas, a separação entre os produtores diretos e os meios de produção estabelece uma rede de trabalho assalariado – forma-mercadoria – necessária à universalidade das trocas, e essa relação de dominação e exploração não é estabelecida diretamente, como na escravidão ou servidão por meio de força ou violência, ela necessita de uma intermediação geral das mercadorias, que a garanta. Essa instância apartada dos burgueses e dos proletários, como elemento terceiro nessa dinâmica, é o Estado sobre todos, uma forma política estatal específica e necessária do capitalismo<sup>58</sup>.

Na sociabilidade capitalista, os indivíduos ou grupos são considerados, perante mercantilização de todas as coisas – incluindo-se o trabalho – como objeto de troca, não em suas características singulares, e sim como peças em igualdade, ou seja, a forma jurídica, correlata à forma estatal, tem em seu núcleo central o *sujeito de direito*, atrelado à vontade

---

<sup>57</sup> A *dominação tradicional* tem sua legitimidade repousada na crença de santidade do poder do senhor tradicional e a obediência relacionada com a dignidade pessoal que ao senhor é atribuída pela tradição. A dominação pode contar com quadro administrativo ou não, sem interferir na dominação e, quando existente, relaciona-se com o senhor pela fidelidade pessoal, recrutados por vínculos de piedade ou de confiança e não por qualificação profissional. O arbítrio não é limitado formalmente, mas segundo tradições do que é reconhecido como habitual, assim como o direito e os princípios administrativos. Na vigência desse tipo puro de dominação, não há estatutos formalmente racionais, mantendo espaço amplo ao arbítrio pessoal, inibindo a economia racional. A *dominação carismática* baseia-se no reconhecimento, inteiramente pessoal e emocional dos dominados à figura de um líder considerado como mediante atribuição de qualidades extracotidianas, mágicas ou místicas. A legitimidade e validade dependem de confirmação de provas das qualidades do líder ao longo do tempo, bem como que sua autoridade traga benefícios aos dominados. Não há vinculação à racionalidade e à economia, vinculando-se mais a momentos, como força revolucionária, do que a processos cotidianos (WEBER, 2015).

<sup>58</sup> Segundo Mascaro (2013), a forma estatal do capitalismo é específica, erigida em bases da racionalidade e da legalidade, distinta e singular, ainda que aparelhos, instituições ou nomenclaturas guardem semelhança a aparatos políticos de momentos anteriores da história. “O Estado, assim, se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca de mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob forma assalariada. As instituições jurídicas que se consolidam por meio do aparato estatal – o sujeito de direito e a garantia do contrato e da autonomia da vontade, por exemplo – possibilitam a existência de mecanismos apartados dos próprios exploradores e explorados” (MASCARO, 2013 p.18).

autônoma e à igualdade formal no contrato. As relações contratuais recíprocas e variadas, para o intercâmbio de mercadorias, que exigem regras universalmente válidas, encontram ancoragem como fundadas no direito e criadas pelo Estado. Desse modo, as relações sociais estabelecem-se articuladas por meio do direito<sup>59</sup>, constituídas e operadas pelo Estado visando a permitir, também, condições de reprodução de valores e crenças na *legalidade*, de modo a manter legitimidade<sup>60</sup> à ordem capitalista, junto a materialidades ideológicas.

Dessa forma, no processo de “desconstituição das subjetividades coletivas antigas está também a construção do arcabouço ideológico de [sua] sustentação” (MASCARO, 2013 p.78). O Estado, na perspectiva de abrangência de instituições políticas e sociais, opera com a capacidade de constituição social, por meio de objetivações de práticas ideológicas a partir de sua forma, abarcando valores e compreensão de mundo como participação política, coesão em torno da ideia de nação, exaltação da cidadania, entre outros, que também passam a conformá-lo, em movimento dialético. Na relação entre constituição e repressão, atua na constrição das lutas de classes e na regulação de suas relações, como por meio das próprias limitações jurídicas ou de aparelhos repressivos. Legalizando a luta de classes, não a extingue, mas a regula, de forma que os trabalhadores passam a direcionar esforços para formular reivindicações jurídicas frente às iniquidades e infâmias produzidas pelo capitalismo.

---

<sup>59</sup> A sociabilidade em geral torna-se intermediada juridicamente, garantidas pela forma estatal que se estabelece definitivamente, e que assegura também a propriedade privada e a circulação da mercadoria como necessárias à reprodução do capitalismo e de si própria. Esse processo “investe de juridicidade a relação entre burgueses e trabalhadores e, ao mesmo tempo, torna o Estado também permeado pela mesma juridicidade” (MASCARO, 2013 p.41). A emergência da forma sujeito de direito, portanto, permite que o ser humano circule no mercado com a *liberdade* de dispor de si como mercadoria, como expressão jurídica de sua comercialização (NAVES, 2012). Segundo Engels e Kaustsky (2012 p.19) “a igualdade jurídica tornou-se o principal brado de guerra da burguesia”, sustentando o que denominam de concepção jurídica de mundo. Ao afirmar-se como hegemônica, não sem conflitos e contradições no tecido social em lutas de classes, “a nova concepção de mundo, fadada a tornar-se clássica para a burguesia, a *concepção jurídica de mundo*” (ENGELS; KAUTSKY, 2012 p.18) conforma a subjetividade moderna lastreada na forma-mercadoria, base da crítica desses autores ao *socialismo jurídico*, por propor reformas que não se direcionam à raiz da relação de exploração, resultando em um alargamento de garantias, mas ao mesmo tempo reforçando e legitimando essa formação social. Ainda assim, com essas ressalvas, consideram a importância de formulações de reivindicações jurídicas pelas classes trabalhadoras como uma forma de disputa política.

<sup>60</sup> A representação de uma ordem vigente que, segundo Weber, comumente orienta a ação e a relação social dos agentes, bem como a probabilidade de ação em sua conformidade, tem como fundamento a atribuição de *legitimidade*, tanto por atitude interna ou crenças dos participantes (afeto, racional ou religioso), como pela expectativa de consequências externas, como a coação no caso de inconformidade, exercidas por um círculo de pessoas quando referente a convenções ou por quadro específico de pessoas designados para tal no caso do direito. “A forma de legitimidade hoje mais corrente é a crença na *legalidade*: a submissão a estatutos estabelecidos pelo procedimento habitual e *formalmente* correto” (WEBER, 2015 p.23, grifos do autor). No caso do Estado Moderno, associação de dominação – *política*, sustenta-se a probabilidade de vontade de obediência, para além das formas de coação, na *crença* da legitimidade da *autoridade legal*. “Todas [as formas de dominação] procuram despertar e cultivar a crença na sua ‘legitimidade’” (idem, p.139), e desenvolvem formas de garanti-la. Desse modo, considera-se que no Estado racional-legal exerce-se a dominação por meio de aparato administrativo burocrático designado a garanti-la, conformando e constringindo as ações sociais e reiterando a concepção jurídica de mundo.

É nessa conformação da sociabilidade capitalista que se inscreve o tema dos direitos humanos (DH) e fundamentais sociais<sup>61</sup>, no qual se localiza a *saúde*, como inerentes às específicas formas política estatal e jurídica e, ao mesmo tempo, como decorrente de reivindicações jurídicas direcionadas a enfrentar situações aviltantes decorrentes desse mesmo modo de produção. Portanto, remete-se ao

(...) fundamento ontológico dos DH na sociedade capitalista: eles são inseparáveis da propriedade privada dos meios de produção, da exploração do trabalho, da dominação de classe e das formas jurídicas e políticas que sustentam a sociedade burguesa: o direito e o Estado. Os DH são, ao mesmo tempo, o resultado concreto do enfrentamento das diferentes formas de degradação da vida humana em curso por parte das classes, grupos e sujeitos desapropriados das condições sociais de existência, em diversas situações de violação de sua humanidade, por processos de discriminação, opressão, dominação e exploração. (BARROCO et al., 2012 p.63-64)

Percebe-se, assim, o caráter contraditório da compreensão dos direitos humanos. Instaurados junto às revoluções liberais burguesas<sup>62</sup>, afirmam-se como a *emancipação humana* e inscrevem-se como *emancipação política burguesa* (MARX, 2010)<sup>63</sup>, declaram uma universalidade de direitos em uma formação social cujo fundamento é a desigualdade e a apropriação privada da riqueza produzida, ou seja, constrictos em concretude<sup>64</sup> (BARROCO et al, 2012). Deste ponto retoma-se que transformações radicais não são operadas em sentido

---

<sup>61</sup> A preocupação com o reconhecimento de direitos do ser humano, e a afirmação desses frente à vontade dos governantes, segundo Dallari (2012), é possível de ser observada desde a Antiguidade. Entretanto, até o final da Idade Média, os documentos existentes apresentavam direitos fundamentais do homem mesclados com as normas de teor moral, jurídico e religioso. A Inglaterra foi o primeiro país a apresentar um documento de afirmações de direitos, a Magna Carta de 1215, ainda que sem pretensão universal, mas obtém consagração universal. Dessa forma, segundo Mascaro (2013), Estados e direitos são historicamente anteriores à forma estatal e jurídica específicas que se consolidam fundadas e correlatas ao capitalismo.

<sup>62</sup> Historiadores classificam a positividade dos direitos fundamentais em gerações, a saber: a) primeira geração: considerados os individuais políticos clássicos (liberdades públicas: direito à vida, à liberdade, à expressão e à locomoção); b) segunda geração: sociais, econômicos e culturais surgidos no início do século XX (como direito à saúde, ao trabalho, ao seguro social, entre outros); c) terceira geração: envolvem meio ambiente, paz, qualidade de vida, autodeterminação dos povos e outros direitos difusos; d) quarta geração: referem-se à última fase de estruturação do Estado Social, como democracia, pluralismo, entre outros (OLIVEIRA, 2006).

<sup>63</sup> Segundo Marx, “(...) nenhum dos assim chamados direitos humanos transcende o homem egoísta, o homem como membro da sociedade burguesa, a saber, como indivíduo recolhido ao seu interesse privado e ao seu capricho privado e separado da comunidade. Muito longe de conceberem o homem como um ente genérico, esses direitos deixam transparecer a vida do gênero, a sociedade, antes como uma moldura exterior ao indivíduo, como limitação de sua autonomia original. O único laço que os une é a necessidade natural, a carência e o interesse privado, a conservação de sua propriedade e de sua pessoa egoísta” (MARX, 2010, p.50).

<sup>64</sup> Na construção histórica da sociabilidade jurídica e dos direitos humanos que está, em si mesma, sustentada na contradição da exploração do trabalho, a francesa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, representa a afirmação das liberdades individuais e políticas frente ao Estado, reservando esferas de atuação individual – em uma distinção das esferas *pública* e *privada* (DALLARI, 1995), conectada à garantia de segurança para a burguesia manter e incrementar o modo de produção capitalista. A própria matriz de sociabilidade assentada no sujeito de direito – o cidadão individual atomizado, em detrimento do reconhecimento das classes, já configura supremacia das classes burguesas, ainda que a forma estatal seja externa e o comando do seu aparato não esteja relacionado a nenhuma das classes em específico (MASCARO, 2013).

jurídico, e sim no cerne de estruturação no campo econômico, como na citada crítica ao socialismo jurídico. Entretanto, ao mesmo tempo em que a classe trabalhadora deve transpor o campo jurídico, atua neste, exercendo papel de pressão e inscrevendo alterações, ou seja, opondo-se a opressões e a retrocessos. Nessa perspectiva, o reconhecimento das limitações dos direitos humanos “não deve levar à sua negação absoluta: entendidos como conquistas dos trabalhadores e grupos sociais discriminados, os DH podem ser tratados como *estratégias de resistência*” (BARROCO et. al, 2012 p.66).

Enquanto campo contraditório de reprodução e de resistências<sup>65</sup>, os direitos humanos estão “localizados em diversos níveis de emancipação social e política” (BARROCO et al., 2012), inscritos em trajetórias de conflitos e lutas, desse modo, figurando simultaneamente em agendas políticas antagônicas. Esse movimento pode ser ilustrado pelo processo de aprovação da Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948, pela Organização das Nações Unidas (ONU). No decurso do tempo, práticas contrárias ao afirmado na Revolução Francesa foram mantidas, e atrocidades foram aprofundadas nos momentos de guerras. Essa vivência mundial da brutalidade produzida nas guerras e pelo desprezo aos direitos humanos incentivou movimentos internacionais de países e da sociedade organizada na retomada da pauta dos DH.

A Declaração de 1948 apresentou-se como uma nova fase do constitucionalismo, na qual se incluíam direitos econômicos, sociais e culturais, com o mesmo valor dos direitos civis e políticos individuais, alargando as atribuições do Estado que, para além da proteção da liberdade e dos direitos, deveria assumir papel ativo na criação de condições para efetivação desses direitos. Essa proeminência maior do papel do Estado teve em suas bases o contexto pós-guerra marcado pelo milagre econômico da era fordista, caracterizado pelo entrelaçamento do capital a um empreendedorismo de Estado, que constrói infraestrutura à atividade econômica e rede de proteção social. Denominada por fase de capitalismo monopolista, o Estado se constituiu como cerne no modo de regulação a esse regime de acumulação<sup>66</sup>, orientando e se

---

<sup>65</sup> Segundo Barroco et al (2012), os direitos humanos são, ao mesmo tempo, “objeto da ação profissional, valor ético-político e forma histórica de realização de valores e necessidades” (p.66). Reconhecê-los como ontologicamente fundamentados na sociedade capitalista é compreender sua contraditoriedade, podendo sua defesa “servir à apologia do capitalismo, à legitimação ideológica de interesses de dominação e ao ocultamento das formas de degradação da vida humana” (idem), como de fortalecimento das formas de resistência e emancipação social e política das classes trabalhadoras, articulando-se a projetos de emancipação humana.

<sup>66</sup> Segundo Mascaro (2013), enquanto categorias teóricas, propostas pelas escolas da regulação, o *regime de acumulação* refere-se ao enfoque nas dinâmicas econômicas constituintes de cada uma das fases do capitalismo, e o *modo de regulação* compreende as específicas articulações do econômico com o político e o social nessas fases. As fases apresentam modos próprios de “extração do mais-valor e de obtenção de lucro” (p.113), que necessitam de conformações sociais e de mecanismos políticos e jurídicos para consolidar núcleo institucional suficiente para a acumulação ocorrer. Dessa forma, o modo de regulação refere-se a um complexo institucional, centrado no Estado, mas que se estende para além dos seus contornos formais, constituindo ideologias, e “as classes

estendendo a diversas dimensões. Nessa configuração, tendo como estratégia político-econômica o keynesianismo, que adquire influência mundial, “a cobertura dos elementos de bem-estar social passa a ser objeto de controle e promoção por parte do Estado – seguridade social, saúde, educação, habitação etc.” (MASCARO, 2013 p.121).

Enquanto construção histórica, em momento de crescimento econômico, a Declaração Universal dos Direitos Humanos obteve reconhecimento internacional, entretanto, figura mais como expressão de “um conjunto de aspirações em vez de uma realidade prontamente alcançável” (HUNT, 2009 p.206), contemplando mais obrigações morais do que mecanismos concretos de imposição à soberania da forma jurídica dos estados. Portanto, as formas como os diferentes estados, sociedades e mercados absorvem esses consensos e os transpõe, ou não, para a esfera de direito constitucional e infraconstitucional são distintas, conforme processo particular de desenvolvimento social.

No Brasil, a incorporação dos *direitos fundamentais*<sup>67</sup> nas constituições foi lenta e também marcada por lutas sociais. Acerca do direito à *saúde*, até a Carta de 1988, nenhuma havia se referido explicitamente como fundamental à sociedade. “A primeira república ignorou completamente qualquer direito social e evitou, igualmente, referir-se à saúde” (DALLARI, 1995 p.23). Os outros textos constitucionais se limitaram a atribuir ao Estado a competência de

---

trabalhadoras agem no contexto dessas instituições, incorporando no mais das vezes seus valores médios – respeito à ordem, aos contratos, à propriedade privada, ao Estado. Não só o que é explicitamente público entra nessa conta institucional, mas também uma rede vasta e estrutural que perpassa entidades, sindicatos, igrejas, escolas, família, cultura e meios de comunicação de massa” (idem).

<sup>67</sup> Acerca da distinção entre as concepções de direitos humanos e direitos fundamentais, Sarlet (2007 p. 35-36) expõe que “(...) o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram validade universal, (...)”. Essa diferenciação possibilita compreender historicamente as problemáticas de fundamentalidade formal e material, bem como a eficácia e a efetiva proteção. Acerca do texto Constitucional brasileiro, de 1988, o autor expõe: “(...) há que levar em conta a sintonia desta opção (direitos fundamentais) com a terminologia (neste particular inovadora) utilizada pela nossa Constituição, que, na epígrafe do Título II, se refere aos “Direitos e Garantias Fundamentais”, consignando-se aqui o fato de que este termo – de cunho genérico – abrange todas as demais espécies ou categorias de direitos fundamentais, nomeadamente os direitos individuais e coletivos (Capítulo I), os direitos sociais (Capítulo II), a nacionalidade (Capítulo III), os direitos políticos (Capítulo IV) e o regramento dos partidos políticos (Capítulo V)” (SARLET, 2007 p.34). Além dessa abrangência a várias categorias de direitos fundamentais, a Constituição brasileira apresenta a inclusão do termo *garantias* que, conforme Oliveira (2006), constituem-se como mecanismos de proteção e defesa dos direitos, ou seja, conforma-se como disposição declaratória de poder realizar algo, representando bens e visando a realização das pessoas, de acordo com o ordenamento jurídico, as garantias remetem a possibilidade de exigência, aos poderes públicos, de sua proteção e “o reconhecimento de meios processuais adequados a essa finalidade” (OLIVEIRA, 2006 p.100). Assim, os direitos fundamentais positivados e suas respectivas garantias necessitam ser consideradas em conjunto para a defesa de sua efetividade. Em um primeiro momento, a incorporação em texto constitucional ou legal como reconhecimento institucionalizado e, enquanto garantias, demandam uma *ação* do poder público, ou seja, a Administração Pública precisa observá-los ao formular e executar suas políticas públicas, sob pena de agir contra os princípios constitucionais.

planejar sistemas de saúde nacionais, enfocando a proteção e a defesa da saúde, voltados à manutenção da força de trabalho. Já na Constituição de 1988, considerando-se, ainda que residuais e já em crises, as conformações da era do fordismo e keynesianismo no contexto político e social mundial, agregadas ao processo de redemocratização do Estado brasileiro e da presença ativa de movimentos sociais, é acolhida a “ideia da universalidade dos direitos humanos, na medida em que consagra o valor da dignidade da pessoa humana como princípio fundamental do constitucionalismo inaugurado em 1988” (PIOVESAN, 2010 p.54). Nesse momento, o direito à saúde foi incluído como direito de todos e dever do Estado<sup>68</sup>.

Além disso, a própria concepção de saúde era também tema em disputa, para sua inserção na Constituição Federal. Durante o processo econômico-social da Revolução Industrial, houve o debate entre duas correntes que buscaram conceituar a saúde. Conforme mencionado anteriormente, de um lado os grupos excluídos do processo de produção, que viviam em condições miseráveis, defendiam que a saúde era dependente de variáveis como meio ambiente, trabalho, alimentação e moradia; de outro, a definição restrita de saúde como ausência de doenças, tendo em vista a descoberta de germes causadores de doença e o desenvolvimento de remédios e tratamentos específicos. O contexto político e econômico favoreceu, por considerável período, a última conceituação (DALLARI, 1995).

Após a Segunda Guerra Mundial, entretanto, a situação configurou-se desesperadora, sendo necessário repensar a concepção de saúde. “A história insiste em vincular a formalização de direitos às mais sangrentas revoltas populares. Contemporaneamente, a catástrofe da Segunda Grande Guerra alertou os Estados a reconhecerem direitos sociais para todo o povo” (DALLARI, 1995 p.23). A Organização das Nações Unidas junto ao processo de fomento da Declaração Universal dos Direitos do Homem incentivou a criação de órgãos dedicados a garantir alguns desses direitos considerados essenciais aos homens. À Organização Mundial da Saúde (OMS) coube a defesa do direito à saúde, conceituando-a como bem-estar físico, mental e social, somadas à construção da convicção de que o Estado é responsável para atender as aspirações individuais e cumprir sua finalidade.

Podendo ser considerada como ampliação conceitual, mantém-se e é cada vez mais detalhada, visto que qualquer redução resultaria em deformação de grande impacto social.

---

<sup>68</sup> “(...) a Constituição de 1988, além de estabelecer no art. 6º que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, ainda apresenta uma ordem com um amplo universo de normas que enunciam programas, tarefas, diretrizes e fins a ser perseguidos pelo Estado e pela sociedade” (PIOVESAN, 2010 p.55).

Dessa forma, a “relação do direito à saúde com a efetivação de outros direitos sociais é evidente em função do que determina uma condição de saúde” (MARTINI; SZINVELSKI, 2015 p.18). Na contraditória conformação da forma jurídica, as lutas de classes, constringidas às reivindicações nessa dimensão, exercem pressão no sentido de alargar suas configurações. O processo de constitucionalização do direito à saúde e de suas expectativas normativas, incluindo-se a redefinição das funções do Estado brasileiro para com as políticas públicas, são decorrentes “de um longo período de reordenação dos processos de comunicação e das inter-relações dos diversos sistemas sociais, marcado pela generalização de expectativas em torno da redemocratização e da redução das desigualdades sociais do país” (MARTINI, 2015 p.60).

A Constituição de 1988 tornou-se popularizada como Cidadã, como expressão de conquistas do momento histórico, vinculando-se a realização da saúde a um conjunto de políticas sociais e econômicas e ao acesso aos serviços, que abrangiam também a promoção e a proteção à saúde. Esse processo expressa resultados de disputas político-sociais contra as formas de degradação da vida.

Nesse sentido, as reivindicações por DH revelam seu significado na sociedade burguesa: sua existência só tem sentido em face de condições sociais nas quais os direitos não são assegurados por outros meios. Em outras palavras, as lutas por DH evidenciam a sua ausência e a esfera do direito, como parte constitutiva do modo de produção capitalista, confere estabilidade e controle a essas lutas. (BARROCO et al, 2012 p.63)

Considerando-se como árduo o caminho percorrido na história humana para a construção de garantias fundamentais e sociais da vida em sociedade frente às explorações, a particular história brasileira, ainda que mais recente, não enfrentou menos disputas políticas e ideológicas<sup>69</sup>. A afirmação da saúde enquanto direito universal tem sua trajetória conjunta à afirmação da democracia e de ampliação de espaços de participação da população brasileira.

---

<sup>69</sup> A saúde pública, dentre outras dimensões, é campo político-ideológico. Retornando alguns períodos da história brasileira, permitem-se outros exemplos, como a Primeira República (1889-1930), em que a saúde tornou-se central para a constituição de identidade nacional, servindo à centralização, fortalecimento e expansão da autoridade estatal, bem como ao desenvolvimento econômico, operacionalizando-se por meio de ações de saneamento e campanhas nacionais. A saúde manteve-se atrelada à ideia de nação também no governo Vargas (1930-1945), período de consolidação do arcabouço burocrático e incremento da aparelhagem do Estado para a consecução das políticas públicas, o que fortaleceu a presença federal nos estados e municípios. Apesar da visibilidade dos movimentos de trabalhadores, que obteve institucionalização de regulamentação do trabalho e de assistência à saúde, da sequência de incorporação de tecnologias e da criação do Ministério da Saúde (1953), nos momentos seguintes, sob ditadura militar, a situação social figurava caótica. O aprofundamento da precariedade do atendimento à saúde da grande massa da população, em contraposição aos privilégios das elites, fortaleceu a organização dos movimentos sociais, incluindo-se a inserção da discussão do caráter político da saúde pública nas universidades, processo que impulsionou o movimento pela Reforma Sanitária brasileira (SCOREL et. al, 2005).

As reivindicações que deram origem e força ao que hoje pode ser identificado como saúde pública obtiveram reconhecimento no Movimento de Reforma Sanitária<sup>70</sup>, da década de 80.

Durante os governos militares de Geisel e Figueiredo, houve processo de abertura, como forma de controlar o enfrentamento político, ampliando os espaços de manifestação, realizando concessões econômicas e ações de política social. Essas ações, que visavam à legitimidade e à estabilidade do regime, possibilitaram algumas brechas na burocracia estatal, espaços políticos rapidamente ocupados por atores sociais envolvidos na trajetória de movimentos sociais e conselhos comunitários. Além dessa frente, a visibilidade de entidades civis organizadas para a defesa de um novo modelo de saúde pública cresceu, de forma que as negociações governamentais já evidenciaram a necessidade de ampliar os fóruns (SCOREL et al., 2005). O movimento da Reforma Sanitária tornou-se, gradualmente, uma força política que agregou diversas propostas contrárias ao regime, abrangendo a democratização do sistema, a participação popular, a universalização dos serviços e a defesa do caráter público do sistema de saúde. Na década de 80, ocorreu o agravamento da tensão social, com a crise financeira e da Previdência Social, encerrando-se o período militar em cenário conflituoso: uma crise econômica e, ao mesmo tempo, uma organização da sociedade civil sem precedentes (CORTES, 2002). No processo de redemocratização brasileiro, observa-se “o retorno dos movimentos sociais no Brasil, em várias áreas. Esses movimentos iniciam isolados um do outro, mas todos passam a lutar pela democratização do país, pelo acesso a direitos, por uma nova Constituição” (MARTINI; SZINVELSKI, 2015 p.19).

As mudanças em debate versavam sobre a necessidade de reformulação da estrutura do sistema de saúde, abrangendo natureza, tecnologia, financiamento e de controle público, mas também, da redefinição de marcos conceituais e princípios orientadores da política de saúde. “É posta em discussão, a partir de então, a noção restrita de assistência; a concepção minimalista de política social pública; de cidadania restrita; da dicotomização entre promoção/prevenção e cura/reabilitação, entre outros” (PASCHE, 2003 p.78). Nesse sentido, são construídas novas definições e significados para as políticas públicas de saúde, consolidando a concepção de Seguridade Social, integralidade da atenção, do direito a ter direitos, da adequação às necessidades sociais e o exercício do controle social. “A perspectiva da atuação política no campo da saúde se definia, dessa maneira, como um processo de refundação: refundar as bases

---

<sup>70</sup> Cortes (2009) analisa as disputas políticas em arenas. Na subarena política da saúde, considerada como uma rede processual, na qual as relações entre atores individuais e coletivos são assimétricas e muitas vezes conflitivas, a disputa por uma reforma do modelo de atenção à saúde vigente na época de 1980 era liderada por acadêmicos, pesquisadores, sindicatos de profissionais e trabalhadores de saúde, ao que abrange como movimento sanitário.

doutrinárias do sistema, seus princípios e diretrizes, sua estrutura, sua composição tecnológica, seus serviços e a orientação de suas práticas” (PASCHE, 2003 p.79).

Em um acumulado de experimentações de novas práticas de saúde, sobretudo na atenção básica nos municípios, da presença de lideranças do movimento sanitário em posições políticas-chave nas instituições de saúde no país e da convocação, em 1986, da 8ª Conferência Nacional de Saúde, sinalizaram-se mudanças no papel político dos movimentos sociais, do controle social e da concepção do direito à saúde. Nessa Conferência, a população civil organizada é chamada pela primeira vez a participar das discussões com suas representações e, nesse espaço político, foram aprovados os princípios da Reforma Sanitária, como a criação de um sistema único de saúde, com novo arcabouço institucional e independente da previdência, que iria influenciar a nova Constituição do país<sup>71</sup>.

Segundo Pasche (2003), a constituição do Sistema Único de Saúde (SUS) “resulta de um processo de luta contra a iniquidade, a injustiça e a lógica de mercantilização, características presentes no sistema de saúde brasileiro há pelo menos 50 anos” (p.47). Inscreveu-se enquanto política pública brasileira, entretanto, em meio a uma agenda neoliberal internacional de questionamento das funções sociais do Estado, processo que transpassou (e ainda transpassa) a consecução das ações em saúde e a disputa direito-mercadoria. No contexto internacional, a partir da década de 1970, o regime de acumulação e regulação do fordismo, que se sustentava em estruturas de coesão econômica e social com o Estado empreendedor, começou a sinalizar esgotamento. Os padrões de expansão do capital convergiram à especulação financeira e à máxima exploração de lucros, desatrelando-se de regulações e manutenções sociais de salário e consumo, significando um constrangimento às políticas de bem-estar social do tipo keynesianas. Essa nova forma de desenvolvimento capitalista, o *pós-fordismo*, tem sua manifestação no modo de regulação neoliberal, que redefine as atribuições do Estado e que, ao retrain funções de infraestrutura e proteção sociais, exponencia-se na internacionalização, na ampliação de mercados para a manutenção econômica e nas formas de repressão social, estas consideradas mediante o aumento dos conflitos (MASCARO, 2013). Dessa forma, a inscrição

---

<sup>71</sup> Estas mudanças se refletiram a partir do forte engajamento dos movimentos sociais em luta pela democratização do país e na centralidade assumida pela Assembleia Nacional Constituinte, em 1977-78, como arena pública privilegiada de enfrentamento de projetos em disputa por uma nova institucionalidade. Neste contexto, as opções pelo fortalecimento das políticas públicas e construção das bases de um Estado do Bem-estar Social foram vistas como prioritárias, unificando as demandas dos setores mais progressistas. A construção de um projeto de reforma sanitária foi parte das lutas de resistência à ditadura e ao seu modelo de privatização dos serviços de saúde da Previdência Social e pela construção de um Estado democrático social. (FLEURY, 2009 p.744)

constitucional e infraconstitucional do direito não garante, em si, a atuação do poder público, que se movimenta e atua nesse cenário internacional.

Assim, as lutas sociais configuram resistências a regressões, direcionadas a exigir a atuação do Estado de acordo ao texto constitucional. É possível afirmar, na história brasileira, a indissociabilidade entre a afirmação do caráter político da saúde pública, da democracia e do processo de organização, e posterior institucionalização, dos movimentos sociais enquanto controle social. Acerca da *democracia*, costuma-se identificar “o qualitativo de democrático ao campo político” quando a forma estatal “tenha por núcleos o plano eleitoral e o plano da constituição e da garantia da subjetividade jurídica” (MASCARO, 2013 p.85). Em que pese capitalismo e democracia não serem fenômenos conexos, pois podem existir independentes e associados a outras formas econômicas ou políticas, a democracia é a mais típica, considerando a “multiplicidade de agentes individualizados em concorrência, no capitalismo, impede um nível muito elevado de enfeixamento e de concentração de poderes políticos” (idem). A vontade democrática dessa multiplicidade, entretanto, é balizada pela forma jurídica atrelada à forma política.

A democracia da sociabilidade capitalista limita a luta de classes aos espaços constituídos e previstos nos termos políticos e jurídicos, restringindo a livre ação política aos espaços e mecanismos de deliberação, de maneira a talhar possibilidades de extravasamento da luta aos contornos estatais<sup>72</sup>. E, ainda, “dentro dos campos que não alteram as próprias

---

<sup>72</sup> Maquiavel (século XVI) já mencionava a importância de formas controladas de manifestação quando analisou formas de participação institucionalizadas do povo nos tribunais de acusação. Ainda que direcionadas ao que atribui às paixões de um cidadão contra o outro, a institucionalização do conflito consta como forma de controle e manutenção da legalidade e do poder da república: “Quando esta paixão não encontra um meio legal de vir à superfície, assume uma importância extraordinária, que abala os fundamentos da república. Nada a enfraquecerá tanto, todavia, quanto organizar-se o Estado de modo tal que a fermentação de paixões possa escapar por um canal autorizado. (...) é útil e necessário que as leis da república concedam à massa um meio legítimo de manifestar a cólera (...)” (MACHIAVELLI, 1994 p.41). A partir da obra de Marx *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel* (2013), identifica-se, entre outros aspectos, que Hegel também, já em contexto de conformação do Estado Moderno, referenciava formas de evitar a movimentação das massas de forma a desestabilizar o poder estatal, consideradas por ele como “Os *muitos* como singulares, o que de bom grado se entende por povo, são certamente um *conjunto*, mas apenas uma *multidão* – uma massa disforme, cujo movimento e agir seria, precisamente por isso, apenas elementar, irracional, selvagem e terrível” (apud MARX, 2013 p.94). Para tanto, a esfera representativa do parlamento seria a forma de mediação, por meio do órgão de Estado, entre Estado e povo, podendo assim, *eleva* as opiniões a um patamar político e manter a ordem. Assim, “(...) mediação que faz com que nem o poder soberano apareça como *extremo* e, com isso, apenas como simples poder dominante e como arbítrio, nem também os interesses particulares das comunas, corporações e dos indivíduos se isolem, ou, ainda mais, os indivíduos venham a se apresentar como uma *multidão* e uma *turba* como uma opinião e um querer inorgânicos, como um simples poder de massa contra o Estado orgânico” (idem, p.91). Essa formulação é criticada por Marx, visto que, segundo a filosofia hegeliana “(...) esse ‘poder de massa’ deve permanecer apenas ‘de massa’, de modo que o entendimento esteja fora da massa e, com isso, ela não coloque a si mesmo em movimento, podendo ser posta em movimento apenas pelos monopolistas do ‘Estado orgânico’ e ser explorada como poder de massa” (MARX, 2013 p.91-92).

estruturas da reprodução social. A liberdade é apenas a escolha plena da deliberação individual, não a escolha plena da generalidade das condições sociais” (MASCARO, 2013 p.87). Nesse sentido, mecanismos democráticos resguardam a reprodução capitalista, visto que, ainda tendo os contornos do Estado e do direito alargados mediante lutas históricas dos trabalhadores e grupos minoritários para ampliação de espaços democráticos, mantém essas mesmas estruturas. E, no caso de tangenciar suas estruturas de sustentação, mecanismos de interdição da deliberação política podem ser postas em uso, como refere Mascaro (2013 p.88): “se o capitalismo porta a democracia como forma política típica, porta no mesmo grau e do mesmo modo a ditadura e os fascismos como suas formas políticas típicas para o caso de disfunção de algum de seus mecanismos”.

É nesse contexto contraditório, de limitações do trânsito da luta de classes nos espaços democráticos, que se inscreveram e se inscrevem reivindicações direcionadas a níveis de emancipação social e política e que encontram, como um dos espaços de visibilidade, os mecanismos de *controle social*<sup>73</sup>, enquanto organização coletiva e de participação, reconhecidos e institucionalizados por meio legal no campo das políticas públicas. Segundo Menezes, “o sentido de controle social inscrito na Constituição é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais” (MENEZES, 2012 p.259), e é nessa perspectiva de exercício da cidadania que se apresenta na literatura e nos efeitos de sentido no tecido social, no qual estão concepções de participação social nas decisões públicas, de responsividade e de *accountability*<sup>74</sup>. Assim, ao mesmo tempo em que o Estado constringe, também é conformado pela forma jurídica e pela atuação dos movimentos sociais,

---

<sup>73</sup> A concepção de controle social foi ressignificada ao longo do tempo, sendo definida de diversas formas e objetivos. Formulações clássicas sobre controle social podem ser encontradas nos escritos de Durkheim (1985) acerca da coerção social, do problema da integração do grupo e do respeito às normas estabelecidas por ele. Alvarez (2004) apresenta estudo que auxilia na identificação das modificações da concepção de controle social, segundo o autor, no século XX o controle social torna-se campo específico de estudos e a expressão é cunhada e desenvolvida pelo norte-americano Edward A. Ross (1866-1951), utilizada mais especificamente para compreender formas de cooperação e de adesão voluntária, como inerentes à própria sociedade ao invés de reguladas pelo Estado, sendo seu uso mais restrito a análises microssociológicas e interacionistas. Após a Segunda Guerra Mundial, a expressão toma outro sentido, recebendo destaque nos campos de sociologia e história do crime e do desvio, de forma macrossociológica e enfocando a relação do Estado com os mecanismos de controle social. A ideia de solidariedade e integração sociais como fundamento da coesão é substituída pelas práticas de dominação organizadas pelo Estado ou grupos dominantes. As pesquisas voltam-se para a criminalidade, justiça, prisões, asilos e hospitais, e o enfoque é a manutenção da ordem social. Autor de destaque nessa perspectiva é Michel Foucault (1926-1984). Entretanto, atualmente o termo controle social foi novamente ressignificado como a possibilidade de visualizar respostas efetivas do Estado para os cidadãos de determinada sociedade, redirecionando para uma prática produtiva de controle, e não apenas repressiva, já que produzem comportamentos e não apenas o controle de ações (Alvarez, 2004).

<sup>74</sup> Conforme Filgueiras (2011), a noção conceitual de *accountability* pressupõe a legitimação da ordem democrática pela responsabilização dos agentes públicos diante da sociedade, tendo suas ações base legítima, e com prestação de contas constante e acessível (FILGUEIRAS, 2011).

considerando-se que a luta de classes perpassa suas instituições (MASCARO, 2013). Desse modo, considera-se que participação de diversos movimentos sociais e atores políticos no processo de democratização da saúde pública brasileira foi importante para a implantação de formas de gestão participativa e de legitimação da regulação das ações do Estado.

Nesse ponto, em relação à significação de *democracia* e *participação*, concerne retomar as contribuições de Barroco (2011; et al 2012) referentes às diferencialidades de sentidos sob os quais esses princípios/dispositivos integram as dimensões valorativas e prático-operativas no Código de Ética (CE) profissional, haja vista que, conforme buscou-se já se ter evidenciado, “são precisamente estes os elementos centrais da ofensiva conservadora que, sob a elástica denominação de neoliberalismo, busca uma nova legitimação para a dinâmica do capitalismo tardio” (BARROCO, 2001 p.205). Enquanto dimensão prática, e considerando níveis de emancipação, o CE tem como “eixo a defesa e a universalização dos direitos sociais e de mecanismos democráticos de regulação social” (idem), para o qual os fundamentos éticos lhe conferem mediações valorativas em direcionalidade essencialmente distinta do liberalismo. Ao inscrever a *emancipação humana* como valor humano-genérico central, indicando sua finalidade, o CE relaciona o valor da *liberdade* como afirmação das capacidades humanas e negação da exploração e dominação, ao qual relaciona a *democracia* como valor e forma política de garantia dos demais valores e da vigência dos direitos sociais, referindo-se “à socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida” (BARROCO et al, 2012 p.59), a formas de autogestão e à negação do autoritarismo, concepção que supõe a ultrapassagem da formalidade burguesa<sup>75</sup>.

Na compreensão dessas considerações, segue-se para o campo da viabilização dos direitos, em especial a saúde, espaço de inserção profissional e de ação estatal. Adentrando as formas de consecução, concebe-se o papel ativo do Estado em ofertar e, além disso, garantir o acesso à população. Embasados na concepção de Estado de Bem-Estar Social, os objetivos assumidos no texto constitucional conferem caráter finalístico, promotor, interventivo e promocional às ações do Estado (MARTINI, 2015). O estudo acerca da conversão do direito

---

<sup>75</sup> Na compreensão de totalidade da apreensão dos fundamentos ético-políticos constantes no CE, Barroco et. al (2012 p.60) expõe: “Nessa perspectiva se colocam os demais valores e formas de viabilização dos valores essenciais: *autonomia, diversidade, participação, pluralismo e competência*. Seguem-se os *desvalores* e as práticas consideradas negativas: *autoritarismo, preconceito, dominação, exploração e discriminação*. Da defesa dos direitos decorreu a inserção no CE de certas bandeiras de luta: *prescrições ético-políticas que visam objetivas valores fundamentais, como a liberdade, a equidade ou realizar formas políticas como a democracia: recusa do arbítrio, da discriminação, do preconceito, do autoritarismo e afirmação do pluralismo no campo democrático*” (grifos do autor).

positivo em ação, pelo Estado, remete ao campo das políticas públicas, adotadas ou não em determinada sociedade, por meio da materialização de instituições políticas e sociais em aparelhos burocráticos estatais, que compreendem estruturas de governo e de administração, ou de forma ampliada às instituições sociais. E esse processo, de avanços e desafios sociais, envolve diversos atores nas diferentes arenas políticas e contextos que atravessam a burocracia.

De forma sintética, compreende-se o termo *política pública* como ação pública intencional<sup>76</sup> (MULLER & SUREL, 2004), e seu estudo permite compreender a relação entre sociedade e Estado. Conforme Duebel (2003), o Estado e suas instituições operam por meio de agentes públicos (a partir de representações ou quadro administrativo), que perseguem metas que não são exclusivamente respostas a demandas sociais, e ainda, configuram organizações e ações que estruturam e influenciam diversos processos. As políticas públicas, portanto, como normativas e programas de ações, representam a realização (ou não) concreta de decisões<sup>77</sup>.

Grande parte das políticas públicas são formuladas e implementadas por meio das instituições estatais, que compreendem o Estado e seus aparelhos burocráticos e normativos em sentido restrito. Entretanto, a natureza jurídica não se torna primordial quando as políticas são analisadas por meio do seu escopo – público. Nesse sentido, todos os atores, que pode incluir privados ou outras organizações sociais, que, em conjunto com o Estado, aplicam políticas para resolução de problemas públicos podem ser classificados como protagonistas, ou seja, realizam política pública. Além disso, como o foco dessa abordagem encontra-se no conteúdo e na abrangência da política, considera a participação de diversos atores nas múltiplas arenas políticas no processo de conformação das políticas. Conforme Muller e Surel (2004), considerando os espaços de construção, para além de um conjunto de ações e estratégias organizacionais, a política pública é “fazer política”, ou seja, corresponde a uma combinação de regulação política e legitimação na sociedade, sendo um elemento de participação política

---

<sup>76</sup> O enfoque em políticas públicas se desenvolveu no contexto do “novo liberalismo” formulado por Dewey e Keynes no período do *New Deal* de Roosevelt, com a crença de que o Estado era a entidade de administração do público e de seus problemas. Porém, com adaptações após as crises econômicas, na determinação da agenda estava a necessidade de restrição de gastos e da adoção de orçamentos equilibrados, modificando-se o papel do Estado para além de provedor, para também mediador entre o público e o privado, em um mercado em crise (PARSONS, 2007; SOUZA, 2006). As formas de definição e compreensão dos processos em políticas públicas podem variar conforme os autores e suas distintas vertentes teóricas, havendo uma vasta literatura, na qual noções conceituais, enfoques, critérios para agrupamento e análise do tema são diversos, assim como a discussão entre os campos do privado e do público.

<sup>77</sup> Como detalhamento, Duebel (2003 p.27) afirma a política pública como “(...) um conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por médios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental com la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percebida como insatisfactoria o problemática”.

que interage com as tradicionais, como o voto e a militância. Essa percepção abrangente permite “vincular as políticas, no sentido de *policies*, às dinâmicas e aos atores que caracterizam a política (*politics*) e aos processos e às interações que concorrem para a formação e a evolução da *polity*” (MULLER; SUREL, 2004 p. 32).

Na esfera política do campo da saúde, à multiplicidade de atores como governamentais (Legislativo, Executivo e Judiciário) e não governamentais (ONGs, associações corporativas, sindicatos e movimentos sociais em geral), somam-se, com a configuração de espaços de controle social como as Conferências e Conselhos de Saúde, atores como trabalhadores, associações de profissionais e do terceiro setor e usuários de serviços de saúde. Ainda assim, ressalta-se a preponderância de muitas decisões e ações pelos agentes da burocracia estatal, mesmo com a delegação de parte da responsabilidade (SOUZA, 2006). A partir desses órgãos colegiados, oriundos de movimentos sociais e concretizados a partir de uma política pública de saúde – que tem como uma de suas diretrizes a participação da comunidade, trazem como finalidades o subsídio e o controle das políticas de saúde vigentes e de seus projetos de ações.

Esse processo de ampliação de espaços de multiplicidade de deliberação, para além das pressões sociais, foi favorecido por um projeto de gestão em sentido oposto. Após a crise econômica evidenciada no período de 1970 a 80, a partir da década de 90, torna-se visível uma reestruturação política e organizacional nos países da América Latina, impulsionada por acordos e investimentos dos agentes internacionais, como o Banco Mundial, abrangendo também o setor da saúde nesses países. Em um conjunto de ações que visavam à desregulamentação e à privatização de serviços públicos para atingir a eficiência, sob a chamada *nova gestão pública*, é na busca da credibilidade que é possível verificar a inclusão de novos atores na arena decisória, de forma institucionalizada (SOUZA, 2006; GARCIA, 2010). A credibilidade, entendida como existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas, que poderia levar à inconsistência e a um alto custo de negociação, incluem-se instituições *independentes* no jogo político. Legitimando espaços de caráter participativo, reduziria o risco das incertezas dos ciclos eleitorais, bem como traria a experiência técnica às decisões. Essas ações, impulsionadas por compromissos multilaterais, partidos políticos ou pela própria Constituição, foram também implementadas no Brasil, inserindo grupos sociais/interesses na formulação e no acompanhamento das políticas públicas, como conselhos comunitários e o Orçamento Participativo. Dessa forma, em um movimento contraditório, os movimentos sociais legitimam espaço político.

Além dos atores de controle social, trabalhadores e outros movimentos sociais organizados, outro aspecto demonstra a permeabilidade da burocracia estatal aos diversos interesses de classes, grupos ou indivíduos, é a permissão legal da participação complementar e suplementar ao sistema de saúde, como a esfera pública de direito privado, entidades privadas e esfera pública não estatal – composta por organizações sem fins lucrativos e com finalidade pública, ou seja, prestadores de serviço não estatais com poder político na agenda, como mais um ator na arena política da saúde e na prestação de serviços. Essa composição *híbrida*, entre público e privado, permitiu, desde a constituição do SUS, a manutenção da lógica da mercadoria inserida na política pública, e de forma ascendente. Em que pese os sentidos conceituais formais construídos acerca da separação entre esfera e direito públicos e privados, “há um aumento crescente destas parcerias, que estão cada vez mais presentes no cenário das políticas públicas. Nesse sentido, se mantém um Estado, mas é um Estado que para garantir direitos e acesso às políticas sociais conta com parcerias, quais sejam: contratos de gestão com instituições filantrópicas, convênios público-privado, dentre outros” (HOFF, 2016 p.46).

Portanto, a história de luta social para a institucionalização do direito à saúde como *dever* do Estado, enquanto função pública, bem como movimentos constantes pela concretização desse papel, apresenta-se permeado de avanços, limitações e contradições, em um movimento não linear de disputas<sup>78</sup>.

Dessa maneira, a implementação do SUS ocorre em um contexto paradoxal: de um lado, um ordenamento jurídico, um processo institucional e uma história de luta e de participação que pressionam e atuam no sentido das mudanças orientadas pelos princípios do sistema único. De outro, um contexto político-econômico e ideológico que se assenta na minimização das políticas públicas, cuja possibilidade de implantação requer, necessariamente, o cotejamento com forças políticas com projetos antagônicos, assim como também um estamento jurídico-legal do sistema, cujas teses centrais se estruturam em sentido oposto. (PASCHE, 2003 p.62)

Considerando-se o exposto, a respeito dos processos contraditórios e conflituosos da constituição da forma política estatal do capitalismo, sua correlação à forma jurídica, do processo de reconhecimento acerca de direitos humanos e fundamentais – centrado na forma

---

<sup>78</sup> A percepção das políticas públicas, como espaço de participação e ação de atores políticos, em uma dinâmica configuração da arena política em torno da essência das políticas públicas em jogo, serve de auxílio à compreensão dos diferentes arranjos e momentos do processo, de avanços e retrocessos, como por exemplo, ao se colocar um tema na agenda, tenha-se uma configuração de disputas e coalizões, que podem ser distintas ao se discutir as soluções e formulação de ações para a resolução/impacto sobre o problema identificado. O processo de identificação dos problemas, e conseqüentemente, a formulação da agenda (*agenda setting*), segundo Lindblom (1981), permeia a decisão política e compreende alta interação social, com diversos grupos de atores que influenciam, restringem, ou apoiam a formulação de políticas, sobrepondo análises e interesses no jogo político. A relação entre a formulação, ambiente e resultados das políticas públicas, estabelece-se de forma mútua, os agentes atuam e os conformam, bem como também são conformados por estes.

sujeito de direito – e a institucionalização no campo do direito constitucional brasileiro do direito à saúde (em concepção ampliada), permite compreender o campo da saúde pública como dinâmico e de relações políticas de disputas assimétricas. A manutenção de movimentos sociais no sentido de exigir o enfoque prioritário da execução e promoção estatal das políticas públicas, enquanto obrigação constitucional e legal, em que pese arrefecidos, constitui-se como ação de pressão para manutenção e alargamento das instituições estatais. Assim,

(...) considerando a intrínseca contradição interpretativa e operacional das políticas públicas, não se pode renegar a luta histórica da classe trabalhadora para efetivas as políticas públicas na ótica dos direitos sociais. O direito social é um produto histórico, construído pelas lutas da classe trabalhadora, no conjunto das relações de institucionalidades da sociedade de mercado, para incorporar o atendimento de suas necessidades sociais à vida cotidiana. (COUTO, 2008 p.183).

Outras lutas e desafios somam-se ao tema quando abordados os processos de consecução das políticas públicas<sup>79</sup>, ou seja, a materialidade da norma e o campo das instituições burocráticas estatais, da atuação de seus agentes e de suas permeabilidades às lutas sociais. A forma política estatal, no processo de constituição das bases da crença na legitimidade, exerce a dominação legal-racional por meio de uma estrutura denominada quadro administrativo burocrático (funcionalismo ou burocracia), designado a garantir a dominação e atuando, a partir da forma de administração burocrática, para manutenção do Estado – e de si próprio. Conforme as características sinteticamente já mencionadas, a administração burocrática, em seu tipo puro, isto é,

(...) a administração burocrática monocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é, segundo toda a experiência, a forma *mais racional* de exercício de dominação, porque nela se alcança *tecnicamente* o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. (WEBER, 2015 p.145, grifos do autor)

Em sua aplicabilidade universal, racional e normativa/legal, a administração burocrática desenvolve-se junto às formas associativas modernas em todas as áreas (empresas, partidos, fundações, igrejas, Estado, etc), de maneira que o desenvolvimento destas pode ser considerado como “pura e simplesmente o mesmo que o desenvolvimento e crescimento contínuos da

---

<sup>79</sup> O ciclo da política pública geralmente conta com seis a sete etapas, a saber: definição de agenda; identificação de alternativas; seleção das opções/decisão; implementação; avaliação e extinção/conclusão. Essas etapas não são totalmente separáveis, considerando movimentos de intersecções entre as etapas, ou mesmo de redirecionamento da agenda, por exemplo, após a formulação da agenda, tanto no processo de implementação como de avaliação, pode ser verificada necessidade de alterações devido a múltiplos fatores ou novas configurações sociais, de inclusão de subprocessos ou mesmo da extinção da política pública. Para aprofundamento ver: MULLER & SUREL, 2004; SOUZA, 2006.

administração *burocrática*: o desenvolvimento desta constitui, por exemplo, a célula germinativa do moderno Estado ocidental” (WEBER, 2015 p.146). Dessa forma, ao mesmo tempo em que o capitalismo requer a administração burocrática, fornece-lhe bases econômicas para sua existência mais racional.

A forma de organização burocrática expande-se para todas as esferas da vida social, na sociedade organizacional moderna, devendo ser compreendida, em seu sentido amplo, como processo administrativo para além da estrutura dos aparatos burocráticos formais vinculados à forma política estatal. Legitima-se socialmente correlata à concepção jurídica de sociedade, com base na razão, no respeito à legalidade, na impessoalidade formalista, na noção de dever e na superioridade do conhecimento profissional qualificado. Dentre as críticas formuladas sobre a administração burocrática, Weber refere-se à criação de nivelamento estamental, a tendência à plutocracia e uma execução utilitarista pelo funcionalismo. Em outro enfoque, frente as características como dominação, impessoalidade, controle e alienação, Hannah Arendt apresenta a ideia da *banalidade do mal*<sup>80</sup>. Outros sobre disfunções e conflitos contribuem para formulações críticas, como teorias que enfocam a importância do ser humano enquanto agente nas organizações, permitindo questionamentos e superações sem, contudo, criar grandes afastamentos de seus princípios. Depreende-se, assim, que a administração burocrática está na base, em maior ou menor grau, das diversas ações sociais organizativas e no desenvolvimento de teorizações sobre práticas administrativas.

Retomando-se o enfoque de estrutura e órgão de Estado, visto papel prioritário na promoção das políticas públicas, a burocracia estatal compreende as instituições de governo e administração, em seu sentido jurídico, materializados em aparelhos e com atribuições e competências regidos legalmente. As instituições de governo relacionam-se às estruturas investidas de maior poder decisório, e as instituições de administração relacionam-se aos órgãos que se desdobram em atividades do exercício da administração pública, como os equipamentos de consecução da política pública de saúde, e hierarquicamente subordinados aos primeiros. A burocracia estatal, vinculada em essência à formação do Estado, age pela sua continuidade e manutenção, ainda que os agentes apresentem graus variados de lucidez ou ações contraditórias. Considerando-se que as instituições políticas, em sentido amplo, não se restringem às

---

<sup>80</sup> Ver ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

instituições estatais, ou seja, abrangem diversas instituições sociais, bem como se fundamentam em plano estrutural contraditório de exploração e luta de classes<sup>81</sup> (MASCARO, 2013).

Ainda que configurada nessa interação, a burocracia, assim como a forma política estatal, guarda relativa autonomia como meio de manutenção do poder, não sofrendo totalmente influências ou capturas da sociedade. Entretanto, as reelaborações constantes da burocracia e dos próprios contornos do Estado permitem perceber uma materialidade distinta de uma racionalidade *pura* e objetiva. Nesse sentido, a perspectiva de um Estado Racional – e em especial suas instituições administrativas – que execute a prestação do serviço público estritamente baseado no direito racional, dotado de impessoalidade e imune às forças sociais, configura-se em um plano abstrato e contraditório em si mesmo. E, exatamente pela forma estatal e sua burocracia exsurgir de materialidade, como construção social e histórica, atravessada por disputas de interesses e lutas de classes, que foi possível delinear seus limites, reivindicar proteções aos arbítrios e o reconhecimento de direitos fundamentais sociais com expectativa de segurança jurídica.

No sentido de proteção às iniquidades que o próprio sistema produz, o Estado racional-legal com aparato burocrático torna-se socialmente desejável, nas dimensões em que embasa a defesa da legalidade na atuação do Estado e dos seus agentes na vida social e para a consecução das políticas públicas, e, conforme já mencionado, como uma das formas de viabilização dos direitos e de níveis de emancipação social e política. Nesse contexto que se desenvolveram, e se afirmam, os princípios da Administração Pública<sup>82</sup>, dispostos na Constituição Federal de 1988 como *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência* (BRASIL, 1988 Art.37). A esses cinco princípios, somam-se outros decorrentes de elaborações e contribuições jurisprudenciais e doutrinárias, podendo ser considerados constitucionais por referência implícita, como por exemplo, a *preponderância do interesse público sobre o particular*, a *razoabilidade* e a *segurança jurídica* (MEDAUAR, 2012).

Compreendendo-se o Estado como uma forma política necessária ao capitalismo, a forma jurídica que lhe deriva também lhe conforma, assim como ambas são, de certo modo, permeáveis aos movimentos da sociedade. O reconhecimento formal de direitos e garantias

---

<sup>81</sup> (...) a burocracia se exprime como organismo vivo, ágil, contraditório. Em sua dinâmica, há descompassos entre os contornos jurídicos da burocracia e sua materialização social. O concreto não corresponde ao jurídico e, além disso, a burocracia, na sua organicidade, se ao mesmo tempo está imbricada nas relações sociais gerais, apresenta-se tanto em conflito com a própria sociedade quanto em conflito interno” (MASCARO, 2013 p.81).

<sup>82</sup> Os princípios constitucionais, que se relacionam diretamente com a concepção de Estado racional, são frequentemente mencionados e acionados quando da defesa dos direitos fundamentais.

torna-se expectativa de segurança jurídica e de ação em sua conformidade. Evidentemente sua materialidade por meio das políticas públicas não é isenta de obstáculos, de disputas, de distintas modelagens de organização e gestão, além da evidência de suas limitações na ordem burguesa. Entretanto, abordar o tema da *saúde pública* é percebê-lo enquanto construção social que perpassa todas as dimensões da vida social, em processos de dominação e resistências a regressões, possibilitando traçar potencialidades no direcionamento à formas de emancipação.

A partir desse delineamento, faz-se ainda mais um apontamento que ratifica a densidade do tema, destacando-se o papel dos agentes públicos, em especial os trabalhadores da saúde pública. Como cidadãos brasileiros, têm seu direito à saúde inscrito na constituição e em legislações específicas, resultado de lutas sociais, nas quais muitos foram protagonistas na busca pela sua efetivação deste enquanto dever do Estado. Na qualidade de trabalhadores, no modo de produção capitalista de produção, estão inseridos na relação de exploração capital-trabalho (e Estado), que se estende às várias dimensões da vida social, e na luta por condições concretas de trabalho frente às diversas formas de precarização, além das especificidades do trabalho constante com o sofrimento do outro. Enquanto agentes do aparato burocrático estatal dos serviços de saúde, é-lhes exigida a prestação de serviços resolutivos e eficientes, observância de hierarquias – mas também de autonomia profissional – para prestar a assistência ao direito à saúde dessa mesma sociedade da qual faz parte e, ainda, em um contexto de constante questionamento das funções interventivas do Estado e de enxugamento da máquina pública. Essas são algumas dimensões que podem ser consideradas do tema.

### *3.1 Sínteses indissociáveis*

Para percorrer alguns dos diferentes efeitos de sentido que podem ser denotados na enunciação de *saúde pública*, considerou-se um conjunto de processos históricos e noções conceituais. Enquanto tema de preocupação social, emerge como problemática dos agrupamentos humanos, mais especificamente relacionadas ao fenômeno da urbanização, demandando a organização de sistemas e infraestruturas sanitárias públicas. A passagem gradual das explicações mágicas e religiosas da saúde/doença para a racionalidade científica desenhou-se em cenário de transformações profundas na organização econômica e política, como a industrialização, o desenvolvimento do modo de produção capitalista e a centralização de poder em estados-nação. A saúde pública, nesse contexto, torna-se interesse do governo relacionando-se à manutenção da força de trabalho e de expansão de riqueza nacional.

Na conformação da forma estatal específica do capitalismo, que assume sua configuração plena e atual com as revoluções liberais burguesas, deriva também sua forma jurídica, na qual se inscrevem os direitos humanos e, posteriormente o direito à saúde na qualidade de fundamental social. Nesse processo de afirmação de direitos, correlata à afirmação de liberdades políticas individuais burguesas de limitação de poder soberano e necessário à relação universal de trocas mercantis, consolida-se a sociabilidade jurídica, nucleada no *sujeito de direitos*. Essa concepção jurídica de mundo, apoiada na razão do direito abstrato, permite o desenvolvimento e manutenção da crença na legalidade e na legitimidade da dominação legal-racional, estendendo-se a todas as dimensões da vida social, lastreada na forma-mercadoria.

Dessa forma, a saúde pública enquanto direito fundamental humano inscreve-se na história mediante lutas para a limitação do poder do Estado, como construção social de bases contraditórias, de modo que se consolida no próprio processo capitalista que explora o trabalho como mercadoria (e a vida) da classe trabalhadora, e torna-se bandeira de luta desta. Nesse sentido, disputas no campo da proteção jurídica contra as iniquidades produzidas pelo sistema exploratório, ainda que cientes de campo limitado para as transformações *radicais*, são formas de pressões de classes e grupos que se direcionam a regressões e a possibilitar graus de emancipação política e social. Ainda que constrito e talhado legalmente, os espaços de participação democrática demonstram-se como meios de viabilização de garantias sociais, influenciando no alargamento das competências legais do estado e do funcionamento da burocracia estatal, atravessados pelas lutas sociais, em que pese o arrefecimento histórico destas.

No Brasil, a trajetória do reconhecimento do direito fundamental social à saúde, a ampliação de sua concepção – para além da ausência de doenças – e a indissociabilidade de determinantes sociais e dos demais direitos sociais para sua afirmação e concretização, também se apresenta por meio de resistências sociais. Nesse processo, ressalta-se o papel importante de distintos movimentos sociais e do controle social para a afirmação conjunta da ampliação de espaços democráticos de participação, em contexto de redemocratização política, e da constitucionalização da saúde enquanto bem público e dever do Estado de Direito. Acerca da resposta do Estado, para a observância e a garantia do acesso ao direito, é prioritariamente realizada por meio das políticas públicas, campo de distintos interesses de atores na arena política, bem como pelas contradições que permeiam as lógicas de direito e de mercado, de público e privado. Em contexto internacional de esgotamento do regime fordista e de seu corolário de atuação estatal keynesiano, o Brasil afirmou constitucionalmente a atuação estatal

em momento mundial de questionamento de sua função social, em que o neoliberalismo, a partir da década de 1980, já se manifestava como modo de regulação de uma nova fase do capitalismo, reestruturando-se como regime de acumulação focado no capital financeiro.

Assim, o campo dos direitos humanos, originados no liberalismo e ressignificados como resistência às formas de dominação da vida, compreende a luta pela afirmação do direito e da sua conversão em ação estatal, marcada pelo questionamento neoliberal e por iniciativas diversas de desmonte. Considerando-se a permeabilidade das instituições burocráticas aos interesses diversos interesses sociais, emaranhadas no tecido social de lutas, possibilitam tanto a negação como a absorção de reivindicações jurídicas no sentido de proteção social. A constitucionalização de princípios para a Administração Pública, embasadas em um horizonte de Estado racional e de formulações doutrinárias na área do direito, são evocados como norte para a ação e dever do Estado para com os direitos fundamentais sociais e geram a expectativa de segurança jurídica. Entretanto, nesse campo de disputas jurídicas, os movimentos são constantes, e sua fundamentação em bases capitalistas evidencia a preponderância dos núcleos necessários aos interesses do capital.

Desse modo, o enunciado *saúde pública*, quando interpretado por um viés discursivo materialista, pode produzir diferentes efeitos de sentido importantes para sua compreensão, como a noção conceitual ampliada de saúde humana, para além da ausência de doenças e em correlação a determinantes sociais, como função material de preservação da vida e como produção de cuidado por meio de atos de saúde, individuais e coletivos. Na qualidade de remeter à objetividade de funções, outros sentidos podem ser abarcados, como: *econômicos*, dado a manutenção da força de trabalho, o controle sanitário e também a sua própria característica de mercadoria corrente; *políticos*, a serviço da identidade nacional, barganha de distintos grupos das arenas políticas e da própria forma estatal, haja vista relação material com a sociedade; *administrativo-burocráticos*, enquanto estrutura de serviços de consecução de políticas públicas, tanto pelo aparato estatal como na sua hibridez que abarca demais instituições sociais; e *jurídico-ideológicos*, de bem-estar, de direito, de cidadania e de concentração de reivindicações jurídicas no âmbito da luta de classes, legalmente delimitadas. Assim, os efeitos de sentido remetidos pela materialidade significativa *saúde pública*, para a continuidade desse estudo, são considerados nessa amplitude de dimensões inter-relacionadas, que permanecem em constante tensão.

#### 4 GESTÃO DO TRABALHO

Considerando-se o percurso trilhado até o presente momento, de desvelar sentidos das expressões que podem ser articulados na conformação de *gestão do trabalho em saúde pública*, adentra-se agora a materialidade significativa *gestão do trabalho*. Conforme apresentado anteriormente, o *trabalho* torna-se central na sociabilidade capitalista ao ser reduzido à forma-mercadoria, em uma relação de exploração que forma uma rede de trabalho assalariado a serviço da universalidade das trocas de mercado e da acumulação capitalista, obtendo salvaguarda em estrutura jurídica com o advento do sujeito de direitos e da autonomia da vontade em estabelecer contratos, ou seja, a *liberdade* de dispor de si como mercadoria ou morrer de fome. A legitimidade social dessa ordem, fundada no modo de produção capitalista, mantém-se e é reafirmada em bases de crença na racionalidade abstrata do direito, em uma concepção jurídica de mundo na qual a forma de organização e de proteção social tem, como pressuposto de superioridade (e *neutralidade*) histórica, bases racionais-legais.

Para suporte e garantia das relações entre capital e trabalho, conforme exposto nos delineamentos anteriores, o Estado de Direito apresenta-se como forma política específica do capitalismo, atuando enquanto terceiro, apartado das relações econômicas em sua formalidade. Nesse contexto, de ascensão da burguesia e de industrialização crescente, são afirmados os direitos individuais políticos necessários às relações de produção que se estabelecem. Figurando-se em trajetória contraditória, de bases instáveis exploratórias e permeadas por lutas, a *saúde pública* exsurge primeiramente como problemática vinculada tanto ao controle de endemias e da imundície dos aglomerados desordenados decorrentes dos grandes deslocamentos populacionais para os centros industriais, como para manutenção da força de trabalho enquanto insumo produtivo. Sua posterior inscrição como direito social fundamental e, também, a perspectiva ampliada para além da ausência de doenças e como qualidade de vida, resultam de processos conflituosos de reivindicações sociais, que lograram êxitos, ainda que distintos em cada território, no alargamento das formas estatal e jurídica, em especial durante a fase do fordismo, considerando-se o caráter contraditório dos direitos.

Esse processo de consolidação do capitalismo, que conforma o Estado e o direito modernos, adentra e estabelece-se no século XIX perpassado pelas revoluções francesa e industrial. Nesse período, os ideais de objetividade racional e desenvolvimento científico<sup>83</sup> e

---

<sup>83</sup> Cabe destacar que a razão científica referida neste contexto é compreendida como racionalidade instrumental. Segundo Motta (1986), “a hegemonia da razão instrumental pressupõe a desvalorização do pensamento ético e da ação efetiva. A ciência substitui o pensamento não utilitário” e “está primordialmente colocada a serviço da

tecnológico expressavam-se como valores da sociedade moderna<sup>84</sup>. Enquanto instrumental, os princípios da administração burocrática, segundo Weber, não somente delinearam a organização das instituições estatais modernas como também se estenderam às demais esferas da vida social – em especial na organização do trabalho industrial<sup>85</sup> –, ainda que com diferenças de maior ou menor aplicação. Conforme já explicitado, a administração burocrática expressa, em si mesmo, contradições como, em suma, a negação da liberdade, alienação, dominação e obediência configurando sistema de poder, e sendo, ao mesmo tempo, ideal racional e técnico por meio da supremacia do conhecimento profissional, relacionado a maior produtividade e eficiência no alcance dos objetivos da organização, além de expectativa de segurança jurídica – baseada no respeito à legalidade –, de proteção ao arbítrio *peçoal* e de ordenamento na consecução de políticas públicas e desenvolvimento social.

Lastreadas nos princípios da administração burocrática, há o desenvolvimento de várias teorias e modelos organizacionais. Em que pese elaborações teóricas diversas, convergem na naturalização do poder tecnoburocrático<sup>86</sup>, que compreende a noção de conhecimento técnico superior e *neutro*, as sistemáticas buscas pela ocultação dos conflitos inerentes e as proclamações de desenvolvimento e igualdade sociais, que se engendram nas formações discursivas relacionadas à ideologia hegemônica. Segundo Motta (1986), essas questões estão

---

produção” (p.102), subordinando as demais dimensões sociais. Ainda segundo o autor, essa lógica pressupõe sistemas quantificáveis matematicamente, controláveis e unidimensionais. “É dessa forma que a racionalidade substantiva cede lugar à racionalidade instrumental, como matriz ideológica da epopeia burguesa e tecnocrática. (...) [e] inaugura um mundo onde tudo é medido em função de fins determinados” (idem, p.103). Nesse sentido, Misoczky (2010) apresenta algumas limitações das formulações de Weber, que “ao desconsiderar que a racionalização é um efeito, não uma causa, este reduz a possibilidade de compreensão do sistema à sua mera contemplação, além de justificar, pelo predomínio da racionalidade instrumental e pela fatalidade da gaiola de ferro, a permanência da ordem sócio-econômica. Além disso, mitifica a racionalidade instrumental, ao trata-la como um cálculo racional supostamente livre de valores” (p.15).

<sup>84</sup> Acerca da crítica ao termo *modernidade*, segundo Misoczky (2010, p.21-22), “modernidade é uma categoria que acoberta os constrangimentos das operações necessárias ao processo de reprodução capitalista; da mesma forma que os discursos sobre a racionalidade instrumental e sobre o capitalismo como um ‘espírito’ acobertam as implicações materiais tanto da constituição e permanência do sistema, como do controle e subordinação dos sujeitos sociais”.

<sup>85</sup> Segundo Tragtenberg (1992), “a administração, enquanto organização formal burocrática, realiza-se plenamente no Estado, antecedendo de séculos ao seu surgimento na área da empresa privada” (p.21), entretanto, consolida-se nos contornos modernos de fundamento administrativo correlata à produção capitalista, que agrega o advento da forma Estado de Direito, a racionalização do direito, o processo de industrialização e a aplicação da racionalidade técnica na produção.

<sup>86</sup> Incrementação da figura do burocrata, enquanto autoridade administrativa, com a autoridade profissional do saber técnico, unindo autoridade e competência. Segundo Motta, a partir do século XIX, os proprietários das indústrias, em posição social privilegiada, compartilham ou repassam a tarefa de administração a técnicos especializados e assalariados, que já contam com escolas para formação na área (primeiramente engenharia), dessa forma, o exercício do poder complementa-se com o controle das organizações, não somente com a propriedade privada. Ao conjunto de tecnoburocratas, gestores, burgueses de Estado ou simplesmente burocratas, o autor denomina como elite de altos administradores, que “procura legitimar seu poder pelo conhecimento técnico e político instrumental, que é o conhecimento organizacional” (MOTTA, 1986 p.111).

presentes em toda a teoria das organizações convencionais, influenciando tanto o Ocidente quanto as formulações e experiências do dito socialismo real. “Tudo isso fortalece a ideologia burocrática, via naturalização das relações de dominação e mascaramento do poder, da divisão social do trabalho, da estratificação social, do binômio dirigente-dirigido e do antagonismo existente entre capital e trabalho num modo de produção antagônico” (MOTTA, 1986 p.96).

A teoria das organizações foi “desenvolvida a partir do final da Segunda Guerra Mundial, (...) fruto de uma mutação na teoria da Administração, a partir da evolução da Sociologia, da Ciência Política e da Psicologia social norte-americanas”, compreendendo-a como “campo de conhecimento instrumental não menos que enquanto visão de mundo” (MOTTA, 1986 p.XI), servindo ao crescente poder da elite tecnoburocrática e espelhando-o. A partir dessas formulações, evidencia-se que esta trajetória teórica e intrinsecamente instrumental está conectada às relações sociais de produção e às correspondentes necessidades de organização da divisão trabalho no desenvolvimento do capitalismo (MISOCZKY, prelo). Para melhor compreensão dessa trajetória, em linhas gerais, das Teorias Organizacionais (TO)<sup>87</sup> e, visando a adentrar no conjunto de referências concernentes ao termo *gestão*<sup>88</sup> *do trabalho*, apresentam-se incursões a partir dos estudos de Misoczky (prelo), Ibarra Colado (1999) e Motta (1986), que referem o campo em etapas históricas e de mutações.

Conforme Ibarra Colado (1999), a primeira etapa compreende o período de 1870 a 1927, a que ele denomina de pré-organizacional e de racionalização, devido aos problemas de organização do trabalho com o surgimento das empresas modernas e a profissionalização da administração. Nessa fase, há desenvolvimento tecnológico acelerado e a ampliação de mercados, substituindo-se as oficinas artesanais pela fábrica mecanizada e a empresa familiar pelas grandes corporações por ações, necessitando de novas formas de organização do trabalho, que impactam fortemente a indústria e, por conseguinte, as relações sociais como um todo, como, por exemplo, a própria percepção de espaço e tempo “al delimitar con mayor precisión el lugar de trabajo, restringiendo la movilidad em la fábrica y controlando los ritmos de la producción” (COLADO, 1999 p.5).

---

<sup>87</sup> Segundo Ibarra Colado (1999), pode-se utilizar o termo amplo *Teorias Organizacionais* para designar campo de conhecimento que compreende conjunto de enfoques “que han abordado el estudio de las organizaciones y/o la organización (...), bajo muy diversas orientaciones teóricas, niveles de análisis y procedências disciplinarias” (p.36), “que plasman los dilemas de um disciplina que se ve constantemente atrapada entre la racionalización y el poder” (p.03).

<sup>88</sup> Os termos *gestão* e *gerência* serão considerados na sua correspondência ao termo *management* em inglês, considerando o esclarecimento de Misoczky (prelo, p.02) de que a palavra *gestão* “en el contexto francés no tiene el mismo significado teórico-conceptual del contexto norteamericano”; o termo em inglês é utilizado pelos autores que são referidos no desenvolvimento desse estudo, como Misoczky e Tragtenberg (1980).

Nesse espaço de tempo foram criados os aportes para a origem da administração como disciplina, no processo de implantação definitiva do controle do trabalho e da produção<sup>89</sup>. Segundo Motta (1986), ainda que registrados precursores nas formulações acerca da racionalização e de métodos para a organização do trabalho<sup>90</sup>, obtiveram reconhecimento, como pioneiros da chamada *Teoria da Administração Científica* ou *Escola Clássica*, os representantes Taylor, Fayol, Gulick Urwick, Gantt e Gilberth, a partir do século XX.

De modo bastante genérico, as ideias desses pioneiros poderiam ser resumidas na afirmação de que alguém será um bom administrador na medida em que planejar cuidadosamente todos os seus passos, organizar e coordenar as atividades de seus subordinados e comandar e controlar o seu desempenho. (MOTTA, 1986 p.7)

Considerando-se a grande influência teórica, prática e cultural dessas primeiras formulações clássicas no cotidiano da organização dos processos de trabalho até os dias atuais, cabe a menção de algumas de suas características e proposições, em especial de Frederick Taylor e Henri Fayol<sup>91</sup>. O sistema taylorista baseou-se no aprofundamento da divisão técnica do trabalho, na importância atribuída à separação entre concepção e execução, na fragmentação e especialização das tarefas, no controle dos tempos e movimentos e na remuneração por desempenho. Esse direcionamento partiu da observação de que a experiência e a capacidade produtiva do trabalhador eram maiores que a sua produção “real” na empresa e que a destreza adquirida era perdida na troca constante de operações, de ferramentas e no deslocamento entre as atividades. Além disso, os trabalhadores desenvolviam habilidades próprias, como forma de controlar o tempo e proteger seus conhecimentos<sup>92</sup> e seus salários, tendo em vista o crescente uso de tecnologias e menor uso de força humana (PINTO, 2013).

---

<sup>89</sup> A introdução de sistemas de contabilidades e técnicas de sistematização de aquisições e inventários, de contratação e remuneração de pessoal, de desenhos de espaços físicos, bem como da “consolidación de las disciplinas que facilitarían el gobierno de sujetos y organizaciones” (COLADO, 1999 p.6), como a psicologia industrial, estão localizadas neste período.

<sup>90</sup> Refere-se a Morelly, Saint-Simon, Fourier, Owen e Blanc (MOTTA, 1986).

<sup>91</sup> “Taylor é o primeiro teórico da administração. De uma forma ou de outra, toda a teoria das organizações fundamenta-se em seu trabalho ou dialoga com suas ideias” (MOTTA, 1986 p.9), voltadas mais à “racionalização dos métodos e sistemas de trabalho do que com a racionalização da organização” deste (idem, p.7). Acerca da estrutura administrativa que gerencia o processo de trabalho, Fayol complementou Taylor, estabelecendo como funções do administrador “planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar”, das quais derivam os princípios de organização da gerência: “da unidade de comando, da divisão do trabalho, da especialização e da amplitude do controle” (idem, p.9).

<sup>92</sup> “O trabalhador em cada uma dessas funções adquiriu seus conhecimentos por meio de tradição oral, que atravessou muitos anos, desde condições primitivas, quando o artífice desempenhava, simultaneamente, vários ofícios, até o estado atual de grande divisão do trabalho, em que cada homem se especializa, relativamente, em tarefas muito reduzidas. (...). Esse conjunto de conhecimentos empíricos ou tradicionais pode ser considerado como o principal recurso e patrimônio dos artífices” (TAYLOR, 1990 p.38).

A necessidade do aprofundamento da subdivisão do trabalho e do direcionamento das *aptidões naturais*<sup>93</sup> para cada tarefa visava a esvaziá-la de qualquer pensamento ou capacidade de abstração e finalidade, retirando-se a autonomia ou gerenciamento de seu executor, de forma a subordinar totalmente o trabalhador ao empregador e permitir altos lucros a expensas de baixos salários, haja vista a dispensa de qualificações. E ainda, encerrando-se os sistemas de *iniciativa* e *incentivos* até então existentes, passou-se a pagar mais para aqueles que mais produzissem, o que geraria maior comprometimento e maior produtividade para a empresa. Nessa configuração, cabiam novas atribuições à administração, como: a manutenção da divisão do trabalho, o estudo do tempo, a identificação de capacidades, o treinamento e aperfeiçoamento do trabalhador, a padronização dos instrumentos e materiais. Ou seja, todo o planejamento e análise do trabalho ficam somente a cargo da administração, e não mais com o trabalhador, que recebe ordens e instruções. A partir desse delineamento do modelo taylorista, estabeleceu-se a argumentação, *técnica* e *imparcial*, para aumentar a extração de mais-valia dos trabalhadores, disseminando-se rapidamente devido aos seus resultados concretos sobre os lucros, ainda que enfrentando formas de resistências.

Em relação à separação das capacidades técnicas e das capacidades administrativas dentro da organização da empresa, Fayol desenvolveu sua doutrina. A função de administrar teria como matéria o corpo social da empresa, ou seja, as pessoas, diferentemente das demais funções que atuam sobre insumos ou máquinas. As operações administrativas compreendem previsão, organização, direção, coordenação e controle, nomenclaturas utilizadas desde então.

---

<sup>93</sup> Sob os argumentos de que a responsabilidade do planejamento e da execução do trabalho era incompatível para o *homem-boi* – termo utilizado por Taylor ao referir-se ao ser humano que executava trabalhos manuais pesados, especialmente selecionado para tal pela sua aptidão natural e incapacidade intelectual de realizar outros trabalhos. Além disso, era necessário retirar a responsabilidade do trabalhador de organizar seu próprio trabalho, pois manteria a proteção ao seu conhecimento e resultaria em uma forma de manter a *vadiagem no trabalho* ou *fazer cera*, para a qual o sistema de incentivos à iniciativa tradicional apresentava-se falho, uma forma era a divisão total das atribuições entre planejar e executar. Nessa perspectiva, por meio da observação e medição dos tempos de execução de cada movimento e em cada etapa de produção, buscava chegar na quantidade “ideal” de tempo de trabalho diário para cada tarefa. A cada tarefa seria reduzido o número de movimentos necessários, do tempo e, conseqüentemente, melhoraria a qualidade e produtividade, sob supervisão, orientação e treinamento. Segundo Taylor, seguindo estritamente as orientações de pessoas especializadas, os trabalhadores desgastavam-se menos, produziam mais e melhor, e obtinham aumentos salariais, atingindo ambos – trabalhador e empresário – a *prosperidade*, amenizando conflitos e diminuindo consideravelmente os movimentos grevistas (TAYLOR, 1990). Em relação ao tema da *prosperidade* ao patrão e ao empregado, esta é mencionada como principal objetivo da administração, considerada como maior eficiência e rendimento dos ramos do negócio e do cumprimento de tarefas do empregado. Por meio da cooperação entre as partes, a companhia recebe maiores dividendos e os empregados maiores salários, Taylor afirma que os interesses de classe não são antagônicos, e servem ao bem da nação, ao bem do povo como maior beneficiário do desenvolvimento da indústria, ainda que refira entraves de natureza individual: “Não apresentamos aqui panaceia para resolver todas as dificuldades da classe obreira e dos patrões. Como certos indivíduos nascem preguiçosos e ineficientes e outros ambiciosos e grosseiros, como há vício e crime, também sempre haverá pobreza, miséria e infelicidade” (TAYLOR, 1990 p.36).

Estas se desenvolvem sob princípios que reiteram a divisão do trabalho, como a disciplina, a hierarquia, a unidade de comando e direção, e a subordinação do interesse particular ao interesse geral (da empresa). A rigidez de suas concepções pode ser ilustrada na passagem: “É conhecida a fórmula da ordem material: *Um lugar para cada coisa e cada coisa em seu lugar*. A fórmula da ordem social é idêntica: *Um lugar para cada pessoa e cada pessoa em seu lugar*” (FAYOL, 1989 p.59, grifos do autor), atribuindo papel importante na identificação das capacidades<sup>94</sup> de cada um para o recrutamento adequado.

Referindo-se em especial às funções administrativas, estas devem ser objeto de ensino sistematizado, de responsabilidade tanto da família, do Estado – por meio das escolas, quanto da empresa, de forma a convergir para o recrutamento das melhores inteligências para as organizações (FAYOL, 1989), atuando-se para a reprodução da hegemonia da classe dominante por meio das instituições sociais. Dessa forma, a *administração* consolida-se como campo de conhecimento, disciplina autônoma, capaz de ser aprendida e difundida, reconhecendo-se a função técnica assalariada e o exercício do controle separado da necessidade da propriedade da empresa, imprimindo fôlego e legitimidade à classe de tecnoburocratas que, ainda, “são usados como [mais uma] arma contra os trabalhadores. Apesar de serem assalariados e dependentes, são alienados, pois lutam por objetivos de cuja formulação e concepção não participaram” (TRAGTENBERG, 1989 p.91), contribuindo para tornar mais caótica a luta dos trabalhadores e aumentar a exploração do trabalho.

Entretanto, esse processo de separação entre trabalho intelectual e manual, ao mesmo tempo em que cria hostilidade e rivalidade entre grupos, gera também maior interdependência, de forma que os dois grupos são essenciais para a continuidade da produção. “De fato, a heteronomia é inerente ao antagonismo capitalista e acompanha toda a sua história” porém, “é só no século XX que os meios tornados disponíveis às empresas através da acumulação rápida de capital, bem como a formação de quadros dirigentes, tornaram possível institucionalizar a separação formal e sistematicamente” (MOTTA, 1986 p. 66-67). Em decorrência, ampliam-se o processo de departamentalização das empresas, de hierarquizações e de destruição dos vínculos entre ciência e classe trabalhadora. A esse processo de submissão e despojamento do

---

<sup>94</sup> Aos grandes dirigentes, além das capacidades para as operações administrativas mencionadas, Fayol lista algumas outras qualidades desejáveis, como: saúde, inteligência, qualidades morais (vontade refletida, perseverança, atividade, energia ou audácia, coragem de assumir responsabilidades, sentimento do dever e preocupação com o *interesse geral*), solidez cultural e competência na especialidade profissional da empresa. Esses elementos, excetuando-se o último pela especificidade, atribuiu como comuns a chefes em diferentes organizações, como indústria, comércio, política, área militar e religiosa (FAYOL, 1989).

saber, a classe explorada reage coletivamente contra a hierarquia, definida por Motta como “luta contra o monopólio do saber e da competência, e, portanto, é a luta sutil mais cotidiana contra a degradação do trabalho” (idem, p.68).

Ao afirmar o taylorismo como desumanização do trabalho, Motta (1989) atribui à implantação desse sistema, em larga escala nos Estados Unidos, determinadas condições econômicas e sociais que, dentre essas “estão certamente a existência de empresas dotadas de alto poder econômico e político, a debilidade dos sindicatos de trabalhadores, a inexistência de uma legislação social e ao predomínio da oferta sobre a procura no mercado de trabalho” (p.63), além de processos de cooptação para neutralização dos conflitos. A organização formal associativa de luta e resistência dos trabalhadores, ainda que com a debilidade referida nesse período, demarcava contraponto.

A monotonia, a fadiga industrial, o absenteísmo e a rotatividade do quadro eram constantes<sup>95</sup>. Para enfrentar essas questões, atribuídas a problemas de *comportamento* do trabalhador, originaram-se propostas de *welfare work* “que intentaban regular las relaciones laborales, mediante beneficios como el reparto de utilidades, la introducción de planes de seguridad industrial y la organización de los primeros departamentos de personal para operar algunas políticas específicas de bienestar” (COLADO, 1999 p.6), semelhantes aos denominados *recursos humanos*. Essas estruturas se voltavam a manter a ordem dentro e fora da fábrica, ou seja, restabelecer psicológica e fisicamente os trabalhadores devido à rotina extenuante, bem como na organização da vida pessoal, para que não se tornassem improdutivos, sob grande influência da psicologia industrial<sup>96</sup>.

Essas características e configurações, que dialogam com as TO convencionais até os dias atuais, conformam bases do início da segunda etapa, à qual Colado (1999) localiza no período de 1927-1939 e denomina como organizacional-preinstitucional. O campo de conhecimento das Teorias Organizacionais ainda não se encontra como instituído, mas já se identificam esforços de estudos sistemáticos, sob os movimentos da *Escola das Relações*

---

<sup>95</sup> Segundo Tragtenberg (1989 p. 37), a compreensão de produtividade reconhece fatores humanos intrínsecos, “as motivações, ou sua falta, são elementos fundamentais no trabalho. A rotatividade das pessoas e o absenteísmo tornam-se verdadeiras leucemias na empresa”.

<sup>96</sup> “Por su parte, em el caso de las disciplinas psicológicas se empiezan a diseñar una serie de técnicas y programas que apoyarán el manejo primero, y la constitución después, de las identidades de los sujetos en la organización. Desde entonces, ellas han jugado un papel muy importante en la reorganización de prácticas e el trabajo, que fomentan la disciplina y facilitan la generación de consensos. Este conjunto de saberes prácticos representan actualmente uno de los elementos centrales para comprender la naturaleza específica del funcionamiento de las organizaciones, y de las relaciones y procesos que operan en y más allá de ella” (COLADO, 1999 p.6-7).

*Humanas* e do modernismo sistêmico, priorizando compreender os problemas do comportamento humano e a sua relação com a produtividade, visando a incidir nas atitudes dos trabalhadores e obter maior cooperação, substituindo a coerção tradicional. Como representante dessa escola está Elton Mayo<sup>97</sup>, que “é, por definição, o ideólogo da cooperação” (MOTTA, 1986 p. 76). Esse enfoque apresenta a primeira conceituação teórica de organização, concebida como um sistema de equilíbrio, identificando-lhe duas funções essenciais: “fabricar un producto y proporcionar satisfacción en el trabajo. La primera función es atendida a partir de la *organización técnica* y la *lógica de la eficiencia*, mientras que la segunda corresponde a la *organización humana* (COLADO, 1999 p.8, grifos do autor), na qual identifica-se o núcleo central das formulações desse momento, definidas como as dualidades da organização formal/informal e/ou cooperação/conflicto. Essas contribuições, referentes à articulação entre componentes materiais e humanos nas organizações, são incorporadas nas proposições subsequentes do desenvolvimento das TO convencionais até a atualidade<sup>98</sup>.

Esse conjunto de formulações conduziram à institucionalização das Teorias Organizacionais como campo de conhecimento, processo considerado pelo autor como a terceira etapa, definida no período de 1937 a 1973, sob a predominância do modernismo sistêmico. Segundo o autor, considera-se como institucionalização das TO a integração de comunidade acadêmica em preocupações teóricas similares, ou ao menos compatíveis, o estabelecimento dos fundamentos teóricos da disciplina e sua associação a um conjunto de fatores favoráveis. Adentrando-se em suas características, o processo foi fortemente delineado sob a interpretação inadequada de Talcott Parsons acerca do pensamento de Weber, que considerou a formulação do tipo ideal como real, e não como recurso metodológico de estudo,

---

<sup>97</sup> Dentre outros pesquisadores, o psicólogo industrial Mayo desenvolveu estudos que demonstraram os limites da estrutura e controle burocráticos e a importância das organizações informais no processo de trabalho, obtendo visibilidade a partir do experimento de Hawthorne. Afirmou que comportamentos informais dos grupos de trabalho, influenciados por elementos culturais, por hábitos e por características de socialização dos trabalhadores, determinavam a produtividade. Nesse sentido, emoções e relações afetivas, de poder e envolvimento/inter-relação com o grupo eram importantes fatores para a consecução do trabalho, demonstrando “la importancia de la *organización social informal*, como determinante de la respuesta psicológica del trabajador y de la cohesión social de los grupos de trabajo” (COLADO, 1999 p.7). O desenvolvimento dessas formulações encontra insumos em trabalhos da área da psicologia, sociologia, antropologia, de autores como Freud, Malinowski, Radcliffe-Brown, Durkheim e Piaget (idem, 1999).

<sup>98</sup> Acerca dessa segunda etapa, Colado (1999 p.9) expõe: Sin duda, son innegables la importancia y la riqueza teórica de los aportes realizados en esta etapa. El reconocimiento del comportamiento informal en los grupos de trabajo, bajo ciertas estructuras formales dadas permite visualizar nuevamente, la importancia del aporte psicológico para moldear subjetividades e inventar identidades, permitiendo um diseño más adecuado de los sistemas de autoridad, vigilancia y recompensa. Este enfoque de mayor complejidad y sofisticación, destaca las limitaciones inherentes a la visión economicista del trabajo y la organización de la etapa anterior”.

colocando-o como modelo possível (e desejável) de ser atingido (COLADO, 1999). Além disso, produziu uma equivalência entre dominação e autoridade, a qual Parsons

(...) transforma el poder en simple ejercicio de habilidade o en una forma degenerada o inmadura de autoridad. Así, termina por sintetizar una formulación que reafirma la centralidad de los conceptos de autoridad, cooperación y consenso, com lo que elimina todo rastro relacionado con conflicto, coerción y fuerza. Autoridad passa, entonces, a ser um derecho legítimo de las organizaciones (...). (MISOCZKY, 2017 p. 03)

À parsonização de Weber relacionam-se a influência do estrutural-funcionalismo e da sociologia. Ainda assim, aos problemas de comportamento frente à estrutura burocrática formal, que comprometiam os objetivos organizacionais, o estrutural-funcionalismo necessitava de respostas gerais e arcabouço metodológico que lhe fornecessem validade universal. Essa base é fornecida pelo *movimento contingente*<sup>99</sup>, contribuindo para a fortaleza institucional e universal das TO, partir da década de 1950, ao permitir – sem perder suas bases comuns – a adaptabilidade por meio de complementações teóricas e empíricas referentes ao contexto, processo de decisão e comportamento humano. Assim, a institucionalização das TO expressa elementos que lhe fortalecem a continuidade, sob uma terminologia geral, que permite insular diversas disciplinas e enfoques para a conformação de sua condição disciplinar. Configura-se formalmente a adaptabilidade das organizações, necessária à naturalização do mercado, com seus arcabouços burocráticos, objetivos e *neutros*, de respostas aos ciclos de crise capitalistas<sup>100</sup> (MISOCZKY, prelo). Nesse processo de institucionalização das TO, compreende-se a organização como um sistema social<sup>101</sup> – e não mais como um conjunto de tarefas ou pessoas –, no qual a administração é instrumental para obter a eficiência, considerando contextos e determinações estruturais e de comportamento humano (MISOCZKY, 2010; prelo).

A essa configuração que Motta identifica como *primeira mutação* da teoria da administração para as teorias organizacionais, mais especificamente durante a década de 1940,

---

<sup>99</sup> O movimento contingencial abarcou formulações de diversos autores e com diferentes ênfases, que compreendiam, em linhas gerais, adaptabilidade ao ambiente externo, formas de resolução de conflitos internos entre objetivos e comportamentos/processos formais e informais, de sistemas por processos, sistemas abertos, tecnologias e organizações flexíveis, ou seja, formas de assegurar o poder da organização sobre os indivíduos ou grupos, padronizando comportamentos e gerando eficiência e alcance dos objetivos das corporações. Essa ênfase na diferenciação das organizações, da qual decorrem diferentes formas de integrar estrutura e processos, ressalta sua importância para validade universal (MISOCZKY, prelo; MOTTA, 1986).

<sup>100</sup> Segundo Misoczky (prelo, p.6) “la interrelación inquebrantable entre administración como práctica, TO convencionales como su soporte, y EO [estudios organizacionais] como disciplina académica que se organiza, desde los países centrales, para articular teoría y práctica según las necesidades para garantizar la acumulación y proteger las grandes corporaciones, me parece clara”.

<sup>101</sup> O termo organização é hegemonicamente concebido como sinônimo de empresa (MISOCZKY, 2010).

período pós-Segunda Guerra de grandes transformações econômicas e sociais relacionadas ao alto desenvolvimento capitalista baseado no consumo da classe trabalhadora. Segundo Motta (1989, p.13), essa transição é “a tentativa de estudar o sistema social em que a administração se exerce, (...). A preocupação com a produtividade dá lugar à preocupação com a eficiência do sistema”. Entre outras características desse período, faz-se importante mencionar que as técnicas características desenvolvidas pelo enfoque das relações humanas foram utilizadas largamente, renovando-se e enfocando fatores psicológicos individuais no trabalho, obtendo capilaridade de práticas e de processos discursivos, apresentando-se fortemente frente ao fortalecimento do movimento operário da era *fordista*. Ainda que a participação controlada e institucionalizada para regulação do conflito não fosse uma novidade<sup>102</sup>, o estabelecimento de mecanismos de cogestão, codecisão, cooperação e participação, inclusive contando com arcabouço legal<sup>103</sup> pelo Estado, foram incorporadas nas diversas organizações e em diversos níveis hierárquicos, não configurando, entretanto, real diminuição do poder da direção, pelo contrário, reforçando-o. “O fato é que no período do capitalismo monopolista de Estado, em nível de empresa e de Estado, a burguesia reforça o caráter autoritário do Estado, de um lado; de outro, intensifica a pressão ideológica através de ‘panaceias’ administrativas que se constituem em pseudogestão e pseudoparticipação” (TRAGTENBERG, 1989 p.90-91).

Assim, a *participação*<sup>104</sup> controlada nas decisões estabelece-se como mecanismo de resolução de conflitos e divergências, com a finalidade de “garantir a paz social, a harmonia

---

<sup>102</sup> O tema da legalização do conflito de classes para controle e constrição, em espaços previamente estabelecidos, já foi mencionada anteriormente neste estudo, relacionados à formação do Estado e da correlata forma jurídica. Acerca da utilização de mecanismos semelhantes no interior da corporação, Tragtenberg expõe: “A ideia de que patrões e assalariados devam ser considerados como ‘associados’ através de uma ‘participação dos trabalhadores’ nos lucros não é nova. Em 1818, o Conde de Laborde já sugeria isso, no reinado de Luís Felipe. Em 1844, a Sociedade de Economia Política discutia este tema: ‘Que se deve pensar da participação nos lucros como meio de evitar greves?’ Em 1891, o Marquês de La Tour du Pin elaborou projetos que consideravam a empresa como associação entre capital e trabalho” (TRAGTENBERG, 1989 p.86).

<sup>103</sup> Tragtenberg analisa algumas, como: na Alemanha - Lei de 21 de maio de 1951, referente ao direito de codecisão dos trabalhadores; Lei Constitucional das Empresas de 11 de outubro de 1952 e a lei de 7 de outubro de 1956, complementares sobre codecisão; Lei 6 de setembro de 1965, decorrentes das anteriores, institui a participação em Conselhos de Administração nas empresas, entre outras. Na Bélgica – acordo de 16 de junho de 1947, sobre as delegações sindicais; lei de 20 de setembro de 1948, sobre a instituição de conselhos de empresa com participação das delegações sindicais de pessoal; decreto de 6 de outubro de 1958, sobre o número mínimo de trabalhadores para a criação dos conselhos, entre outros regimentais. Na França, criação dos ‘delegados de pessoal’ pela Frente Popular em 1936; decreto de 17 de agosto de 1967, sobre participação em espécie (ações, lucros, prêmios), entre outras. O autor chama a atenção de que as leis de coparticipação na Itália remontam o período fascista e, na Alemanha, leis do período nazista servem de base para as posteriores.

<sup>104</sup> Segundo Tragtenberg, “a cogestão comporta codecisão: uma decisão só pode ser tomada por concordância das partes; se houver representação desigual, pela maioria dos membros que compõem esse órgão, ou seja, as duas partes têm o mesmo direito.” (1989, p.42), nessa construção de pseudogestão, refere-se mais à noção conceitual de “cooperação – consulta inicial, onde uma das partes decide, mas informa à outra, e formalmente a associa à outra parte na execução da decisão deliberada em comum, mas adotada, em última análise, só por ela” (idem).

social e a mutação da sociedade através da empresa” (idem, 1989 p.196). Essas formulações de cogestão e participação, centradas na coesão interna e mais ou menos veladas, reafirmam o lugar do trabalhador na empresa, haja vista que “o empresariado não aceita de forma alguma dividir sua autoridade na empresa; aceita o participacionismo em nível de troca de informações, admite a consulta, a delegação de responsabilidades, sem colocar em xeque a decisão.” (idem, p.89). Nesse sentido, Tragtenberg (1989) situa como fundamento ideológico dessas políticas na colaboração de classes, em um sentido quase religioso e metafísico, que permite maior manipulação patronal<sup>105</sup>. Entre as décadas de 60 e 70, a ocorrência de greves selvagens e de mobilizações estudantis evidenciou a *mitologia* da integração entre capital e trabalho, em que “a cogestão na empresa apareceu, em sua clareza, como a integração do sindicalismo no Estado burguês.” (idem, p.198).

Dentre outras estratégias de conformação da cooperação dos trabalhadores<sup>106</sup>, estavam programas de formação permanente e continuada, utilização de meios de comunicação impressos e midiáticos direcionadas aos empregados, dinâmicas de grupo, entrevistas individuais, formas de conciliação internas de divergências entre operário e patrão – como conselhos de conciliação, e desmobilização da força sindical por meio de acesso a benefícios e ascensão na empresa. Conforme Tragtenberg, “(...) toda preocupação do poder é fragmentar as classes sociais em indivíduos. *É o triunfo do psicológico sobre o político deliberadamente ocultado*. Trata-se da *regressão* do político ao psíquico” (1989 p.26, grifos do autor), de tal forma que figurava essencial a não identificação de classe entre os operários, inculcando processos individuais de *não conformidade*, culpabilizando-se o indivíduo por processos

---

Conforme observa o autor “a participação dos trabalhadores se dá no conselho administrativo, que pode controlar, não administrar, pois a participação operária é claramente minoritária. As decisões essenciais são estudadas e debatidas só entre representantes dos acionistas, daí a impossibilidade de um representante dos trabalhadores exercer qualquer influência sobre a marcha das coisas.” (1989, p.196), nesse processo, a delegação de tarefas acerca de temas como ações sociais e desligamentos contribuem com o envolvimento dos trabalhadores e decorrente pulverização da atenção.

<sup>105</sup> É possível perceber a aproximação das concepções de Tragtenberg às de Pêcheux e Althusser no que se refere à dinâmica das ideologias fundamentadas na correspondência direta aos interesses de classe, já mencionadas, das quais resulta o reforço circular da ideologia da classe dominante. Considerando essa ponderação, entende-se contribuir para a compreensão de modos de reprodução ideológica.

<sup>106</sup> “Na década de 50, com o aumento de técnicos, engenheiros e trabalhadores do terciário, e maior desgaste nervoso do trabalho, a aplicação de relações humanas coloca-se imediatamente. É no período em que surgem obras sobre relações industriais, sugerindo a diplomacia em lugar do autoritarismo nas relações patrão-operário. Na França, a ‘humanização do trabalho’, na Itália, sob influência católica, com o lema ‘humanização na empresa’, na Alemanha, pelas técnicas de cogestão – as relações humanas têm uma vida transfigurada” (TRAGTENBERG, 1989 p.21)

produzidos socialmente<sup>107</sup>. Ao que o autor chama de *teoria da desconversa*, agrega-se a definição de todos como empregados, sem distinção de classes, sendo a diferenciação por meio de funções, acentuando a possibilidade da convergência de interesses entre capital e trabalho. Esse princípio da *integração*, em contraposição ao uso da força ou barganha, seria o menos custoso e levariam os indivíduos a se dedicarem e se envolverem mais com a organização. Conformer as atitudes dos trabalhadores para a conveniência da empresa por meio de “instrumentos de controle ideológico e psicológico”, configuram-se “armas mais modernas que a contenção direta, a serviço do poder econômico” (MOTTA, 1986 p.77), e essa manipulação de convergência de interesses torna-se a atividade por excelência do gestor.

O conjunto dessas experiências obteve reconhecimento e contribuiu para o avanço do capitalismo em nível internacional até a década de 1970. Essa fase foi denominada de Era de Ouro do capitalismo, no qual o *fordismo*<sup>108</sup> predominou enquanto modo de desenvolvimento capitalista específico, combinando regime de acumulação e modo de regulação próprios. O Estado destacou-se como centro da regulação, no sentido de empreender infraestrutura necessária à atividade econômica, como políticas de proteção social, demonstrando-se como mudança qualitativa e “um entrelaçamento do capital e do Estado, esparramando-se ambos no

---

<sup>107</sup> “Quanto a conflitos, nada mais são do que ‘exteriorizações’ de tensões internas de gente, como muitos líderes sindicais que andam por aí, que tiveram uma infância infeliz. Trata-se de uma psicanálise condimentada para uso do capital” (TRAGTENBERG, 1989 p.23).

<sup>108</sup> O sistema de Henry Ford (1862-1947) associou os elementos desenvolvidos pelas Escolas Clássicas e das Relações Humanas ao ideal de produção e de consumo em massa e ao papel central do Estado como respaldo estrutural e de regulação, na também denominada fase monopolista de Estado. Ao inculcir a postura de consumidores de massa para produtos padronizados, na contramão dos seus contemporâneos, o sistema embasava-se no aumento de produção para diminuição de custos, gerando aumento nas vendas e nos lucros e, também, nos salários. A novidade tecnológica introduzida por Ford foi a “colocação do objeto de trabalho num mecanismo automático que percorresse todas as fases produtivas” (PINTO, 2013 p.35). Apesar de já ser utilizado em abatedouros, as fábricas de Ford foram as primeiras a utilizar esteiras em grande escala, intensificando-se o trabalho ao juntar as bases da racionalização taylorista à velocidade da esteira automática, de forma que o objeto do trabalho impõe ao sujeito o tempo e a forma de trabalhar (PINTO, 2013). Unindo à dimensão econômica fundamentos morais, no qual o trabalho, em oposição ao ócio, é considerado como lei natural por meio do qual se auferem benefícios, conforme a capacidade de rendimento de cada ser humano, atingindo-se a felicidade e a prosperidade social; como moral, estaria o direito individual sobre o trabalho, enquanto propriedade privada. A esse direito sobre o seu próprio trabalho, estaria associada à ideia de liberdade como “direito de cada um dedicar-se ao trabalho por um tempo determinado e obter como recompensa meios de viver convenientemente, dispondo de sua vida particular como bem lhe pareça” (FORD, 2012 p.12) e de produzir para si e para benefício da coletividade. Considerando o sistema equitativo, pois respeitaria a capacidade desigual de cada um, Ford afirma que “os homens de valor são quem dirige a massa e permitem que os menos capazes vivam com menos esforço” (idem, p.17). Nessa medida, considera como benéfica a função dos capitalistas, que aperfeiçoaram a indústria produtiva, base da sociedade, visando ao bem comum de desenvolvimento social, sendo que “nada possuem de seu, mas administram a riqueza em benefício dos outros” (idem, p.16). Ainda que mencione e critique algumas práticas desonestas e gananciosas, ou relações *não tão justas* entre capital e trabalho, nega, em essência, a exploração do trabalho por meio de uma justificação de fim público e declara, inclusive, que o trabalhador recebe integralmente o valor de trabalho prestado à coletividade. A esses argumentos junta a afirmação de uma liberdade mecânica e restrita: “Deve ser-lhe permitido receber o equivalente exato do que deu. Se nada deu, nada tem a receber. Fica-lhe o direito e liberdade de morrer de fome” (idem, p.16).

todo social. O keynesianismo, corolário de uma ação estratégica político-econômica do fordismo, baseado na proeminência estatal e social na orientação do processo de acumulação, espalhou-se” (MASCARO, 2013 p.121), resultando em positividade de garantias jurídicas e sociais à classe trabalhadora em nível mundial.

A necessidade de maior unidade das classes trabalhadoras ao capital, no contexto da Guerra Fria, assume processos de consolidação de “uma ideologia comum de superioridade do capitalismo sobre o socialismo”, ao que as bases do aumento massivo “na condição salarial, no oferecimento de rede de bem-estar social e no consumo” (MASCARO, 2013 p.120) fornecem sustento material. Nesse sentido,

O regime fordista se assenta numa ampla coesão social e política interna, forjando mecanismos de negociação coletivos. Sindicatos, entidades empresariais, organizações de seguridade social e, em especial, o Estado são os agentes principais dessa dinâmica política e econômica. Além disso, o fordismo se implanta como uma nova estruturação da própria vida social. (...). Mesmo o núcleo familiar passa a ser, a partir daí, uma unidade de trabalho e de consumo. No plano ideológico, o fordismo estabelece uma crença no progresso dentro do próprio capitalismo, na expectativa de que, por meio da intervenção estatal, as crises e contradições do capital se apaziguassem e as classes trabalhadoras pudesse, crescentemente, galgar melhorias em sua condição econômica. (MASCARO, 2013 p.119)

Ford, assim como evidenciado em alguns momentos por Taylor, defendia os benefícios do sistema racional de organização do trabalho industrializado, enquanto impulsionador do aprimoramento social e desenvolvimento da nação, o que resultaria em melhorias no trabalho e das condições de vida da sociedade como um todo. Nesse caminho, não haveria conflito de interesses de classes, uma vez que a cooperação geraria a prosperidade a todos<sup>109</sup>. Essas concepções agregam-se em formações discursivas, abarcando em si figuração de mundo e objetivando-se em valores/ações alinhadas à formação ideológica da classe dominante. Na construção interna de cooperação, cabe ainda mencionar que apresentavam, operacionalmente, formas de reconhecimento e recompensas pela participação e sugestões dos trabalhadores sobre melhorias nos processos de trabalho, vistos como cooperação ou liberdade de crítica,

---

<sup>109</sup> Segundo Ford: “Penso que temos que rever nossas ideias sobre o capital. O capital que emana da própria empresa e se aplica em fomentar o trabalho e crescer o bem-estar do operário, que se converte sempre em novas oportunidades de trabalho e ao mesmo tempo reduz o custo geral de vida: um capital assim, mesmo nas mãos de um só homem, não constitui perigo para a humanidade. É um fundo de reserva do trabalho que um só indivíduo maneja e dirige em benefício de todos. O diretor de tal capital não o olhará como uma coisa sua. Nenhum homem o poderia reunir sem o concurso dos outros. É o produto coletivo da organização que ele dirige. Cada trabalhador é parte da criação. (...). A mais alta missão do capital não é produzir mais dinheiro, e sim fazer o dinheiro prestar mais serviços à vida. Se em nossas indústrias não concorremos para resolver o problema social, não estaremos realizando o nosso principal dever. Não estamos trabalhando para o bem comum” (FORD, 2008 p.163-164). A essa possível harmonia de interesses Motta (1986) ressalta influência, inclusive, sobre o chamado socialismo utópico, como Fourier, Saint-Simon e Owen.

consideradas interessantes na medida em que geravam maior conforto no ambiente ou na execução do trabalho, redução de tempo e custos e, por conseguinte, economia e lucro para a empresa; remuneração por produção, sendo garantido o aumento de salário ao longo do tempo e contando com prêmios por maior produção em menor tempo; processo de seleção de ingresso simples, haja vista a separação extrema das tarefas, ainda assim, existindo a análise de aptidões e capacidades, a possibilidade de mobilidade e progressão de funções conforme desempenho e desenvolvimento; treinamentos para execução das tarefas e estudos sobre os movimentos; preocupação acerca de aspectos ambientais, de higiene e de segurança para o trabalho; fomento a relações de cooperação e intervenção sobre conflitos, bem como os controles sobre o cumprimento das tarefas e da jornada de trabalho, além de participação nos lucros da empresa<sup>110</sup>(TAYLOR, 1990; FORD; 2008).

A produção de saberes e práticas referenciados à gestão (*management*), que ocupam grande parte dos estudos na área das TO convencionais, cumprem função de excelência na ocultação das contradições inerentes entre capital e trabalho, centralizando no gerente assegurar “a harmonia entre capitalistas, acionistas, fornecedores, operários e técnicos que nela trabalham.” (TRAGTENBERG, 1989 p.193). Esse processo condensa funções administrativas, comerciais, de produção e direção, em que se prima pela simplificação da realidade e manipulação de abstrações, escamoteando-se conflitos de autoridade e definindo-se o comando por características funcionais. Nesse caminho, “o uso constante do termo *management*<sup>111</sup> tem como finalidade escotimizar o conflitos e as dificuldades psicológicas, ‘reconstruindo’ relações técnicas e organizadas” (idem, p.40, grifos do autor).

Nesse sentido, o autor complementa que, ao contrário do discurso de adaptação permanente à mudança, o *management* busca “antecipá-la para que nada mude muito” (idem, p.195), tornando-se estático e burocrático em sua sofisticação, considerando-se que mudanças são vistas como agressão ou desordem. O uso de termos como racionalidade, inovação – em

---

<sup>110</sup> Acerca da participação nos lucros, Taylor compreendia-o como o conjunto de benefícios já proporcionados pela administração científica ao trabalhador, além da função de desenvolvimento social para o povo em geral. Em Ford, além desses aspectos, figurou-se uma distribuição pecuniária em pequenas parcelas, contanto que o trabalhador observasse comportamento social desejável, conforme compreensão da empresa (TAYLOR, 1990; FORD; 2008).

<sup>111</sup> “O *management* está ligado às opções específicas do administrador, que procura substituir a rigidez dos programas e o autoritarismo por uma organização dinâmica e inovadora que permite integrar dados de mudança. O *management* se define mais por suas funções do que por sua natureza. Não leva ao “racismo” e às “categorias” estáticas; ele é profundamente “manipulador”, apesar do valor formal que concede aos implicados na relação. Em nome da eficiência (do desemprego) e dos objetivos, mais que das finalidades, elimina as críticas radicais. O comando está ligado a uma preocupação filosófica fundamental, (...), que não pode ocultar a opção por valores; o *management* aparece modestamente como uma “praxeologia” ligada a uma “lógica acionista” (TRAGTENBERG, 1989 p.40).

substituição à mudança, função – em lugar de hierarquia, objetivos e gestão prospectiva buscam escamotear o funcionamento mecanicista e as reais finalidades<sup>112</sup>. A separação do controle da propriedade privada, emergindo uma classe de tecnoburocratas (*managers*) com funções de controle e poder, afirmou como desnecessária a direção do capitalista (proprietário e direção personalizada) para a reprodução do capitalismo, sendo, inclusive, ampliada pela mediação de corporações gerenciadas, nas quais o conflito estaria suprimido. Sobre essas e outras características da formação de grandes corporações que seus ideólogos, em especial Peter Drucker<sup>113</sup>, realizam formulações.

Para Drucker, o povo organizado na “sociedade sem classes” norte-americana constitui uma realidade; o capitalismo dissolve a classe proprietária e proletária, criando um povo-classe média. Isso é possível pela união de burocratas, técnicos e gerentes vinculados aos proprietários. Em síntese, Drucker caracteriza a sociedade industrial pela inexistência de luta de classes, posto existir apenas uma classe: o povo-classe média vinculado às grandes corporações. Pressente-se nisso a formulação de uma ideologia neo-capitalista, cuja função é a legitimação do *status quo* como o único possível e desejável. Drucker apresenta os EUA como pioneiros de uma nova sociedade onde os pobres inexistem e a filantropia e o paternalismo da grande corporação predominam, realizando um “socialismo” sob o capitalismo, sob a égide do pluralismo político, sem ditadura. A função social atribuída pelos ideólogos das corporações à grande empresa, e seu papel em defesa do interesse público, articula-se com a paz industrial. (TRAGTENBERG, 1989 p.7)

Esses processos de desconstituição da divisão e luta de classes, por meio de uma unidade referida como *povo-classe média*, permeiam a afirmação de anacronismo ou inexistência da luta de classes nessa nova sociedade industrial<sup>114</sup>, têm como uma de suas expressões as sociedades por ações, nas quais se separa a gerência da propriedade capitalista, de modo a manter o modo capitalista de produção, e configura a empresa na qualidade de instituição – com respaldo jurídico<sup>115</sup> - e autônomo, sobrepondo-se aos indivíduos e, ao incluir funções

<sup>112</sup> Acerca de mudanças lexicais, visando a opacionar cargas semânticas associadas aos termos anteriores, ver Zandwais (2016).

<sup>113</sup> Para os autores Misoczky (prelo); Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017), Tragtenberg identificou o pioneirismo de Drucker como ideólogo do capitalismo, que exerce importante papel também na segunda mutação das TO de *management* para *gerencialismo*. Segundo os autores, dentre as ideias de Drucker, que com eficácia se tornaram naturais e de senso comum, estão formas de participação dos sindicatos no *autogoverno* da fábrica, como desarticulação radical de sua oposição e, ao mesmo tempo, de mantê-la como legitimação do poder de comando da empresa; a noção de responsabilidade social empresarial, terceiro setor – como espaço de cidadania responsável e a sociedade do conhecimento, que repercutiram para desenvolvimento de TOs no sentido de organização em redes, características de fluidez e de flexibilidade atuais.

<sup>114</sup> Segundo Drucker, “o primeiro requisito de uma ordem industrial em ação é desfazer-se do proletário. A sociedade industrial não o pode manter. Mas também possui os meios de passar sem ele. A ordem industrial moderna é extremamente sensível ao efeito envenenador de um proletariado. Mas ela – única dentre todas as civilizações acima do estado primário – pode também livrar-se do veneno, e converter o proletariado socialmente destruídos na própria base da força e da coesão social. Na verdade, o proletário é coisa obsoleta e um anacronismo” (DRUCKER, 1964 p.245).

<sup>115</sup> Tragtenberg (1989 p. 08) afirma: “Para os juristas clássicos, legitimadores profissionais das relações capitalistas de produção, a sociedade por ações não é de pessoas, é de capitais; desta forma, o reconhecimento do acionista

sociais e filantrópicas, reforça sua ingerência na sociedade como realizadora do *bem comum*. A hegemonia da instituição na sociedade industrial, de caráter perene frente aos acionistas individuais, faz os negócios privados se confundirem com a economia estatal, obtendo como resultado “uma sociedade de grandes corporações, cujo controle está nas mãos de uma oligarquia fechada que se autopromove e se autorreproduz” (idem, p.5), tendo as teorias organizacionais como sua legitimação.

Acerca do desenvolvimento das forças produtivas do capital sob esse enfoque de gestão (*management*), a fase fordista de acumulação e regulação lhe atribuiu consistência material por determinado período. Conforme Mascaro (2013 p. 120), “a crescente interdependência das economias capitalistas mundiais em face aos Estados Unidos faz com que o fordismo se imponha como sistema em escala mundial”. Ainda assim, dadas as dinâmicas internas a cada país, o modelo fordista adquiriu variações e, também, outros modelos apresentaram graus de inserção no mercado, como os casos asiáticos, em especial do Japão sob o sistema *toyotista*<sup>116</sup>

---

proprietário implica a descaracterização da personalidade moral que é atribuída à sociedade. (...); porém, faz-se necessária a existência do contratualismo jurídico como seu sustentáculo, daí a emergência da ideologia segundo a qual a corporação é uma *instituição*”, igualando-as juridicamente ao ente Estado. Essa configuração de empresa-instituição originou-se na Alemanha de Weimar, depois adotada no nazismo, reconhecendo-lhe a importância político-social. “Tais princípios norteiam os ideólogos norte-americanos, oriundos de uma classe média privilegiada, que descobrem na corporação uma ‘alma’ e uma ‘função social’. Nesse contexto, o Estado atua como mediador, bafejando com privilégios fiscais e públicos os seus executivos” (idem).

<sup>116</sup> Considerando-se que algumas técnicas desenvolvidas pelo toyotismo obtiveram (e ainda obtém) influência na organização do trabalho em diversas áreas, incluindo-se a saúde, cabe referenciar algumas características. Desenvolvido na Toyota Motor Company pelo engenheiro industrial Taiichi Ohno, desde a década de 1950, agregou tecnologia, qualidade, precisão de prazos e personalização aos produtos, em contexto diverso de crescimento lento, com baixa e diferenciada demanda. Operacionalizou-se como empresa enxuta e flexível, com subcontratações conforme o produto, utilizando força de trabalho polivalente, agregando diversas tarefas, de forma simultânea, ao mesmo trabalhador, que deveria conduzir várias máquinas com diferentes finalidades, aumentando a produção com o número reduzido de mão-de-obra, ao contrário da lógica departamentalizada, incluindo ainda funções de planejamento, programação e manutenção das máquinas. Esse processo “desautorizou o poder de negociação detido pelos mais qualificados, obtendo por essa via o aumento do controle e a intensificação do trabalho” (PINTO, 2013, p.64). Em meio a uma crise financeira, greves e demissões de grande contingente, a resistência dos trabalhadores foi desmantelada visto risco de desemprego ou falência da empresa. Dado o contexto de demandas diversificadas e arrefecidas, foram adaptadas técnicas de gestão de estoques de reposição rápida, já aplicadas em supermercados e posteriormente na fabricação de aviões estadunidenses, consistindo em reposições somente necessárias, informadas por sistema denominado *kanban* (cartazes), no qual a unidade posterior de produção avisava a anterior o que precisava ser repostado, estabelecendo um fluxo de informações inverso, entretanto, contínuo. A disposição dos postos de trabalho no interior da fábrica, ao contrário da linear, foi chamada “celularização”: organização dos “postos de trabalho em grandes conjuntos abertos (e não fechados, como departamentos), de modo a concentrarem em si uma etapa definida de todo o processo produtivo” (idem, p. 66). Na célula, grupo de trabalhadores era responsável por um produto, alternando-se nas tarefas conforme o volume de produção, evitando deslocamentos, visando à racionalização dos tempos e diminuição dos estoques. Ao contrário de um retorno à imagem artesanal, assemelha-se mais às primeiras oficinas coletivas, nas quais os artesãos já estavam destituídos dos meios de produção e trabalhavam sob controle de outrem. Internamente ao grupo, o processo de realização das tarefas mantinha características de prescrição e regulação, que contava, além do gerenciamento da empresa, com líderes (eleitos ou não) para controle. A relação entre mercado consumidor, encomenda e produção estreitou-se, reconhecido como *just-in-time*, ou seja, produção somente do necessário e no menor tempo. A atuação por demanda significava absorver variações do mercado sob verificação constante de

de organização do trabalho. O equilíbrio entre regime de acumulação e modo de regulação do fordismo manteve-se até meados de 1970, quando houve alterações substanciais que geraram instabilidades de suas condições de manutenção. Além dos evidentes problemas com os quais as corporações se confrontavam, como a queda de motivação e de produtividade e a maior organização dos trabalhadores – incluindo sindicatos clandestinos e alto número de greves, enfrentados com violência e sob criminalização, uma série de dinâmicas estruturais exponenciaram suas contradições.

A evidência de tendência múltipla da diminuição da taxa de lucros, na década de 1970, esteve muito atrelada à dependência estatal na regulação de mecanismos de fomento à infraestrutura, investimentos, distribuição de renda e controle salarial. Entretanto, esse era, até então, o padrão garantidor do mercado consumidor de massas. A busca por ampliação e alargamento dessas amarras, para um novo regime de acumulação calcado majoritariamente nas finanças, significou romper com sua sustentação (MASCARO, 2013).

O papel dos Estados Unidos é crucial na desestabilização do regime fordista. A ruptura do padrão ouro-dólar representa um destravamento (...). A nova dinâmica do dólar desestabiliza o sistema financeiro internacional, gerando especulação nas taxas de câmbio, dinâmica desenfreada do crédito monetário, inflação e estagnação produtiva. A inversão produtiva cede lugar à lucratividade financeira. O papel cada vez mais proeminente de empresas multinacionais submete a lógica da produção à máxima exploração de possibilidades de lucro, desatrelando a produção e o investimento de padrões regulatórios que fossem promotores do crescimento econômico ou mantenedores das condições salariais e de consumos suficientes. (MASCARO, 2013 p.122)

Assim, o modo de regulação fordista entra em crise estrutural, junto às condições sociais atreladas, gerando fragilidade das condições de vida dos trabalhadores. Políticas neoliberais substituem o planejamento de tipo fordista. Segundo Misoczky (prelo, p.8), “el papel del neoliberalismo involucró no solamente la reestructuración de instituciones, sino también la remoción de barreras para la competición em los mercados y, especialmente, em el mercado de trabajo”. Em que pese o capitalismo desde sempre ser global, o regime de acumulação que se caracteriza nesse novo padrão de desenvolvimento capitalista<sup>117</sup>, denominado como *pós-*

---

qualidade, exigindo dos trabalhadores jornadas flexíveis e gerando aumento de horas extras. As estratégias de coesão assemelhavam-se ao sistema taylorista/fordista, facilitadas pela manutenção de alto desemprego, terceirizações e contratações temporárias (PINTO, 2013).

<sup>117</sup> As teorias da regulação (movimento a partir dos anos 1970 e intrínseco ao neoliberalismo) consideram por modo de desenvolvimento do capitalismo uma combinação entre regime de acumulação e modo de regulação. Segundo Boyer, os modos variam devido à dinamicidade da história por meio de inovações nessas duas dimensões, reconhece-lhe crises sistemáticas e exaltando o fordismo como modelo de estabilidade. Entretanto, ainda que apoiada em algumas categorias de origem marxista, nega a relação do modo de produção e conformação das relações sociais e, por meio de estudos de um conjunto de variáveis e categorias intermediárias (formas institucionais que relacionam economia e política como Estado, regime monetário, salário, concorrência

*fordista*<sup>118</sup>, é massivamente de capitais financeiros internacionalizados, tendo no neoliberalismo sua manifestação do modo de regulação, a partir da década de 1980 (MASCARO, 2013). A fase pós-fordista de desenvolvimento do capital encontra no neoliberalismo arcabouço político e estratégico da reafirmação do capital, fortalecendo discurso para sua justificação, legitimação e naturalização (MISOCZKY, prelo) e, ainda, ao contrário do postulado alheamento do Estado diante da economia, o neoliberalismo significa fortalecimento das funções estatais<sup>119</sup>.

Sob processos de renovações necessárias à sua conservação e eficiência, o neoliberalismo adquire contornos heterodoxos para além das linhas constantes no Consenso de Washington de 1989, inclusive para lidar com as resistências que se lhe apresentaram diante dos efeitos nocivos. Essa dinamicidade e resiliência lhe permitiu incorporar parte das críticas antineoliberais dos anos 1990 incluindo, como exemplos, políticas nos campos sociais e ecológicos, além da presença do Estado na regulação do mercado – supostamente alheado, desenhando fundamentos do discurso de *economia social de mercado*, a combinar livre iniciativa e *avanços* sociais (MISOCZKY et. al, 2017).

No campo das TO convencionais, Misoczky (prelo) apresenta como *segunda mutação* a emergência do *gerencialismo* como “brazo operacional e ideología complementaria” do neoliberalismo (p.8), que se expressa

---

internacional), tem como foco o estudo e antecipação das crises como suporte e manutenção da reprodução capitalista, ainda que admita defasagem de tempo entre percepção e ação (BOYER, 2009).

<sup>118</sup> Segundo Mascaro, o pós-fordismo caracteriza-se, em linhas gerais e nem sempre coesas, pela reprodução do capital por fluxos maiores que os relacionados à produção e ao consumo, em que os investimentos são orientados pela especulação e adquirem maior volatilidade para além da demanda, necessitando de maiores espaços de acumulação, que encontram nas privatizações uma dessas possibilidades, sob a bandeira da liberalização de mercados, além do “constrangimento global e sistemático das condições de bem-estar social e das políticas de tipo keynesiano” (2013, p.123). Dado que a exploração do trabalho se mantém adstrita ao mercado nacional, observam-se tendências hiperindividualistas no campo social, à qual se inclui a condição de empreendedor individual como forma de *liberdade* “y [de] la perpetua innovación como máxima para la organización y el crecimiento continuo” (MISOCZKY, prelo, p.9). Agregam-se também a xenofobia, a violência, a criminalização da pobreza e o enfoque maior na segurança nacional, como características que perpassam o tecido social, visto que “as crises do capital não se apresentam aos indivíduos, grupos e classes como ocasião de superação do modo de produção, mas, sim, como fatos excepcionais e indesejáveis num modo que por eles é presumido como estável ou mesmo ‘natural’” (MASCARO, 2013 p.127). Assim, desenvolvendo-se sob estruturas ideológicas fortes, potencializado pelo desmoronamento das referências soviéticas, o capitalismo figura como única possibilidade de sociabilidade humana, e um padrão político de violência aprofunda-se.

<sup>119</sup> Mascaro (2013, p.124) explicita: “(...) não é uma política dos capitais contra os Estados, é uma política dos capitais passando pelos Estados. Os graus de liberalização são empreendidos por meio de políticas econômicas estatais. O favorecimento aos capitais especulativos em desfavor do planejamento da produção é uma constante e sistemática dos Estados nacionais, num tenso concerto de movimentação internacional dos capitais. Mesmo a troca da regulação de bem-estar social pela regulação de repressão à criminalização da pobreza não é uma retirada do Estado do cenário econômico, político, social e cultural de hegemonia, mas, sim, é uma presença massiva da forma política estatal, (...). O neoliberalismo não é a abolição da forma política estatal, mas, antes, a sua exponenciação”.

(...) en el passaje del management – modelo hegemónico de organización – hacia el gerencialismo – una forma específica de racionalidad que reproduce em todas las dimensiones de la vida asociada la lógica de las relaciones específicas del mercado – y se constituye en una ideología porque, además de mistificar contradicciones específicas del capitalismo que operan em el nivel de las ideas, tambien se expresa concretamente em el nivel práctico de la vida cotidiana. Como no podría dejar de ser, el gerencialismo también coloniza las TO, que pasan a ser frecuentemente denominadas teorías organizacionales y del management. (MISOCZKY, prelo, p. 9)

A essa emergência e função do gerencialismo, a autora ressalta o papel importante de Drucker, que postulou uma sociedade pós-capitalista e pós-industrial de hegemonia das grandes organizações e baseada no trabalho do conhecimento e, dentre outras características, de inexistência de conflitos e lutas de classes. Ao combinar conhecimento e ferramentas do *management*, o gerencialismo renova as TOs convencionais para acompanharem e manterem seu suporte às transformações do capitalismo. Embasando-se em superioridade ideológica, caracteriza-se por contornos genéricos e universais, de modo a assumir e justificar sua aplicabilidade em todas as áreas associativas da sociedade – públicas e privadas, à semelhança das corporações. O discurso da exclusividade do conhecimento gerencial e do treinamento de competências adquire tamanha força que torna natural, em todas as dimensões da vida, a lógica da mercadoria e as práticas de mercado como ordenadoras da totalidade das dinâmicas sociais. Esse conjunto de postulados apresenta a centralidade e primazia do conhecimento como recurso individual que movimenta a economia, as inovações tecnológicas e institucionais, referenciadas também na flexibilidade e fluidez e em práticas de consultoria<sup>120</sup>.

No Brasil, esses macroprocessos econômico-políticos e a emergência do gerencialismo como “matriz teórico-ideológica, que oferece suporte operacional para o avanço do projeto neoliberal” (MISOCZKY et. al, 2017 p.192), expressam-se sob um conjunto de mudanças, ainda em curso, que obtiveram no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), coordenado por Bresser-Pereira, um reconhecido marco histórico. A estratégia de subordinação do social ao mercado fundamentou-se “em novas formas de atuação institucional e de organização de políticas públicas com base nas tecnologias que compõem a Nova Administração Pública<sup>121</sup> e nos seus desdobramentos e renovação, tais como a governança em suas diferentes versões” (idem, p.187), as parcerias público-privadas e os empreendedorismos. Segundo os autores, a *Nova Administração Pública* (NAP) configura-se

<sup>120</sup> “Así, temas como gestión de la información y del conocimiento, gestión por competencias, innovación, gestión del trabajador del conocimiento, para mencionar algunos, se encuentran en el núcleo de las TO convencionales contemporáneas” (MISOCZKY, prelo, p.10-11).

<sup>121</sup> Conforme Misoczky et. al. (2017 p.188), ressalta-se que o campo da NAP no Brasil apresenta “dificuldades teóricas, conceituais e metodológicas, incluindo a confusão entre referencial teórico e contextualização”.

(...) como um conjunto de técnicas e tecnologias de gestão que operacionalizam, na organização do aparelho do Estado, o projeto político neoliberal e o gerencialismo. A NAP – teoria unificadora, geral e normativa – se dissemina a partir dos países centrais anglo-saxões, com apoio das agências internacionais de financiamento e cooperação – e suas prescrições (visão gerencial do Estado, ênfase nas relações contratuais, privatizações, cidadão-cliente, descentralização, gestão por resultados, flexibilização das relações de trabalho, articulação entre público e privado e empreendedorismo como valor, entre outras) funcionam como matriz para processos de reforma implementados, com nuances decorrentes de especificidades nacionais e momento histórico, desde os anos 1980. (MISOCZKY et. al, 2017 p.189)

Nesse contexto, volta-se ao delineamento de uma *nova* relação com a força de trabalho, baseada em modelos de comprometimento (RUAS; ANTUNES, 1997). Nesse caminho, a questão da centralidade do trabalhador é retomada no discurso lastreado nas formações ideológicas hegemônicas do capital, ilustrada, dentre outros aspectos, pela constância de referências a enunciados como *valorização do trabalhador* e *reconhecimento*, que visam a produzir um efeito ideológico, na interpretação, da ilusão de *dizerem o que realmente dizem*, ou seja, um sentido em si mesmo, a priori pela literalidade. Assim, a emergência significativa da relevância humana nos processos produtivos, longe de configurar deslocamentos em relação ao domínio de saber em que se produz, exponencia a conexão com as formações ideológicas do capital. No Brasil, as formulações de Serge Vallemont (1996), um dos interlocutores de Bresser-Pereira na formulação da Proposta de Reforma do Estado, servem ao exemplo da análise dos diferentes efeitos de sentido, ao exporem a estratégica produção de um sentido concebido como de centralidade do trabalho humano e, ao mesmo tempo, atribuindo opacidade à função dos trabalhadores como um dos meios de consecução do apoio e capilaridade da proposta, que se fundamentava em pressupostos radicalmente contrários, a saber, a dominação do capital sobre o trabalho. Nesse curso, a sequência discursiva (SD) de Vallemont (1997 p.7):

SD1

(...) o objetivo buscado permaneceu o mesmo e, para resumir, pode-se utilizar a fórmula ‘fornecer ao cidadão o melhor serviço ao menor custo’.<sup>122</sup>

empregada no conjunto de justificações da reforma, possibilita análise ilustrativa da produção desses efeitos de sentido. O termo “cidadão” é significativo nesse enunciado, ao evocar as memórias significantes de “sujeito de direitos” que, ao mesmo tempo em que é constituído por meio da forma jurídica específica do capitalismo, figura como desejável e de valor positivo ao remeter a garantias da vida humana, como a proteção a arbítrios e violências.

---

<sup>122</sup> Sequência discursiva aceita como paráfrase à SD de Vallemont (1996): “Nesse ano [1995] ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma tornara-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos. A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; (...)” (BRESSER PEREIRA, 1998 p.05).

Ao ser relacionado à palavra “serviço”, fortalece o sentido do termo anterior ao aludir o caráter ativo e de dever do Estado na consecução das garantias aos direitos, como por meio da prestação de ações e serviços sociais. Ao incluir “menor custo” na mesma sentença, relacionada ao campo das relações de mercado, ao mesmo tempo em que pareceria trazer uma oposição – considerando-se que as anteriores mistificam as contradições da base material exploratória capitalista e negam a forma-valor de mercadoria –, funciona como ratificação das relações *naturais* entre mercado, estado e direito, na medida em que, estando a racionalidade instrumental da forma-mercadoria no todo do tecido social, torna relativamente óbvio o positivo valor implicado em “menor custo”. A essa produção de sentidos relacionados a uma convergência e harmonia de interesses frente à incorporação da lógica gerencial neoliberal nas organizações públicas, apresentam elementos de complementaridade nas seguintes SD2 e SD3:

#### SD2

De todas as lições que tirei da minha experiência, há uma que eu coloco, de longe, em primeiro lugar: a **valorização dos recursos humanos** é o ponto de passagem obrigatório de toda **modernização**. Isto é hoje uma evidência e todos os relatórios que trataram da reforma do Estado na última década colocaram ênfase na necessidade de acompanhar, ou melhor, de fazer preceder as providências de adaptação da administração pela prática de uma política ambiciosa de gestão de recursos humanos. Nunca será demais repetir que a gestão dos recursos humanos **não se limita apenas à administração do pessoal**. Esta constitui apenas um aspecto. A questão dos recursos humanos **é também** a gestão provisional, a avaliação dos resultados, a avaliação dos potenciais, a orientação, a formação, a responsabilização, a valorização, o diálogo social, a organização do trabalho... (...). Enquanto a administração do pessoal, no sentido jurídico e contábil do termo, exige especialização que justifica a existência de responsáveis específicos, **as outras dimensões da função GRH** devem ser apropriadas por todos os níveis da hierarquia. Consta-se ainda, muito frequentemente, que os responsáveis hierárquicos dão uma atenção insuficiente aos problemas humanos e à parte **viva** da gestão do pessoal. (VALLEMONT, 1996 p.14-15, grifos nossos)

#### SD3

Acredito também ser necessário, acompanhar o esforço da modernização do Estado por uma **nova concepção da gestão** dos quadros superiores da função pública, associando-a a uma política de gestão exigente e coerente e a uma política de formação contínua de alto nível — tipo Escola de Guerra — para **preparar o quadro superior do Estado para o exercício de suas responsabilidades**. É, sem dúvida, porque o Ministério da Infraestrutura considerou, desde 1985, que a função “pessoal” e a formação contínua deveriam ser consideradas prioridades absolutas para acompanhar seu plano de modernização que os resultados que se conhecem puderam ser atingidos. (...). É em função desta experiência, embora consciente de algumas de suas especificidades, que eu me convenci do papel estratégico da política de recursos humanos em todo esforço de modernização. (VALLEMONT, 1996 p.16, grifos nossos)

Essas sequências apresentam ênfase ao papel do fator humano na consecução das ações anteriormente justificadas, servindo a destacar interdependências e valorizações mútuas. Alguns termos exercem funções de destaque nas SD2 e SD3, como “modernização”. Conforme

já abordado, a expressão modernidade/modernização é empregada de modo a acobertar variadas reorganizações que venham a ser demandadas para a continuidade do desenvolvimento do modo de produção capitalista frente as suas instabilidades intrínsecas, por meio do acionamento de correlações significantes remetidas pelos exemplos das palavras “novidade, atualizado ou desenvolvimento”, que seriam classificadas com o atributo de *bom* e em possibilidades das respectivas oposições “arcaico, defasado ou estagnação”, como classificações de *ruim*. Desse modo, o uso do termo modernização cumpre essa mesma funcionalidade nas SD2 e SD3 ao ser associado diretamente às proposições de “reformas” nos aparelhos estatais. A expressão “valorização dos recursos humanos” é explicada em relação à “modernização”, definida pela função de “meio” ou “caminho” para se atingir esses objetivos postos como qualitativamente bons, de forma que o enunciado prescritivo “valorização dos recursos humanos é o ponto de passagem obrigatório de toda a modernização” aceita como sua negação “a modernização não é alcançada com recursos humanos desvalorizados”, ou a condicionante “somente será atingida a modernização se houver a valorização dos recursos humanos”. Além disso, ao ser estabelecido a *valorização* fator humano como condição necessária ao alcance do *fim* da modernização, decorre a conseqüente atribuição de positividade da qualidade de “moderno” àquele. Ainda que a valorização da força de trabalho apareça dotada de efeito de importância, que poderia estabelecer certa relação de ruptura ao processo de exploração da classe trabalhadora, este é um efeito provocado, considerando que o objetivo primeiro e final é atingir a modernização, que significa o desenvolvimento do capitalismo, rompendo as barreiras burocráticas à sua expansão, incluindo-se a preponderância do capital privado sobre as instituições públicas. E, ainda, estas conexões pretendem validação como verdades e evidências empíricas, ao mencionar “relatórios” e “experiência”.

Dentre outras análises possíveis dos efeitos de sentido produzidos nessas SD, restringe-se a exposição a mais dois destaques. Um deles refere-se à vinculação direta entre a condição anterior “modernização e valorização dos recursos humanos” e a alusão ao recorte da memória discursiva da função pública e social estatal, ao agregar-se o enunciado “preparar o quadro superior do Estado para o exercício de suas responsabilidades” que, nas redes de sentidos fazem ressonância, por filiação de sentido, às noções de direitos e deveres da cidadania. A produção desse efeito funciona a complementar o sentido atribuído à valorização do trabalhador, ao tornar mais opaco a finalidade última (o processo de modernização), produzindo um deslocamento do capital às funções sociais do Estado na garantia dos direitos. Dessa forma, novamente percebe-se a produção de noções da possibilidade de harmonia de interesses das classes sociais, visando

a encobrir as inerentes contradições que estão na base do capitalismo e manter seu desenvolvimento como hegemônico ao domínio de saber organizado pela formação ideológica neoliberal.

O outro aspecto refere-se aos delineamentos significantes acerca de uma “nova concepção de gestão” de recursos humanos. Conforme o encadeamento da exposição da SD, esse delineamento é realizado primeiramente ao demarcar a “valorização dos recursos humanos” como pressuposto de consecução das reformas, que serve a uma localização da matriz de sentidos, mas ainda ampla. O segundo movimento é uma ruptura de constrições a um recorte de memória discursiva, como se percebe pelos enunciados “a gestão dos recursos humanos não se limita apenas à administração do pessoal. Esta constitui apenas um aspecto” e “Enquanto a administração do pessoal, no sentido jurídico e contábil do termo”. A construção “não se limita apenas” produz o efeito de negar a definição e, ao mesmo tempo, inclui-la mediante a ressalva de insuficiência. O complemento ao delineamento dá-se a partir do movimento inclusivo das expressões “outras dimensões da função GRH” e “é também”, que é seguido de listagem de determinadas ações “gestão provisional, a avaliação dos resultados, a avaliação dos potenciais, a orientação, a formação, a responsabilização, a valorização, o diálogo social, a organização do trabalho...”. Esse processo de abordagem da *nova* gestão de recursos humanos, por meio da localização de restrições e de referência a *outras dimensões* sem, contudo, apresentar desenvolvimento específico além da ação de listagem, não expressam, por si só, elaborações conceituais. Entretanto, é possível depreender seus sentidos, conforme a inserção dessas formações discursivas nas formações ideológicas neoliberais que, além das conexões já referidas e do emprego de termos como “avaliação de potenciais” e “diálogo social”, associados a pré-construídos desejáveis, visam a criar a ilusão de um deslocamento de valor do capital para o ser humano.

A essas formulações, constantes nas SD1, 2 e 3, agregam-se outras<sup>123</sup> que corroboram os sentidos já expressos, como a ênfase no empenho *pessoal* e de matriz individualista para a condução dos processos de gestão, além de menções expressas de embasamento e inspiração em empresas privadas. A referência a esse conjunto de elaborações, conforme exemplificadas, inserem-se em movimento de grande difusão e absorção da racionalidade gerencial e, nesse curso, de reformulação de estratégias e procedimentos concernentes à gestão da força de

---

<sup>123</sup> Dentre outras ações e procedimentos, Vallemont (1996) ressalta a alteração de funções e atividades do quadro, observando o princípio da carreira, por meio de formação contínua e atuante, formas personalizadas de avaliações de resultados e de potenciais, mobilizando recursos e competências conforme a função pública, além de modalidades de recrutamento, como concursos externos e internos.

trabalho. Conforme Ruas e Antunes (1997), essas reelaborações são identificadas como movimento ou tendências sob a denominação de *Administração de Recursos Humanos* (ARH). Nesse sentido, o termo ARH abarca um conjunto de revisões engendradas, principalmente em países anglo-saxões a partir da década de 1980, que buscavam dar suporte à reestruturação produtiva, respondendo à competitividade japonesa, à internacionalização dos mercados e às crises enfrentadas nos Estados Unidos e Grã-Bretanha. Como núcleos dessas abordagens estão a gestão da qualidade e o modelo de comprometimento (*commitement model*).

Considerando o grande impacto das proposições e ferramentas da ARH no setor produtivo brasileiro e, também, das correlacionadas elaborações do campo da Nova Administração Pública, que fundamentaram a consecução da Reforma do Estado a partir da década de 1990 reforçando a ideia de universalidade<sup>124</sup> do modelo de comprometimento, dedica-se a apresentar-lhe mais características, a partir dos estudos de Ruas e Antunes (1997). Segundo os autores, o processo de reestruturação produtiva não comportava mais as ferramentas tradicionais de controle e submissão relacionadas ao modelo tradicional de produção em massa, exigindo novas formas de motivação e participação dos trabalhadores em busca de maior competitividade e lucratividade dos negócios. A ARH explora essa tendência de gestão “voltada ao comprometimento [e] vem ao encontro das novas demandas dos processos e relações de trabalho, visando criar laços de lealdade, cooperação, integração e aprendizagem entre os empregados e a empresa” (RUAS; ANTUNES, 1997 p.43), além de tornar mais flexível para desafios tanto a empresa como sua força de trabalho. Como resultantes

---

<sup>124</sup> Os autores Ruas e Antunes (1997) expõem que Walton (WALTON, R.E. “From control to commitment in the workplace”. *Harvard Business Review*, n.2, mar./abr. 1985, p.77-84), ao identificar a preponderância de fatores internos para o comprometimento dos trabalhadores, recebe maior reconhecimento de universalismo em detrimento às abordagens contingenciais. Walton afirma que a estratégia do comprometimento é a forma adequada para os novos padrões de flexibilidade, qualidade dos produtos e dos serviços, em detrimento às tradicionais de controle e submissão típicas do taylorismo/fordismo. Em que pese as referenciadas formulações de Walton, no estudo de Ruas e Antunes, estarem vinculadas ao setor industrial e de manufaturas, desenvolvem-se sob o mesmo recorte ideológico dominante que a Nova Administração Pública, como pode ser observado pelo exemplo das formulações de Vallemont (1996), interlocutor no processo de reforma do Estado brasileiro, além de suas materialidades jurídicas, em normativas legais que instituem e regulam os processos de carreira pública, avaliação de desempenho individual e institucional, gratificações, metas, planos de trabalho, capacitações e planejamentos, a saber: Decreto Presidencial nº 7.133 de março de 2010, que “regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009”, de impacto em todas os órgãos públicos em suas variadas composições.

desse processo, os autores sinalizam o paradoxo do binômio seletividade e exclusão, como característica das relações de produção a partir dos anos 90, visto que “por um lado, percebe-se uma certa melhoria nas condições de trabalho, nas relações internas e na qualidade do trabalho exigido. Por outro, (...) uma forte queda na oferta de empregos e (...) uma intensificação e precarização do trabalho” (idem, p.42), configuradas pela terceirização, subemprego, vínculos temporários, trabalho em domicílio e mesmo desemprego.

As políticas de recursos humanos sob a abordagem da ARH vinculam-se a estratégias como planejamentos, inovações e melhorias constantes e de comunicação, utilizando-se de noções conceituais como *employeeship*, *empowerment* e *employee involvement*<sup>125</sup> e de investimentos em *desenvolvimento humano*, compreendido como treinamentos e sistemas de benefícios. Nesse processo, incentivam-se atitudes participativas no que se refere a controle de qualidade e a responsabilização, que significam exigências de “mais conhecimento, mais capacitação e, especialmente, disponibilidade e iniciativa para agir. Alteram-se os critérios de *performance*, seleção e avaliação do trabalhador, incluindo requisitos como responsabilidade sobre qualidade e produtividade, multifuncionalidade e polivalência” (RUAS; ANTUNES, 1997 p.43). Para obter tal envolvimento e comprometimento dos trabalhadores, de modo a induzi-lo a assumir esse papel, os autores identificam a integração das políticas de ARH com os princípios da gestão da Qualidade Total na configuração de ações e políticas<sup>126</sup>, como:

---

<sup>125</sup> *Employeeship* significa cultura de interrelações embasadas em comportamento individual balizado como empenho pessoal orientado à sobrevivência e desenvolvimento da empresa, nas três áreas de sucesso, compreendidas como relações, produtividade e qualidade. A concepção de “bom funcionário” relaciona-se ao “bom cidadão” e “bom amigo”, valorizando-se demonstrações e iniciativas como responsabilidade e lealdade; *Empowerment* envolve concepção de que todos têm poderes, e que a empresa deve permitir momentos de facilitação e orientação para que emerjam; *Employee involvement* relaciona-se a práticas de envolvimento patrocinadas pela gerência, oferecendo maior fluxo de informações e de reconhecimento da contribuição dos trabalhadores sem, contudo, afetar ou alterar a estrutura de poder e de tomada de decisões (RUAS; ANTUNES, 1997).

<sup>126</sup> Dentre os principais sistemas e práticas pelos quais se operam estes princípios, os autores salientam: a) programas de benefícios extra salariais, como vale-refeição, vale-transporte, assistência médica e odontológica, auxílio-educação, entre outros, que exercem grande influência motivacional nos trabalhadores e seus familiares, em especial nos países em que se evidenciam deficiências de acesso a políticas públicas, como o Brasil; b) planos de formação e treinamentos, que contemplem treinamento para o trabalho e também de âmbito pessoal, compõem iniciativa indispensável ao envolvimento dos trabalhadores, principalmente ao desenvolver habilidades que permitem maior integração funcional, participação no trabalho em equipe, tomada de decisões e proposição de solução de problemas, incluindo-se a gerência intermediária e supervisores, para os quais se direcionam programas de desenvolvimento gerencial; c) sistemas de reconhecimento e incentivo material ou simbólico, decorrentes de desempenho ou comprometimento, que impactam em valorização social e motivação (momentos de *feedback*, recompensas individuais ou coletivas em dinheiro, confraternizações, certificados, viagens, etc); d) procedimentos regulares de comunicação interna, que funcionam para melhoria do clima interno, difusão de informações, alinhamentos (reuniões sistemáticas, quadros de avisos, revistas ou meios de comunicação da empresa, seminários, caixas de sugestões, distribuição de relatórios anuais da empresa, metodologias de soluções de problemas, etc) e e) sistemas e práticas de acompanhamento do ambiente interno, como pesquisa de satisfação dos empregados,

Estabilidade, retribuição (remuneração direta e indireta), desenvolvimento pessoal e profissional, reconhecimento dos esforços e do desempenho dos empregados na empresa, comunicação em todos os níveis e nos dois sentidos (*top down e bottom up*), e acompanhamento do ambiente/clima de trabalho segundo a expressão dos trabalhadores constituem as diretrizes da ARH para a qualidade total. (RUAS; ANTUNES, 1997 p.44)

Cabe destacar que essas reformulações de diretrizes e estratégias, com enfoque a substanciar o comprometimento, a responsabilização e os controles da qualidade, estão presentes no processo de segunda mutação das Teorias Organizacionais convencionais, conforme exposto na parte anterior deste estudo, em um movimento de reforço da hegemonia do capital, configurando-se sob orientação do programa político neoliberal e do conjunto de saberes e instrumentais do gerencialismo. No percurso desenvolvido, é possível observar que, em que pese alguns deslocamentos, considerando-se os movimentos de reprodução/transformação das condições de produção, o discurso produzido pelas teorias organizacionais não apresenta ruptura, mantendo-se, portanto, filiado e determinado pelo mesmo domínio ideológico. Dessa forma, o campo organizacional, ainda que expressando diversas sofisticações, repaginações e reformulações frente aos processos polissêmicos, os efeitos de sentido remetem a mesma matriz, que abrange, dentre outros, controle, autoridade e subordinação, captura da subjetividade, mistificação de contradições, podendo, portanto, ser concebido como apresentando um funcionamento predominantemente parafrástico.

Fundamentando-se nessa mesma matriz, o conjunto de ações identificadas sob o projeto de Reforma do Estado, ainda em curso e intrinsecamente conectadas ao movimento macroeconômico e político internacional, tem nos ajustes nas relações concernentes à força de trabalho apenas uma de suas frentes. Constituem-se em alterações substantivas nas relações entre propriedade privada e estatal, processo no qual o discurso de ineficiência e rigidez das organizações públicas expande-se para a legitimação do controle privado. Gradativamente implementadas, podem ser elencadas

(...) as alterações constitucionais (em especial a EC 19/1998) e o conjunto de leis que, de fato, mudaram a organização do Estado brasileiro, tais como a mudança no Regime Jurídico Único e a instituição do emprego público, a supressão da revisão salarial anual dos servidores públicos, a legalização das privatizações/concessões, a introdução da cultura do desempenho e das avaliações de cunho produtivista, o movimento da qualidade total na AP, a consolidação da responsabilidade fiscal desconectada da oferta de serviços e das necessidades sociais, o uso de entes privados para prestação de serviços públicos, a contratualização como forma de relação,

---

monitoramento de indicadores como rotatividade, absenteísmo, licenças-saúde, demissões voluntárias, entre outros (RUAS; ANTUNES, 1997).

inclusive entre entes públicos, a flexibilização da AP e a disseminação da terceirização. (MISOCZKY et. al., 2017 p.191)

Podem, ainda, ser mencionadas alterações no campo da educação superior e na saúde, como políticas de financiamento público para corporações privadas e regulações privadas em instituições públicas, e as correntes decisões no sentido de desmantelamento de proteções trabalhistas e previdenciárias. Abrem-se novas frentes de acumulação ao tornar as fronteiras entre público e privado cada vez mais tênues, orientadas ao fortalecimento da lógica da mercadoria. Na área da saúde, podem ser considerados os apontamentos de Merhy (2002) acerca da disseminação do modelo de gestão do cuidado denominado Atenção Gerenciada (*Managed Care*)<sup>127</sup> que, no Brasil, veiculam a incorporação de suas propostas aos projetos de *modernização* dos serviços de saúde, sob a alegação de retirar o peso do aparato estatal ineficiente e obsoleto e favorecer o ideário privatizante da eficiência.

Capitaneada pelo capital financeiro, sob a matriz ideológico-operacional neoliberal e gerencial, a Atenção Gerenciada (AG) opera com “a noção de que qualquer forma de direito social conquistado é privilégio que fere as regras do mercado” (MERHY, 2002 p.70), na qual a universalidade é considerada um equívoco, propondo uma *cesta mínima* de serviços ofertados pelo Estado, a ser complementado pelo acesso a prestadores privados, aquecendo a concorrência por meio de afluxo financeiro (público e privado) a seguradoras de assistência à saúde, prioritariamente centradas em procedimentos de baixo custo e focalizado a perfis de agrupamentos controlados. Para tal feito, a incidência centra-se no “controle administrativo sobre as decisões clínicas, com a pretensão de reduzir exames complementares e tratamentos custosos” (idem, p.72), explicitamente direcionada ao mercado em detrimento dos resultados em saúde. Agindo diretamente na captura da decisão terapêutica, hegemonicamente constituída na figura médica, mas extensiva a todos os trabalhadores da saúde, subordina a autonomia da prática clínica e do cuidado à lógica do capital, sob a argumentação da necessidade do gerenciamento por meio do conhecimento técnico-administrativo neutro e racional instrumental para redução de custos<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Segundo Merhy (2002), esse modelo foi desenvolvido nos Estados Unidos a partir de 1970, obtendo maior reconhecimento internacional na década de 80 e, a partir da década de 90, recebe destaque ao ser debatido pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

<sup>128</sup> “Diante disto, se pode afirmar que a AG visualiza um setor saúde francamente segmentado por grupos populacionais específicos, que regula suas relações como consumidores finais dos serviços prestados por meio da presença de intervenções econômico-financeiras orientadas de administradores e prestadores de serviços de saúde, financiados por compradores inteligentes: empresas, privadas e governamentais, ou grupos de consumidores associados” (MERHY, 2002 p.88).

A racionalidade gerencial proposta por esse modelo, para além de conduzir a ampliação dos equipamentos do ramo de seguradoras, configura-se lógica hegemônica operada nas diversas configurações institucionais públicas, privadas e híbridas – em estatutos jurídicos e modalidades administrativas – das relações mercado-estatal estabelecidas crescentemente no mundo, instâncias que Miranda (2017) denomina de *quase-mercado*<sup>129</sup>, exemplificadas dentre outras, como terceiro setor, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundos e parcerias público-privadas. Conforme o autor, no Brasil verifica-se maior incremento anual nas instituições das modalidades *empresas públicas* e *organizações sociais*, confirmando a tendência mundial de migração ou “de transmutação dos serviços públicos, além de prerrogativas e competências de gestão estatal, da égide do Direito Público para o Direito Privado” (MIRANDA, 2017 p.7), alterando as relações de propriedade.

A universalidade de aplicabilidade da administração gerencial, sob formulações tecnocráticas, de governança sistêmica e na concepção da separação entre política e *gestão técnica*, fortalecem a competição gerenciada e produzem outras *inovações* na busca de *flexibilização gerencial*, como as Fundações Estatais de Direito Privado e a subordinação de instituições públicas à gestão predominantemente privada, como no caso da criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)<sup>130</sup> (MIRANDA, 2013; MISOCZKY et. al, 2017). Nesse caminho, é explícita a negação dos direitos sociais – e da saúde enquanto direito fundamental social – e a transformação destes em mercadorias, produzindo maiores iniquidades sociais, engendradas por meio das diversas formas de transferência da *coisa pública* ao capital privado, e dos notórios esforços para o desmonte das políticas públicas, ainda que processo revestido de menções acerca da qualidade dos serviços prestados ao *cidadão*.

---

<sup>129</sup> Segundo Miranda, “no caso específico de processos produtivos há uma concepção econômica equivalente, em que se define como “quase-mercadorias” (*quasi-goods*) aqueles bens e serviços produzidos a partir de atividades e procedimentos personalizados, que exigem especialização e treinamento profissionais, que requerem soluções padronizadas em diferentes possibilidades de precisão e flexibilidade, que propiciam informações adequadas e opções de escolha aos clientes, que requerem ênfase relacional e necessidade de participação proativa da parte desses clientes. A partir de tais atributos restritos de atividade econômica, os “produtos” dos serviços de saúde tendem a ser caracterizados como “quase-mercadorias”. Em tal perspectiva, particular e restrita, torna-se “natural” a correspondência conceitual, nominal, figurativa e, principalmente, a compatibilidade ideológica entre a caracterização dos produtos de serviços de saúde como “quase-mercadorias” e a sua intermediação em instâncias de “quase-mercado” (MIRANDA, 2017 p.7).

<sup>130</sup> Segundo Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017), a criação da EBSERH para a gestão dos hospitais universitários transita facilmente sob o discurso da saúde como direito, e inscreve “a atividade de ensino, pesquisa e assistência dos hospitais universitários em atividades econômicas” (p.191), por meio de atribuições genéricas em Estatuto Social, impulsionando, dentre outras ações, fluxos de capital privado, terceirizações de atividades-fim, estratificações de clientela “em flagrante inconstitucionalidade, pois no próprio âmbito de instituições públicas. Tal iniciativa demonstra, ainda, pendor de recentralização federal, com forte coerção para a adesão de Hospitais Universitários e, em perspectiva, grande risco de restrição de autonomia universitária no que se refere aos modos de organização e funcionamento destes estabelecimentos” (MIRANDA, 2013 p.31).

De modo geral, as relações que se passam nesse contexto podem ser remetidas a diferentes filiações históricas de sentido, convergindo para a materialidade de práticas gerenciais, enfocando ações de cooperação e coesão, apresentando continuidades e sofisticções, exponenciando-se em sua hiperindividualização, atribuindo progressivamente ao indivíduo a responsabilidades pelo seu sucesso ou fracasso, valorizando competitividade e rivalidade entre os pares, desenvolvimento de habilidades e competências múltiplas e exaustivas, visando ao crescimento e mobilidade de carreiras, sob avaliações constantes sobre a adequação e o alcance de metas e objetivos organizacionais (TRAGTENBERG, 1989; RUAS; ANTUNES, 1997). Depreende-se assim, que essa coesão extrapola as corporações em si, ao mesmo tempo em que as serve quase como uma orquestra metafísica e mundial, direcionando a formulação de objetivos e metas que, de tão rapidamente reformulados em novas necessidades inculcadas freneticamente, parecem etéreos. A anterior separação funcional entre tempo de trabalho e tempo *livre* não parece mais necessária, na medida em que a necessidade de utilização deste para treinamentos constantes ou para o empreendedorismo individual o ocupam – sob um imaginário de possibilidades de prazer, realização e crescimento pessoal, retomando-se fortemente a ideia de capital e trabalho obterem prosperidade, em uma pretensa confluência de objetivos. Para tanto, o repertório da *valorização do trabalhador* adquire maior centralidade na busca de maior captura da força viva do trabalho, sob influências de produções da década de 1980 que propunham modelo de comprometimento (*commitment model*) dos trabalhadores com os negócios da empresa, e que, a partir da década de 1990, são largamente incorporadas na gestão privada e também aos órgãos estatais brasileiros (VALLEMONT, 1996; RUAS; ANTUNES, 1997).

Entretanto, esse processo hegemônico, que promove um discurso cujo sentido aponta para efeitos de convergência de objetivos, de apagamento das relações de conflito constitutivas das relações e de outras materialidades, não se compreende na ausência de contradições e conflitos, considerando-se que o sistema capitalista se estrutura em bases exploratórias, de lutas e de desequilíbrios e crises intrínsecas. Misoczky (2010) ressalta que as “noções de hegemonia e contra-hegemonia indicam que uma multiplicidade de resistências desafia continuamente os significados da ordem estabelecida” (p.35), lembrando Gramsci. Dessa forma, os sujeitos produzem experiências e possibilidades de resistências e diferentes modos de organizações, como por exemplo, agem de modo a “produzir socialmente modos de cooperação, sempre instáveis e em movimento” (idem, p.27), contestando o significado de organização como

sinônimo de empresa ou prática gerencial, expõem as potencialidades de uma reflexão crítica e a viabilidade de novas construções sociais, em que pese cenário árido.

A autora refere movimentos nacionais e internacionais na construção de saberes críticos ou antigereenciais (*anti-management*), que também podem ser considerados sob o termo abrangente de teorias organizacionais não convencionais. Ainda que breve menção, são considerados autores brasileiros da tradição crítica: a) Alberto Guerreiro Ramos, que criticou a absorção literal e passiva da produção internacional e afirmou a TO como ingênua, ao que atribui seu êxito, ao reproduzir a razão instrumental e lógica de mercado a todas as dimensões da vida humana; b) Maurício Tragtenberg, que expôs o caráter e função ideológica das organizações a serviço do capitalismo, sob psicologização de problemas, negação de conflitos e neutralidade técnica e c) Fernando Prestes Motta, que evidenciou a tecnocracia como classe social constitutiva do capitalismo, visando à expansão de poder, naturalização da dominação e exponenciação da reprodução dessas relações sociais. Acerca das contribuições internacionais, a autora refere ainda duas outras correntes críticas: a *Critical Management Studies* (CMS) e a *Labour Process Theory* (LPT), que disputam hegemonia da crítica na área acadêmica organizacional, ressaltando, entretanto, que as teorias são direcionadas a diferentes enfoques. Em linhas gerais, a CMS se contrapõe ao *management* e às bases modernistas em que se sustenta, de forma que, ao propor corretivos sistêmicos, mas não aos seus núcleos de sustentação, acaba por reforçá-las. Por outro lado, a LPT propõe crítica de matriz marxista à economia política e às relações sociais estabelecidas no modo de produção capitalista, referenciando categorias de análise do processo de trabalho como força de trabalho, controle, processo de trabalho, tecnologias, objetivos, espaço, conflitos, expressando as contradições fundamentais da constituição do trabalho como mercadoria e do *management* como instrumento de controle (MISOCZKY, prelo). Ainda que sob extrema síntese, essas formulações permitem novos caminhos dentro da área de conhecimentos e estudos organizacionais.

Buscando delineamentos não convencionais para o estudo das organizações, as relações sociais associativas, em sentido weberiano, estabelecidas em ajustes ou união de interesses e de ações recíprocas e racionalmente motivadas para a ação social, podem ser consideradas expressões de instâncias organizacionais. Estas, por sua vez, podem se expressar como ferramentas de ação política e lutas sociais. Conforme definição de Misoczky, “a organização é meio para realizar a ação libertadora através de processos e práticas territorializadas e orientadas pela razão estratégico-crítica” (2010 p. 50, grifos da autora), em um movimento

que retoma a relação orgânica entre indivíduo, relações sociais<sup>131</sup> e sociedade, ao contrário da separação mecânica e abstrata realizada pelas vertentes dominantes das TOs, e que as reconectam artificialmente sob *objetivos e finalidades comuns* da empresa que espelham a forma mercadoria.

A essa definição, que Misocsky sinaliza como provisória e em movimento, podem ser atribuídas funções como luta política, aprendizagem, educação, criação e “auto-organização que efetivam práticas de autogestão” (2010, p.47). Nesse sentido, relacionam-se como ações e práticas: decisões coletivas que compreendem participação nas concepções e nas decisões, pressupondo-se confiança no outro e fundamentadas em critérios coletivos e não em valores e interesses pessoais; a construção dos sujeitos na práxis, ou seja, não predefinidos; o poder e o saber como relacionais e em fluxo emergente de *baixo*, em sentido de *raiz*, articulados e em diálogos que permitem produção de novos saberes reflexo-críticos e de pensamento estratégico, contra-hegemônicos e em diferentes espaços – como na academia e nos movimentos sociais<sup>132</sup>, buscando anunciar novas possibilidades que se aproximam ao direcionamento da práxis ético-política desenvolvida e apresentada como PEP do Serviço Social nas contribuições de Barroco (2001; et al 2012) .

Contra-pondo-se ao determinado no sistema do capital, no qual “se faz necessária uma fonte de coordenação que se expressa como uma relação de dominação, na medida em que uma lógica de autoridade e submissão é imprescindível para a sua reprodução, dado o antagonismo que o funda” (MISOCZKY, 2010 p.23), essa compreensão crítica de organização conforma vontade democrática participativa horizontal substancial, em todos os níveis, em uma unidade ético-prática orientada pela vida humana, em consonância ao valor da democracia, constante no CE, como princípio e meio de viabilizar níveis emancipatórios, opondo-se a formas de autoritarismo e dominação e como superação da cidadania burguesa (BARROCO, 2001; et al, 2012). Para tanto, “temas centrais à organização dos movimentos são a autogestão e a autonomia nas formas de luta” (MISOCZKY, 2010 p.37), são referidos como alternativa radical à administração burocrática e ao gerencialismo por Tragtenberg e Motta, para operar em

---

<sup>131</sup> Sinteticamente, segundo Weber, por *ação social* define-se a ação posta em curso segundo um sentido subjetivamente visado do ser humano, ou seja, por uma motivação para o próprio agente e pela orientação no comportamento dos outros. Esse processo é determinado de modo racional referente a fins ou a valores, afetivo e/ou tradicional e, frequentemente, é semiconsciente ou inconsciente do seu sentido visado. Por *relação social* compreende-se a probabilidade de um relacionamento recíproco mínimo entre ambos agentes referente ao sentido de uma ação social, podendo ser a própria expectativa da ação do outro, e podem ser compreendidas enquanto tipos associações (WEBER, 2015).

<sup>132</sup> Ressalta-se que a autora compreende como “intelectual toda a massa social que exerce funções organizativas em sentido amplo, tanto no campo da produção como da cultura e político-administrativo” (Misoczky, 2010 p.42).

diversas dimensões e instituições sociais, como nas reivindicações jurídicas e políticas nas arenas *possíveis* da forma política e jurídica estatal e das corporações. Para auxiliar a compreensão da direção crítica de ação, a autora expõe:

Como uma síntese e lembrando que trabalhamos com o viés dos estudos organizacionais, registramos que algumas categorias e valores vêm se tornando recorrentes em nossos estudos: horizontalidade, participação direta nas decisões, construção coletiva da organização e de suas práticas, valores orientados para a vida, tolerância e solidariedade na relação com a alteridade, práxis criativa. Estas presenças têm deslocado aquelas que são mais usuais nos estudos organizacionais: hierarquia, delegação e representação, individualismo e elitismo, valores orientados para o mercado, discriminação da diferença, rotina e reprodução na práxis burocratizada. (MISOCZKY, 2010 p.46)

A construção de novas práticas, retomando-se nesse momento a área da saúde pública, desenha-se em lutas constrictas espacial e juridicamente, de modo que se exercem dentro e contra o Estado, direcionando-se a alargar (e visando a eliminar) “instâncias repressoras e [a] ampliar as que tendem a uma sociabilidade coletiva” (MISOCZKY, 2010 p.38). Os estudos organizacionais críticos possibilitam caminhos de contraposição que não estão naturalizados ou institucionalizados. Ações e avanços ainda incidem de forma micropolítica, das quais decorrem momentos de respiros ou suspensões frente às iniquidades produzidas por um sistema exploratório. Em geral, os movimentos de resistências estão conformados nos padrões ideologicamente produzidos, entretanto, contradições são inerentes ao sistema, assim como as lutas – latentes ou não – contra o esvaziamento e a alienação do ser social. Trajetórias críticas denotam a existência de desafios à ordem.

#### 4.1 Sínteses indissociáveis

Visando ao delineamento das significações sobre o termo *gestão do trabalho* fez-se necessário expor, de forma sumária, noções conceituais a partir do campo de conhecimento das Teorias Organizacionais. Em sua expressão hegemônica, as TO convencionais servem como arcabouço discursivo prático-instrumental ao desenvolvimento do capitalismo, processando necessárias reformulações para acompanhar as crises intrínsecas do modo de produção exploratório. Dessa forma, o termo *gestão (management)* encerra em si as contradições das bases em que se assenta, caracterizando-se pelo controle e manipulação do trabalhador e das expressões do conflito capital e trabalho. Esses processos conflituosos são ocultados por meio de sofisticações e adaptabilidades teórico-instrumentais, que lhes conferem status universal de aplicabilidade e de neutralidade.

Aos modelos clássicos do instrumental administrativo, que empregaram ao máximo a prescrição e divisão de tarefas, buscando anular a capacidade intelectual dos empregados, separando-se totalmente as funções de planejamento e execução, agregaram-se formulações dos campos das ciências sociais e psicológicas, configurando técnicas de *relações humanas* que visam a aprimorar a subordinação do trabalhador à lógica da mercadoria. A esse movimento, que contribui para a primeira mutação e institucionalização das TO, pode-se mencionar a passagem de Tragtenberg, na qual afirma que “a política de ‘relações humanas’ é excessivamente polida para ser honesta” (1989 p.17), evidenciando preponderância da função de dominação ideológica da administração.

Em movimentos de maior autonomização do conhecimento e também de exigências de polivalências, a construção de um arcabouço teórico nas teorias organizacionais de validação universal delinea-se, fortalecendo-se enquanto campo de conhecimentos específicos e disciplinar. No contexto de reestruturação produtiva, ocorre a segunda mutação das TO, a partir da emergência do *gerencialismo* como braço operacional e complemento ideológico à nova fase de acumulação pós-fordista, sob o projeto político capitalista do neoliberalismo. A sociabilidade do capital apresenta-se como hegemônica e única, potencializada pelo desmoronamento de referenciais das denominadas experiências de socialismo, inundando o tecido social de sua naturalização nas diversas dimensões da vida social. Nesse processo, práticas e ações visando à coesão e a cooperação dos trabalhadores e o envolvimento aos objetivos da empresa avolumam-se e sofisticam-se, na retórica da valorização do trabalhador. A (re)construção da ideia de prosperidade de todos na coesão entre capital e trabalho configura direcionamento prioritário ao indivíduo, de forma que, ao mesmo tempo da exigência de atividades em equipe, atomiza-o de uma coletividade e contexto social, em um estímulo extenuante ao esforço pessoal, competitividade e responsabilização, em movimentos de capturas de subjetividade, de culpabilizações e reconhecimento.

Entretanto, afirmando-se que o trabalho, enquanto ação e criação humana em sua dimensão teleológica, não pode ser controlado em sua totalidade, decorre compreensão de tensões e oposições, que contemplam as diversas expressões de lutas das classes trabalhadoras, bem como a própria manutenção do fator da cooperação como um dos núcleos de agenda das TOs. Considera-se, também, que na concepção de hegemonia está a contra hegemonia, em movimentos contraditórios na própria realidade social, que expressam resistências múltiplas. Desse modo, a contribuição das teorias críticas acerca das organizações humanas permite contrapontos e concepções das relações associativas para além de sua simplificação e

correspondência às empresas capitalistas – e da contribuição essencial da forma política estatal para sua manutenção. Nesse sentido, a organização também pode ser definida como meio para a ação de emancipação humana, configurando tensão, movimentos e espaços de disputas políticas contra e dentro do Estado, orientando-se pela crítica ética direcionada a transformações radicais que pressupõem rompimento com as estruturas instituídas do capital.

A partir do caminho percorrido, na articulação entre língua e discurso, os processos de contradiscurso ou polissêmicos nesse campo organizacional, compreendidos como mais associados aos termos *organizações* ou *instâncias organizacionais*, articulam efeitos de sentido referentes a relações humanas associativas estabelecidas por interesses racionalmente motivados e de expectativas de reciprocidade, capazes de configurar meios para a ação social crítica e transformadora, de negação da dominação e do controle. Desse modo, esses processos de significação estabelecem-se não somente como uma contraidentificação, mas substanciadas em outros valores, humano-genéricos, potencializados pela práxis ético-política.

Desse modo, compreende-se que, às denotações da materialidade linguística *gestão do trabalho*, hegemonicamente remetidos à carga semântica de controle, dominação e manipulação do trabalho, estão tensões de sentidos. Ao processamento de mutações, em momentos de maior polissemia, que operaram reconfigurações sem, contudo, provocar rupturas ao domínio ideológico a que predominantemente remete, apresentam-se processos de reflexão e ação críticas, a potencializar deslocamentos.

Desse modo, delinea-se percepção de que o enunciado *gestão do trabalho em saúde pública* produz associações de sentido referentes à matriz discursiva hegemônica relacionada à manutenção da lógica do capital. Entretanto, concebe-se movimentos direcionados a contraposições e a possibilidades de superações. Na sequência deste estudo, são aprofundadas as condições de produção em que exsurgiu como materialidade significativa, bem como as diferentes articulações traçadas nas redes de sentidos em interseção aos demais apresentados, em trabalho e saúde, possibilitando perceber as tensões que se apresentam em movimento e a conformar funcionalidades discursivas distintas.

## 5 CONDIÇÕES DE PRODUÇÃO DISCURSIVA: perspectivas para análise da institucionalização e significação da terminologia *gestão do trabalho em saúde*

Diante do percurso traçado até aqui, o presente capítulo tem como objetivo apresentar o gesto analítico das condições materiais de produção discursiva que possibilitam desvelamentos de processos de significação e objetivações concernentes à *Gestão do Trabalho em Saúde*, considerando as interseções e diferentes arranjos de sentidos de cada um dos elementos que a constitui. Para tanto, inicialmente apresenta-se um panorama da área da saúde no Brasil, realizando uma breve incursão ao processo de construção de pauta política referente ao trabalho e aos trabalhadores em saúde, delineando a emergência e institucionalização da terminologia na área, visando a auxiliar a compreensão do *corpus discursivo*<sup>133</sup> que compõe o processo de investigação.

A área da atenção à saúde apresenta importante papel social enquanto consolidação de direitos fundamentais sociais. Ao mesmo tempo, para além da assistência como finalidade dos equipamentos organizados, sua estruturação encerra uma elevada capacidade geradora de empregos, de absorção de tecnologias e também de lucratividade, na forma-mercadoria da saúde/doença correlata do capitalismo. Em cenário de disputas políticas, econômicas e sociais, as ações em saúde são atravessadas por fatores tanto macroestruturais, como a internacionalização dos mercados sob a égide neoliberal do capital financeiro, quanto microestruturais, do cotidiano das relações humanas de produção e organização do cuidado nos diversos equipamentos públicos, privados e de *quase-mercado* (MIRANDA, 2017). Visando a

---

<sup>133</sup> Os conflitos e tensões entre os termos *Recursos Humanos* e *Gestão do trabalho em saúde* são analisados em articulações entre o percurso teórico e as possibilidades de relações a partir de sequências discursivas, por meio de seleção de *corpus* discursivo, compreendido como constituído de séries de superfícies linguísticas ou discursos concretos (PÉCHEUX e FUCHS, 1990), baseado em dois domínios de saberes distintos: um deles, denominado como *Discurso Oficial (DO)*, está constituído por documentos produzidos no processo de emergência do termo como nomenclatura oficial a ser utilizada para designar a força de trabalho envolvida no setor saúde (documentos da Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde, das Conferências de Saúde, normativas, manuais de orientação, entre outros), provenientes de órgãos do governo e demais instituições de caráter governamental e, outro, referido como *Discurso Acadêmico (DA)*, delineado a partir da consideração da produção acadêmica que versassem acerca do tema e utilizassem a materialidade linguística *gestão do trabalho em saúde*, constituindo-se no conjunto de arquivos (artigos científicos publicados em periódicos, dissertações, teses, entre outros), publicadas na *Plataforma Periódicos CAPES*. Acerca dos arquivos produzidos como acadêmico-científicos foram pesquisados na base *online* e publicamente reconhecida *Periódicos CAPES*, selecionados em abril de 2017. Como chave de busca, foi utilizada a combinação (“gestão do trabalho” AND saúde), considerando-se a presença em títulos, resumos ou palavras-chave, sem delimitação temporal ou de tipo de material, retornando a lista de 483 documentos. Após operar exclusões (repetições, referências não disponíveis, não pertinentes ou não adequadas ao tema) o filtro resultou na seleção de 68 arquivos e, a partir de segunda apropriação, o resultado totalizou 50, conforme listados no *Apêndice A*. Buscou-se tratar e apresentar como domínios específicos por compreender diferentes atributos e espaços de circulação. Enquanto o DO possui como características a normatividade e regulamentação, o DA é dotado de credibilidade precisamente por circular em um espaço visto como *neutro* (científico), cujas informações são oriundas de pesquisa e, portanto, atribuídas de valor de verdade.

caracterizar a dimensão do setor saúde enquanto direito, serviço – e também mercado, cabe apresentar algumas informações.

Segundo Machado et al (2011), o Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro é o único sistema público de saúde que *legalmente* visa a garantir assistência integral como direito social para toda a população, além de ser um dos maiores do mundo. Acerca da força de trabalho que envolve, esta representa mais de 4% da população ocupada, cerca de quatro milhões de postos de trabalho em números absolutos, gerando mais de 10% da massa salarial formal do país. Considerando-se o financiamento público anual na área da saúde, segundo o IPEA (2015), este abrange cerca de 4% do Produto Interno Bruto (PIB), compreendendo-se os três entes federados, entretanto, expressa menos do que 50% do movimento total de recursos do setor. Conforme já mencionado, o forte apoio governamental ao mercado privado na área é evidente, incluindo-se a abertura ao capital financeiro estrangeiro. O crescimento de seguros de saúde, por exemplo, foi exponencial, apresentando aumento da taxa de cobertura (de 18,1% em 2004 para 26,1% em 2014)<sup>134</sup>, contando, as seguradoras, com a criação de linhas de crédito público via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), renúncias tributárias, perdão de dívidas bilionárias referentes ao Programa de Integração Social (PIS), além da inadimplência sistemática nos reembolsos ao sistema público. Configurando-se enquanto modelo de prestação de serviços por meio da interação de três segmentos (público, suplementar e privado autônomo), a priorização do afluxo financeiro do setor público para o privado gera impactos sociais perversos (IPEA, 2015) como, dentre outras evidências, a manutenção da cobertura subsidiada duplamente pelo recurso estatal, a assistência voltada à administração de custos e não a resultados sociais, a oferta de *cestas mínimas* coletivas e de complementações via mercado e focalizada a agrupamentos específicos, além de reforçar a mercantilização do direito.

Nesse mesmo processo, em que a área da saúde movimenta um lucrativo e crescente mercado no Brasil e no mundo, há, também, o reconhecimento universal da saúde enquanto direito humano fundamental, expresso por meio de mobilizações de organismos internacionais

---

<sup>134</sup> “O setor de saúde suplementar experimentou, nos últimos dez anos, expressivo crescimento: em dezembro de 2004 a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) registrava a existência de 33,8 milhões de beneficiários em planos privados de assistência médica com ou sem odontologia; em junho de 2014, eram 50,9 milhões”, entretanto, “o crescimento da massa de beneficiários não foi acompanhado por uma ampliação compatível da rede de atendimento, resultando em filas e na introdução de empecilhos para dificultar o acesso do beneficiário ao atendimento, tais como negação de atendimento, demora em autorizar e marcar procedimentos como consultas e exames, negativa de cobertura ou reembolso, alterações na rede credenciada sem aviso aos beneficiários, tanto em quantidade quanto em qualidade dos prestadores de serviços, além de reajustes de faixa etária em desrespeito ao estatuto do idoso” (IPEA, 2015 p.146).

frente ao panorama dramático e desigual da organização dos serviços, no qual regiões são mantidas em total ausência ou precário acesso a cuidados, determinadas por um conjunto de fatores, como a divisão internacional do trabalho e do mercado da saúde e de concorrências desleais entre países centrais e os mais pobres (PIERANTONI et al., 2012; 2004). Acerca da emergência do tema da saúde e da situação do trabalho em saúde como uma *problemática* de destaque e de *consenso* internacional enquanto estratégica para superação de pobreza e desigualdades – expressas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e sua congênere Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) como “Saúde para todos no ano 2000” ou a eleição do período de 2006 a 2015 como a década dos Recursos Humanos (RH) em Saúde nas Américas<sup>135</sup>, abarcando os princípios: a) os recursos humanos são a base do sistema de saúde; b) o trabalho em saúde é um serviço público e uma responsabilidade social e c) os trabalhadores de saúde são protagonistas do desenvolvimento e melhoria do sistema de saúde (BRASIL, 2006) – cabe algumas considerações.

Conforme já mencionado, a forma política estatal e sua correlata jurídica são necessárias à reprodução do capital. Embora a multiplicidade de Estados, como territórios e formações sociais distintas, já configurasse anterior à consolidação do modo de produção capitalista, a pluralidade revelou-se muito funcional à dinâmica da exploração. As subjetividades jurídicas semelhantes às individuais conferiram igualdade formal, atribuídas de liberdade, autonomia e soberania, ou seja, as relações entre os Estados devem ser coordenadas, sem subordinação, e operadas por meio de tratados ou tipos de acordos, como as proposições mencionadas da OMS/Opas, assim como pelo campo específico do direito internacional. Conforme Mascaro (2013, p.104), “o aumento do poder do direito internacional e das organizações internacionais, na atualidade, revela a sua natureza estrutural e sua operacionalidade funcional”, ressaltando que, de *fato*, as relações entre os Estados estabelecem-se na mesma lógica da forma-mercadoria, em realidades materialmente desiguais nas quais se exercem dominações, subordinações em dinâmica imperialista<sup>136</sup>, como se exemplifica em alguns privilégios de países no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) (MASCARO, 2013).

---

<sup>135</sup> Para maior detalhamento ver documento *Chamado à Ação de Toronto* (BRASIL, 2006).

<sup>136</sup> Imperialismo como dinâmica geral que envolve movimentos políticos e econômicos em processos conjugados de poder e submissão, presente como característica de todas as fases do capitalismo. “Tomado em sentido lato, o imperialismo consiste na hierarquização dos espaços políticos e econômicos mundiais. Ele se caracteriza por uma distinta posição do Estado e do capital em múltiplos territórios, envolvendo domínio, supremacia, subordinação e exploração, num processo de reprodução reiterado historicamente”, relacional e concreto socialmente, no qual a hierarquização “é constituída e mantida de modo material, por meio das relações sociais práticas e concretas de poder que articulam a economia, a política, a sociedade e a hegemonia tanto dos espaços dominantes quanto dos espaços dominados” (MASCARO, 2013 p.101).

Essa concorrência entre um sistema de Estados, ao contrário de um Estado geral mundial, fornece e cimenta a “unidade estrutural e ideológica ao acoplamento entre a exploração da força de trabalho e o interesse do capital nacional” (MASCARO, 2013 p.96), que beneficia a luta pela *valorização do valor* das mercadorias. Significa, em outras palavras, que a competição e as variáveis externas geram junções internas que possibilitam intensificar o grau de exploração da força de trabalho e da acumulação de capital, de modo que “os Estados se apresentam como unidades competitivas entre si, clamando por reiterados sacrifícios das classes trabalhadoras internas a fim de dar condições de competitividade do capital nacional em relação ao capital mundial” (idem, p.97), sob uma aparência de desenvolvimento nacional. A maior dependência de decisões e dinâmicas internacionais representa fragilização somente em termos relativos aos Estados, visto que se mantêm como condensadores das relações sociais de produção do capital e, também, alcançam maior capacidade repressiva na sociedade nacional, isto é, “a atual perda relativa do poder econômico dos Estados se faz acompanhar de um pleito do capital por segurança jurídica e força policial desses mesmos Estados, como forma de garantia da sua própria reprodução” (idem, p. 106).

Essa dinâmica, vantajosa à reprodução do capital, fortalece-se sob o programa político neoliberal, que apresenta acordos entre organismos multilaterais de crédito – como o Consenso de Washington (1989), potencializando a interferência *acordada* de países dominantes sobre dominados. As agendas internacionais sociais, incluindo-se ações e políticas de saúde, surgem acopladas a diferentes movimentos de contestação dos efeitos danosos das primeiras medidas estritas econômicas, como as posteriores revisões ao Consenso<sup>137</sup>. No entanto, esse processo de reformulações demonstrou a persistência e a capacidade de renovação do projeto neoliberal, o qual adquire “uma roupagem mais heterodoxa<sup>138</sup>, que permite regenerar estrategicamente sua imagem perante a sociedade, incorporando parte das críticas antineoliberais dos anos 1990, inclusive sociais, políticas e ecológicas<sup>139</sup>” (MISOCZKY et al, 2017 p.186) e, ainda, de *aceitar* a regulação estatal. Essa configuração transnacional do capital, sob o programa neoliberal e a sua correlata racionalidade ideológica-instrumental *gerencialista*, expressam linhas sociais em

---

<sup>137</sup> Segundo Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017), podem ser considerados: Consenso Pós-Washington (1998) e o Dissenso de Washington – Políticas Económicas para La Equidad Social em Latinoamerica (2001), nas quais são apresentadas necessidades de focar políticas como: redução da pobreza, fortalecimento de direitos dos trabalhadores, melhorias na educação e outros serviços sociais.

<sup>138</sup> Para aprofundamento das vertentes do pensamento neoliberal, ver MISOCZKY, ABDALA e DAMBORIARENA, 2017.

<sup>139</sup> Essa constatação aproxima-se da dinâmica da ideologia dominante em abarcar as resistências para reformulações e manutenção da dominação identificada pela teoria de Pêcheux ([1984], 2014a), considerando as ressalvas já realizadas.

acordos de programas e ações sociais consideravelmente coesas e de especial apelo humanitário, haja vista que, em que pese focalizadas e funcionais à manutenção da reprodução do *status quo*, para milhões de seres humanos representam as únicas possibilidades materiais de uma sobrevivência.

Percebem-se, de forma sintética, os movimentos contraditórios que possibilitaram e possibilitam a tolerância e o desenvolvimento de ações *humanizadoras* do capital, alargando fronteiras de ação da forma política estatal e jurídica, entre rearranjos e renovações para sua manutenção e reprodução. Nesse contexto e, retomando-se a área em estudo, evidencia-se a assistência à *saúde* enquanto problema mundial, bem como a ênfase nos trabalhadores da área como centrais para a sustentabilidade de políticas e ações programáticas nessa dimensão. Nesse caminho, observa-se a retomada da centralidade do trabalho humano para o atingimento das metas e objetivos nas organizações, de modo geral nas teorias organizacionais convencionais, absorvida para os campos privado e público, como o reconhecimento do potencial estratégico dos *recursos humanos na saúde*, que influenciou e influencia a construção de agendas nacionais e locais voltadas ao estudo e resolução de dificuldades.

Nesse panorama, o papel do trabalho humano é evidenciado como indispensável para as ações em saúde, conforme afirma Pierantoni et. al. (2012, p.17), “ainda que não seja uma relação direta de causa e efeito, a possibilidade de superação da dramática situação de saúde (...) está associada à disponibilidade de uma relação mínima de recursos humanos por número de habitantes” e de condições para o desenvolvimento desse trabalho, o que demanda o enfrentamento de problemas e situações precárias do trabalho em saúde mediante efetivos investimentos em um conjunto de frentes, como formação, qualidade do atendimento, condições de trabalho e salários, que ainda figuram desafios.

Nesse sentido, o contraditório estabelecimento da referida centralidade do *fator* humano – exsurgida como agenda política nos movimentos de reconfiguração neoliberal mencionados frente a oposições – encontram ressonância nas pautas de reivindicações históricas das classes trabalhadoras, agregando força às lutas por melhores condições concretas de trabalho e de reconhecimento, produzindo diferentes efeitos de sentido. No Brasil, conforme já abordado, a trajetória de movimentos de luta e resistência dos trabalhadores da saúde é correlata à própria construção da política pública de saúde e, inclusive, da afirmação da democracia e dos direitos fundamentais sociais. Portanto, a busca pela visibilidade e pela atuação do poder público sobre as dificuldades do cotidiano do trabalhador da saúde não é recente, exercendo tensão em diversos espaços de participação política, a exemplo das Conferências Nacionais de Saúde, nas

quais a questão dos *recursos humanos em saúde* apresenta recorrência.

Considerando-se diferentes contextos históricos e direcionamento de prioridades políticas dos governos, as conferências destinam-se a deliberar sobre as diretrizes para formulação de políticas públicas, convocadas<sup>140</sup> periodicamente pelo Poder Executivo, com a participação e acompanhamento dos Conselhos e Secretarias ou Ministérios respectivos. Esses espaços, originados na área da saúde, tornaram-se amplos e abrangentes para outras áreas de políticas públicas, sendo cada vez mais inclusivas e frequentes (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011)<sup>141</sup> como espaços de participação política.

Em que pese as formulações reivindicatórias concernentes ao trabalho e aos trabalhadores em saúde nas Conferências, tanto Nacionais de Saúde como as específicas sobre recursos humanos em saúde, não apresentarem direto seguimento no Poder Legislativo, considera-se que cumprem papel de tensão social nas diversas arenas políticas, exercendo influências no Poder Executivo e no Judiciário (ARSEGO, 2013), no referido sentido de oposição a regressões sociais. Dessa forma, cabe citar sinteticamente alguns registros de suas configurações e acúmulos, desenvolvidos nesses espaços participativos e de luta política, em especial até aprovação dos Princípios e Diretrizes para a Norma Operacional Básica para Recursos Humanos no SUS – NOB-RH/SUS que, em 2000, é aplicada pelo Conselho Nacional de Saúde como Política Nacional de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde, mesmo ano de criação da Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde.

Esses movimentos, junto aos espaços das conferências, demarcam a utilização da nova terminologia *gestão do trabalho em saúde*, apontando para distintas condições de produção discursiva e, conseqüentemente, de novos arranjos nas redes de sentido. No entanto, esse processo de reprodução/transformação de sentidos, de paráfrases e polissemias, não implica, necessariamente, em rupturas efetivas nos recortes ideológicos aos quais se inscrevem predominantemente, mas possibilitam deslocamentos semânticos. A compreensão dessa emergência da nova materialidade significativa demanda conhecer as condições de produção e das

---

<sup>140</sup> Considerar as contradições já expostas acerca da constrição e legalização dos espaços de lutas políticas.

<sup>141</sup> As conferências são conformadas por diferentes agentes da arena política em diferentes relações de forças, e as deliberações e proposições decorrentes, além de terem alcance nacional, exercem pressão ativa na estruturação do processo decisório nos diferentes Poderes do Estado. Nesse sentido, Pogrebinski e Santos (2011) afirmam que as Conferências Nacionais atuam como agentes informacionais nas políticas públicas e, em especial no caso da saúde, no seu pioneirismo, capilaridade e participação social mais institucionalizada, obtêm maior impacto nas proposições legislativas. Complementarmente, Petinelli (2011) reitera o considerável grau de incorporação das proposições e deliberações das conferências na agenda das políticas públicas federais, conforme a área, centralidade na agenda, capacidade de impacto na economia e grupos de interesse presentes, ainda que tenham o caráter consultivo.

relações de forças que se estabelecem nesse curso.

Adentrando em alguns aspectos das forças e pautas em disputa concernentes ao trabalhador da saúde, no campo da saúde pública, identifica-se que apontamentos acerca da distribuição desigual da mão de obra, necessidade de capacitação, interiorização e fixação dos profissionais de saúde em regiões menos assistidas, ausência de política de recrutamento, seleção, preparo e aproveitamento de pessoal técnico, indicando algum movimento de descentralização e municipalização, já estavam presentes entre as três primeiras Conferências Nacionais (1941-1963), em muito correlatas ao primeiro processo de reforma administrativa do aparelho estatal, caracterizado pela construção do Estado desenvolvimentista nacional da década de 1930 (SAYD et. al., 1998; BRASIL, 1993; PIERANTONI, 2001).

Entre a 4<sup>o</sup> e a 7<sup>a</sup> Conferências (1967-1980), o contexto político configurava ditatorial militar e de afirmação do aparato estatal, refletindo a segunda reforma administrativa do Estado (década de 1960), que “flexibilizou a administração pública e viabilizou a presença do Estado na área econômica, permitindo a substituição de importações iniciada na década de 1930, rompendo com os entraves burocráticos que limitavam a expansão do capital associado” (PIERANTONI, 2001 p.343). Nesse caminho, os temas enfocados nas conferências visaram ao desenvolvimento e *racionalização* para possibilitar maior crescimento econômico, estabelecendo-se responsabilidades e níveis de atuação, concomitante à favorável atuação dos órgãos Organização Mundial da Saúde (OMS) e Organização Pan-americana da Saúde (OPAS), que enfocavam a saúde humana como fator decisivo para o desenvolvimento social. Nesse sentido, apresentaram-se necessidades como a formulação de uma política permanente de avaliação de recursos humanos, tendo em vista a formação de contingentes para atender às demandas identificadas pelo Estado, o estudo das condições de saúde e de demandas para formação superior e no aperfeiçoamento dos profissionais como responsabilidades públicas. O paulatino reconhecimento de outras profissões no cuidado e indicativos para organização em centros de saúde, já é delineado, mas ainda é mantida uma hierarquia fortemente centrada no médico e no modelo verticalizado de atenção. Percebe-se, também, a manutenção da dicotomia entre assistência individual curativa e coletiva preventiva, ainda que surgidas propostas de ampliação da concepção de saúde, da importância da atenção primária e da participação da comunidade como fundamentais para a efetivação da saúde, inspiradas na Conferência de Alma-Ata (1978). Os temas tratados no período anterior são reforçados, reiterando-se a importância da formação adequada às necessidades da população, de política de incentivos e de fixação da mão de obra.

Em especial a partir dos anos de 1980, ano em que foi realizada a 7ª Conferência Nacional de Saúde, a saúde já se desenhava sob noções conceituais que remetiam a um conjunto integrado de fatores, considerando-se prevenção, tratamento, reabilitação e ambiente para a sua promoção. O tema do trabalhador aparece como *desenvolvimento de recursos humanos* e, para a formação, o enfoque é para a substituição de especialidade para a generalidade, visando a ampliar ações preventivas aos problemas coletivos, decorrentes ainda dos debates sobre o trabalho coletivo em saúde do período anterior, reforçando os papéis da formação e aperfeiçoamento, da articulação da política de saúde e de educação, da Escola Nacional de Saúde Pública e dos programas de residências em medicina social (SAYD et. al, 1998; PIERANTONI et. al, 2012; BRASIL, 1993). Ao mesmo tempo, no plano internacional, a articulação de uma Nova Administração Pública gerencial já se evidencia em curso, associada às novas formas de acumulação e regulação pós-fordistas, impactando desregulações do trabalho, terceirizações e enfraquecimento dos sindicatos, modelos de comprometimento e cooperação baseadas em recompensas por produtividade e desempenhos, coordenadas por uma elite administrativa *técnica* sob os parâmetros da qualidade total. Esse processo abre novos mercados e aquece a competitividade, quebrando o monopólio estatal, diminuindo a máquina pública e possibilitando o aumento do poder do mercado sobre os serviços públicos (PIERANTONI, 2001).

A 8ª Conferência, convocada em março de 1986, realizou-se em momento brasileiro de efervescência social, agregando-se o contexto de abertura política e o histórico de reivindicações sociais. O tema da saúde é redirecionado do enfoque constrito assistencial para pauta política, demarcando-se publicamente que “a questão que se coloca para a saúde, enquanto parte de um desejado processo de consolidação de uma cidadania democrática, é e continuará sendo política” (COHN et. al., 2015 p.12). Sob o lema “Democracia é Saúde”, a agenda política é tencionada a incluir a saúde pública como direito dos cidadãos e dever do Estado. Esta Conferência trouxe, ainda, pela primeira vez a participação da sociedade civil organizada, obtendo-se destaque também o movimento dos trabalhadores da saúde conhecidos como sanitaristas e idealizadores da proposta da Reforma Sanitária, que estabeleceu parâmetros para as reivindicações sociais na Constituinte, expondo, entre outros, a formulação de um Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), com ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde; a busca da integração dos serviços de saúde previdenciários e de saúde pública coletiva, sob o comando do Ministério da Saúde; o fortalecimento da integração, respeitadas as autonomias dos entes federativos e a estrutura de planejamento democratizada,

que se efetiva posteriormente nos espaços institucionalizados dos Conselhos e Conferências de Saúde dos diferentes níveis federativos (BRASIL, 1986; ARSEGO, 2013).

Nesse sentido, a 8ª Conferência configurou-se como um marco histórico em um contexto de reestruturação institucional da saúde, possibilitando a sistematização de um crescente processo de lutas que se desenvolveu e pressionou a inscrição de direitos sociais na Constituição Federal de 1988. Em relação aos recursos humanos da saúde, pautou o tema de forma nacional, tratando-o em tópicos agrupados e de maior abrangência que as anteriores (BRASIL, 1993):

a) Valorização do profissional (mercado de trabalho, recrutamento, treinamento de ingresso; estágio probatório; salários, avaliação de desempenho, quadros de lotação e remanejamento de pessoal; equipes de saúde); b) preparação (níveis médio e elementar; ensino de graduação; educação continuada de nível superior; pós-graduação; integração docente-assistencial); órgão da área; c) a organização dos trabalhadores de saúde (entidades profissionais e de servidores; direitos trabalhistas; isonomia salarial e condições de trabalho); d) a relação do trabalhador de saúde com o usuário do sistema. (BRASIL, 1993 p.8)

Partindo de diagnósticos, os participantes relacionam como proposições e reivindicações para a reestruturação do sistema de saúde um conjunto de temas que se compreendiam alinhados aos princípios da Reforma Sanitária e consolidação de um modelo público de assistência à saúde que perpassava pela qualificação das condições de trabalho, como a necessidade de uma política de regulação do trabalho, contemplando: remuneração condigna e isonomia salarial entre as mesmas categorias atuantes nos entes federados; estabelecimento de plano de cargos e salários; capacitação e reciclagem permanentes; formação dos profissionais de saúde integradas ao Sistema; admissão por concurso público e estabilidade; direito à greve e sindicalização; cumprimento da carga horária contratual e incentivo à dedicação exclusiva; composição multiprofissional das equipes, conforme as demandas de cada região do Brasil; formação integrada ao sistema de saúde, incluindo-se práticas alternativas; compromissos dos servidores com os usuários e a proposta de inclusão de agentes comunitários de saúde (BRASIL, 1986; MACHADO, 2005; BRASIL, 2005a). Nesse fórum, a identificação da situação precária dos trabalhadores na saúde no Brasil é localizada como problema público e, visando a maior demarcação da agenda, aprofunda discussões e proposições em conferência específica para o tema dos *recursos humanos na saúde*, no mesmo ano<sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> Em continuidade à 8ª CNS, em outubro do mesmo ano, realizou-se a 1ª Conferência Nacional de Recursos Humanos para a Saúde, com o tema central “Política de Recursos Humanos Rumo à Reforma Sanitária”. O relatório desta Conferência aprofundou os debates e apontou a necessidade de órgãos de desenvolvimento e preparação de recursos humanos, incluindo a educação permanente e sua integração entre ensino e serviço, a avaliação de desempenho, o trabalho em equipe multiprofissional, a melhoria da relação entre os profissionais e

Entretanto, paradoxalmente, em relação aos trabalhadores da saúde Pierantoni (2000) já identifica traços de colonização do modelo neoliberal gerencial, em desenvolvimento nos Estados Unidos, nas próprias resoluções da Conferência, espelhando os desdobramentos da crise internacional e do questionamento das políticas de bem-estar social que, no Brasil, somam-se, também, à crise financeira da Previdência Social. Dessa forma, a autora afirma que, ainda que mantido o “caráter reivindicatório da 8ª (...), sob a ótica do segmento de mercado diretamente relacionado com o setor público, esta conferência introduz algo novo nas discussões da área”, como “avaliação de desempenho e a necessidade de um novo tipo de gerência [que] entram na pauta dos debates” (PIERANTONI, 2000 p.59).

A partir dessa assertiva, retomam-se as considerações acerca de políticas e ações relacionadas a essa nova racionalidade gerencial, vinculadas ao programa político neoliberal, entendido como projeto da classe burguesa a visar reafirmação frente à crise do modo de desenvolvimento do capitalismo, no qual se alicerça o gerencialismo como um conjunto de saberes e ferramentas universais para sua operacionalização – a reproduzir a lógica do funcionamento das corporações em todas as dimensões da vida social e a substanciar condições ideológicas de reprodução das relações de produção capitalistas, indispensáveis para a mistificação das suas inerentes contradições e instabilidades. É nesse contexto que se reelabora a questão da centralidade do trabalhador, ilustradas nas referências a enunciados como *valorização do trabalhador e reconhecimento*, conforme abordados a partir da análise das seqüências discursivas de Vallemont (1996) (SD1, 2 e 3) no contexto da Reforma do Estado brasileiro.

A partir dos apontamentos de Pierantoni (2000), à perceptível incorporação da racionalidade gerencial, percebe-se a coexistência e arranjos de discursos sob diferentes matrizes de sentidos, como as relacionados à defesa dos princípios universais e de direitos garantidos pelo poder estatal, alinhados à Reforma Sanitária e a uma perspectiva de enfrentamento ao desmantelamento das proteções sociais, também, à absorção e incorporação de processos gerenciais que refletiam o cenário de influência da Nova Administração Pública e da elaboração dos projetos de Reforma do Estado brasileiro<sup>143</sup>. O setor da saúde, impulsionado

---

os usuários dos serviços, assim como a importância de uma legislação específica, um plano de cargos e salários e o fortalecimento do papel dos gestores para assegurar essa nova reestruturação (CAMPOS et. al., 2006).

<sup>143</sup> Nesse período, observa-se o avanço “na contramão das afirmações populares, em um projeto privatista de mercado e em conjuntura internacional de diminuição de direitos” (MACHADO, 2005; PIERANTONI et. al, 2012), configurando rápida a absorção do projeto político neoliberal e operacional gerencial como evidência, em especial, a implementação da Reforma do Estado. Nesse curso, a reforma gerencialista brasileira realizou-se, e ainda realiza-se, sob orientação da Nova Administração Pública (NAP) – campo teórico- normativo derivado do

pela grande absorção de mão de obra, em especial decorrente da diretriz de descentralização, e de investimentos em capacitações e desenvolvimento nas áreas especializadas, observou um relativo retardo no impacto das medidas de flexibilização do trabalho e de precarização das relações trabalhistas durante a década de 1980. No entanto, esse processo fica evidente a partir da década de 1990, demonstrando a reorganização dos setores conservadores, empresariais e do próprio governo.

Como impactos decorrentes, sob a retórica do desenvolvimento, competitividade internacional e de benefícios à sociedade, verificam-se o desmoronamento das proteções e serviços sociais e, incluindo-se a área da saúde pública, pela sua magnitude e capilaridade no tecido social, Como algumas das expressões para o trabalho em saúde, estão as decorrentes desregulamentações da proteção ao trabalho, maiores exigências de qualificações pelo mercado agravaram a situação da empregabilidade e das condições de trabalho, além do mencionado processo de anulação ou captura dos espaços de autonomia e de decisões do desenvolvimento do trabalho vivo em ato. Desse modo, problemas que já se evidenciavam nas décadas de 70 e 80 se tornaram piores como, por exemplo, excesso de médicos e escassez de outros profissionais em distribuição desigual nas regiões, dupla ou tripla jornada de médicos, serviços centrados em hospitais, contratações por meio de terceirizações como exemplos da expansão da precarização do trabalho, criando uma massa de trabalhadores sem direitos sociais e trabalhistas, a inclusão de novas profissões no processo de trabalho sem regulamentação ou compromisso aos preceitos do SUS; a inexistência de perspectiva de carreira profissional e a expansão de cursos sem regulação ou coerentes às necessidades do sistema<sup>144</sup> (MACHADO, 2005; PIERANTONI et. al. 2012).

As consolidações normativas<sup>145</sup> do contexto imediatamente anterior, da Reforma Sanitária, da Constituição Federal de 1988 e da regulamentação do Sistema Único de Saúde

---

recorte ideológico neoliberal gerencial e direcionado à esfera pública estatal, operando cortes de financiamentos aos serviços públicos, reformulações das relações público-privadas com ênfase a abrir novas possibilidades ao mercado e ao capital estrangeiro (MISOCZKY et al, 2017).

<sup>144</sup> A” política neoliberal de flexibilização da inserção do trabalhador no mundo de trabalho na década de 1990 – adotada pelo governo federal e seguida, em boa medida, pelos governos estaduais e municipais – produziu efeitos deletérios no SUS. Verifica-se hoje nas instituições um volume enorme de contratações de serviços por terceirização. O processo de trabalho e o mundo de trabalho estão se transformando de forma significativa, alterando a modalidade de inserção e os vínculos empregatícios, a forma de remuneração e, muito fortemente, o modo de trabalhar configurando-se em arenas competitivas, individualizadas em ambientes pouco saudáveis. Esta concepção neoliberal que dominou a década de 1990 calcava-se nos preceitos da flexibilização e na racionalização dos recursos” (MACHADO, 2005 p.272).

<sup>145</sup> Em termos de reivindicações jurídicas e de graus de emancipação política e social, que encerra contradições como mencionadas.

(SUS), não se refletiram em melhorias de políticas específicas para o contingente de trabalhadores da área, pelo contrário, “o SUS passou a década de sua consolidação sem se preocupar com seus trabalhadores, sem elaborar uma efetiva política de RH compatível com a sua concepção universalista” (MACHADO, 2005 p.274). No cotidiano dos serviços, visando à adaptação a essa *nova* gerência, incluem-se espaços participativos, diminuem-se níveis hierárquicos e busca-se o envolvimento do trabalhador com os objetivos da empresa, que passa a assumir atribuições de gerência, em grande parte sem a autonomia para tal e submetidos prioritariamente aos interesses econômicos. Além disso, a rápida absorção de tecnologias exige do trabalhador alta capacidade adaptativa, enfatizando a polivalência, a inovação, a hiperindividualização e a competitividade – ao mesmo tempo em que se exige o trabalho em equipe, a responsabilização, a qualificação variada e não especializada, entre outros. E, ainda, essas alterações são incorporadas e aplicadas ao mesmo tempo em que se mantêm estruturas rígidas e metodologias tradicionais, observando-se uma hibridez de políticas e ações.

A progressão do programa neoliberal arrefece e desarticula movimentos de resistências e formas de lutas. A reestruturação mundial do modo de desenvolvimento do capitalismo, e sua expressividade no Brasil por meio das reformas administrativas do Estado, encontra ainda maior fôlego no desmoronamento das referências ditas práticas do socialismo para os movimentos de contestação, fortalecendo a concepção do capitalismo como possibilidade única de sociabilidade e desenvolvimento, de forma que “a maioria dos povos continuam, via de regra, apostando na possibilidade de acesso às benesses da civilização” (CAMPOS, 1994 p.16). Nesse cenário, Campos (1994) afirma um isolamento político da esquerda pela incapacidade de fazer frente às renovações constantes da burguesia para se manter, de construir outros caminhos, evidenciando que “não foram desenvolvidas outras perspectivas, que não só resgatassem o dinamismo, (...), como também criassem as bases para o surgimento de um padrão de vida no qual a solidariedade social fosse não só possível mas, também, uma norma útil à sobrevivência” (1994, p.16). Como crítica, expõe:

(...) no Brasil as análises da esquerda têm denunciado a falta de recursos financeiros, os baixos salários, a deterioração de equipamentos e dos serviços como um todo; contudo, estas apreciações não tiveram sequer a argúcia de desvendar o “coração das trevas”. Não conseguiram traduzir a crise de eficácia do sistema público e privado de saúde, para além de alguns óbvios impasses estruturais, já identificados há dezenas de anos e incorporados ao discurso – como dizeres de uma ladainha que se repete cotidianamente nos cânticos dos devotos – por todas as forças sociais, inclusive as de extração conservadora. (CAMPOS 1994, p.26).

O efeito ideológico da naturalização de uma concepção de mundo capitalista como única, reificada na cotidianidade, tende a restringir questionamentos e formulações e ações de

oposições *a partir* dos limites *impostos*, remetendo-se às contraidentificações diretas e sob a possibilidade da circularidade abordada na perspectiva discursiva de Pêcheux. Conforme os pressupostos do CE profissional, abordados a partir de Barroco (2001; et al 2012), a reflexão ético-crítica concebe potencialidades de atuação no presente e na direcionalidade de um *dever ser* de um projeto societário que pretende a superação do capitalismo. Nesse sentido, supõe diferentes níveis de consciência e de emancipação, o que possibilita atuar dentro, contra e visando a superar as conformações da ordem burguesa. Assim, voltando-se à trajetória de reivindicações por condições de trabalho e de melhorias que lhe possam ser associadas, expressam, ao mesmo tempo, os limites e as possibilidades de resistência. Desse modo, a manutenção das conferências em contexto árido – em que pese constringidas a espaços legalizados, a reivindicações limitadas e com incorporações de racionalidade gerencial – afirma-se como tensão na arena política da saúde, na permanência de instituir fissuras e estabelecer novos arranjos de sentido.

Nesse caminho, em 1992, a 9ª Conferência Nacional de Saúde retoma o acumulado dos debates anteriores, mantendo reivindicações concernentes às condições de trabalho e de proteção e reconhecimento dos trabalhadores da saúde. Pauta-se, novamente, a carência de uma política de recursos humanos para o SUS para orientações e regulações sobre temas como interiorização dos profissionais, implantação de regime jurídico específico, capacitação continuada, avaliação de desempenho e trabalho em equipes multiprofissionais, entre outros aspectos, além de indicar a realização da 2ª Conferência Nacional de Recursos Humanos para a Saúde (1993), buscando maior visibilidade e aprofundamento dos temas em discussão<sup>146</sup>.

Em 1996, a 10ª Conferência Nacional de Saúde delibera pela elaboração de uma Norma Operacional Básica para os recursos humanos em saúde, como proposta de política nacional. Esse trabalho de construção foi realizado pela Comissão Intersetorial de Recursos Humanos do Conselho Nacional de Saúde, com a participação de trabalhadores, gestores e atores do controle social. Na conferência seguinte, no ano 2000, foi aprovada integralmente a 3ª versão dos Princípios e Diretrizes para a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUS – NOB-RH/SUS, contemplando como eixos principais de princípios e diretrizes: a) Gestão do

---

<sup>146</sup> A segunda conferência específica sobre os trabalhadores da saúde traz para o debate a questão da ordenação da formação para o SUS, com discussões conjuntas entre os órgãos formadores, os conselhos e os prestadores de serviço; a revisão dos currículos; o serviço civil obrigatório; a obrigatoriedade de planos de qualificação de seus trabalhadores; a criação de estruturas de desenvolvimento de recursos humanos e de gestores, com plano de carreira; a criação de um sistema de informação sobre recursos humanos e de câmaras técnicas vinculadas aos Conselhos de Saúde, para análise e avaliação dos recursos humanos (BRASIL, 1993; 1993a).

Trabalho no SUS; b) Política de Desenvolvimento do Trabalhador do SUS; c) Política de Saúde Ocupacional e d) Controle Social da Gestão do Trabalho no SUS.

Durante o ano de 2003, alguns meses após a criação da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde no Ministério da Saúde, a NOB-RH/SUS tornou-se documento base da Política Nacional de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde, conforme deliberação do Conselho Nacional de Saúde<sup>147</sup> (BRASIL, 2005). No conjunto dessa sequência de eventos, durante o período de 2003, estabelece-se o uso formal de uma nova expressão, *gestão do trabalho em saúde*. Ainda que já existente<sup>148</sup>, evidencia-se um movimento pela sua aplicação normativa e institucional na área da saúde pública, substituindo, intencionalmente, a materialidade linguística tradicionalmente utilizada *recursos humanos*.

De um ponto de vista discursivo, a configuração de uma mudança terminológica, como a observada, é indicativo de movimentos no tecido das redes de sentido. Assim, ao inscrever-se o termo *Gestão do trabalho em saúde* como mais apropriado que, ou como rejeição a, outros termos já reconhecidos como associados ao trabalhador no campo organizacional, relações distintas passam a ser estabelecidas em tal domínio de saber. Desse modo, uma reformulação no nível linguístico pressupõe arranjo particular no complexo das formações ideológicas.

Considerando-se que ao ser mencionado o enunciado *Recursos Humanos*, há intervenção de uma memória discursiva específica, que opera associações de sentidos historicizados da ordem do já-dito, como implícitos e, ao ser utilizado *Gestão do Trabalho em Saúde* outro recorte de memória é acionado a intervir. Assim, entende-se que não podem ser designados como sinônimos e sim, como sentidos em tensão, que remetem a diferentes recortes de formação ideológica. A compreensão desses diferentes sentidos postos em movimento e em interseção abrangem a exterioridade linguística, como as circunstâncias em que são utilizadas, contexto social, histórico e ideológico, que conformam as relações de força do discurso (FERREIRA, 2005).

Assim, agregando-se à construção das pautas de reivindicações dos trabalhadores da saúde brasileiros, enquanto enfrentamentos à ofensiva neoliberal, sinaliza-se como especificidade relevante o significado social da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) como presidente do Brasil, fato que foi simbolicamente reconhecido como uma vitória

---

<sup>147</sup> CNS, Resolução nº330 de 4 de novembro de 2003.

<sup>148</sup> Na área das teorias organizacionais, pode-se citar artigo de Maria Rosa Fischer, *Gestão do Trabalho: dimensões institucionais e organizacionais*, em 1991. Na área da saúde, encontram-se em alguns textos de José Paranaguá de Santana, como *Perspectivas para a Gestão do Trabalho no Sistema Único de Saúde*, em obra da OPAS, em 1994.

das classes trabalhadoras, pela sua trajetória no Partido dos Trabalhadores e no movimento operário. Na conformação do processo discursivo do novo governo, possibilitavam-se novos arranjos de funcionalidades, considerando-se que o lugar de fala, de *governo*, emaranhava-se em remissões ao espaço social de identificação proletária.

Nesse caminho, dentre as ações promovidas pelo novo governo, ressalta-se o ato de criação da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES)<sup>149</sup>, em 2003, vinculada diretamente ao Ministério da Saúde, que promoveu importante elevação da área do trabalho em saúde<sup>150</sup> no organograma institucional. Nesse processo de institucionalização da SGTES, o Poder Executivo federal estabelece agenda de considerável aproximação às proposições das conferências, lançando diversas políticas e ações na área<sup>151</sup>. Ainda que as proposições construídas nos espaços das conferências se apresentem, em si, permeados de contradições, conforme mencionado, o lançamento dessas ações, ao serem postas em movimento por governo que se atribui identificado às classes trabalhadoras, repercute consideravelmente em expectativas de melhorias concretas. Nessa sequência, como outra ação de significação importante nesse processo está a convocação, pelo Poder Executivo, da 3ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde (CNGTES)<sup>152</sup>, deliberada

---

<sup>149</sup> MS, Decreto nº 4.726, de 9 de junho de 2003. Conforme Glossário Temático desenvolvido pela Secretaria, este apresenta: “A SGTES tem como principais finalidades, dentre outras: promover a ordenação da formação de recursos humanos na área de saúde; elaborar e propor políticas de formação e de desenvolvimento profissional para essa área; planejar, coordenar e apoiar as atividades relacionadas ao trabalho e à educação na área da saúde; promover a articulação com órgãos educacionais, entidades sindicais e de fiscalização do exercício profissional e os movimentos sociais, tendo em vista a formação, o desenvolvimento profissional e o trabalho no setor Saúde; promover a integração dos setores da Saúde e da Educação para fortalecer as instituições formadoras de profissionais atuantes na área; planejar e coordenar ações, visando à integração e ao aperfeiçoamento da relação entre as gestões federal, estaduais e municipais do SUS, relativos a planos de formação, qualificação e distribuição das ofertas de educação e trabalho na área da saúde; planejar e coordenar ações destinadas a promover a participação dos trabalhadores de saúde do SUS na gestão dos serviços e a regulação das profissões de saúde; planejar e coordenar ações visando à promoção da educação em saúde, ao fortalecimento das iniciativas próprias do movimento popular no campo da educação em saúde e da gestão das políticas públicas de saúde” (BRASIL, 2012 p.9).

<sup>150</sup> Até esse momento, a questão dos *recursos humanos* era de responsabilidade da Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Recursos Humanos para o SUS, da Secretaria de Assistência à Saúde, que era vinculada “à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, e por fim, à Secretaria de Políticas de Saúde, fazendo parte do terceiro escalão da estrutura ministerial” (GARCIA, 2010 p.60).

<sup>151</sup> Ver publicação dos programas e ações da SGTES (BRASIL, 2012b).

<sup>152</sup> Os problemas historicamente apontados desde a 3ª CNS (1963), principalmente nos âmbitos da inserção, fixação e vínculo trabalhista seguro e a educação em saúde alinhadas às necessidades da população, são reafirmados. Em momento histórico de maior responsividade do poder público a esse campo, que observava avanços normativos e, também, maior produção de conhecimentos, apresentou enfoque a tensionar certos alargamentos no campo da gestão, afirmando a democracia, a participação e a negociação, conforme evidencia os eixos temáticos: a) Gestão Democrática e Participativa do Trabalho em Saúde: agenda estratégica e financiamento; b) Gestão Democrática e Participativa na Educação em Saúde: agenda estratégica e financiamento; c) Negociação na Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde: valorização, humanização e saúde do trabalhador e; d) Controle Social na Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde. Em um documento amplo, com 528

na 12ª Conferência Nacional de Saúde (2003) e realizada em março de 2006, doze anos após a II Conferência Nacional de Recursos Humanos em Saúde, obtendo grande repercussão a intervir na conformação dos sentidos.

Nesse movimento, salientam-se, a partir de sequências discursivas (SD) do domínio de saber *oficial* (DO), a busca de evidenciar e denotar sentidos de um *momento novo* para os trabalhadores da saúde, ao qual se associa a nova terminologia, visando a dissociar os efeitos dessas ações da carga semântica de matriz liberal. Desse modo as SD4 e SD5 (DO), possibilitam perceber essa funcionalidade:

SD 4 (DO)

Saúde se faz com **gente**. Gente que cuida de gente, respeitando-se as diferenças de gênero, étnico-raciais e de orientação sexual. Por isso, os trabalhadores não podem ser vistos como **mais** um recurso na área de Saúde. (p.115, grifo nosso)

(BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. 12ª *Conferência Nacional de Saúde*: Conferência Sérgio Arouca: Brasília, 7 a 11 de dezembro de 2003: relatório final. Brasília: Ministério da Saúde, 2004).

Nessa SD4, referente a documento da 12ª Conferência Nacional de Saúde, realizada no início do governo Lula, percebe-se que o termo “mais” é significativo e pode ser visto como um elemento que marca um deslocamento com uma memória específica, num movimento de negação da terminologia anterior mais do que de ratificação de nova terminologia. O uso da expressão “gente” demonstra-se importante ao ser considerado como uma forma de demarcação em oposição à expressão “recurso”, na medida em que mobilizam associação respectiva a “vivo” e a “morto”. Assim, pode-se propor que o enunciado “os trabalhadores não podem ser visto como mais um recurso na área da Saúde” aceita como paráfrase “até o presente momento, os trabalhadores vinham sendo vistos (e tratados?) como um mero recurso, ou seja, como se não fossem gente”. Além disso, o tom assertivo da passagem, observado por meio de modalizações como “não podem” que resultam no posicionamento normativo (ordem e permissão) contribui para certo efeito de militância, enfatizando o funcionamento de negação da terminologia (perspectiva) anterior (termo Recursos Humanos).

SD 5 (DO)

A atualização e a valorização do debate acumulado e a iniciativa governamental rompem com a ideia de que o trabalhador é **apenas mais um recurso de infraestrutura**, reconhecendo-o como protagonista do processo de consolidação do Sistema. (item 24, p 28, grifo nosso)

(BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. *Documentos preparatórios para 3ª Conferência Nacional de Gestão do*

---

propostas/recomendações detalhadas para cada eixo, o relatório final faz o esforço de abarcar a densidade e a multiplicidade dos aspectos da temática (BRASIL, 2007). Ressalta-se que a 3ª CNGTES, de 2006, é também a última específica realizada para a área até o momento atual.

*Trabalho e da Educação na Saúde: trabalhadores da saúde e a saúde de todos os brasileiros: práticas de trabalho, gestão, formação e participação. MS. SGTES. CNS, 2ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2005a)*

Na sequência acima, integrante de documento que propunha-se a conduzir os processos de debates da 3ª CNGTES, destaca-se a expressão “apenas mais um recurso de infraestrutura” utilizada para designar o papel do trabalhador na perspectiva anterior (aquela dos recursos humanos). O uso do advérbio “apenas” produz um efeito de insuficiência e enfatiza o caráter ordinário que o trabalhador adquire nesse contexto. Além disso, a associação da perspectiva anterior com o termo “infraestrutura”, no qual há uma identificação dominante ao trabalho morto, máquinas e equipamentos, encerra crítica a uma coisificação do ser humano, que é contraposta no uso da palavra “protagonista”, que denota ação humana e intencionalidade, funcionando à semelhança dos termos “gente” e “recurso” da SD4. Assim, o efeito de oposição com a perspectiva anterior se dá pelo aspecto da ênfase à ação humana intencional. Além disso, o enunciado “valorização do debate acumulado e a iniciativa governamental rompem” apresenta-se assertivo acerca dessa transformação de perspectiva, incluindo referência aos agentes do processo, com maior destaque ao papel do estado como propulsor, na medida em que o “debate”, que associa a processos participativos e coletivos, é mencionado como participante, mas na medida em que é “valorizado”. Essa SD5 apresenta-se a afirmar e reivindicar um momento de ruptura vinculada, principalmente, à atuação do novo governo.

Esse funcionamento encontra semelhança na produção discursiva do domínio de saber acadêmico (DA), analisado a partir das SD 6 e 7 (DA) que seguem:

SD 6 (DA)

O momento seguinte inicia-se com o **novo** governo, em 2003, caracterizado pelo retorno aos princípios de que saúde é um bem público e os trabalhadores que atuam são um bem público. A mudança positiva nas políticas de recursos humanos vem acompanhada da criação, no governo Lula, da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, dentro do Ministério da Saúde, que passa a tratar especificamente da gestão dos recursos humanos na dimensão do trabalho e da educação na saúde. Com esta ação política, o governo federal inaugura um novo momento para a área de RH” (p.277-278, grifo nosso).

(MACHADO, Maria Helena. *Trabalhadores da Saúde e sua Trajetória na Reforma Sanitária*. In: LIMA, Nísia Trindade (org.). *Saúde e Democracia: história e perspectiva do SUS*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005).

Nessa SD6, que compõe literatura em consonância à afirmação da política pública de saúde associada aos valores dos direitos humanos e da democracia, o termo “retorno” exerce importante função ao relacionar-se com “princípios de que a saúde é um bem público e os trabalhadores que atuam são um bem público”, na medida em que conecta a atuação governamental à perspectiva do sentido de direito, sentido específico da saúde conforme a

tensão estabelecida nos movimentos que caracterizaram a Reforma Sanitária e à consolidação do direito fundamental social na Constituição. Desse modo, apresenta uma direcionalidade na atuação do governo e de suas políticas como alinhadas a tal perspectiva. Esse efeito de sentido é atribuído também às relações com o trabalhador da saúde, quando do enunciado “inaugura um novo momento para a área de RH”. A manutenção do termo “RH” e o uso da expressão “novo momento” funciona como uma diferenciação incremental, não propriamente uma ruptura.

#### SD 7 (DA)

No Brasil, ao longo das últimas décadas, a área de **recursos humanos** em saúde sofreu os impactos de dois movimentos antagônicos: um de Consolidação do SUS, com esquecimento total do campo de RH; e outro, já na década de 2000, mais especificamente a partir da criação da SGTES em 2003, quando a área sai do ostracismo e ganha centralidade, mostrando-se fundamental para a consolidação do sistema de saúde. (p.106)

(PIERANTONI, Célia Regina; FRANÇA, Tania; GARCIA, Ana Cláudia; SANTOS, Maria Ruth dos; VARELLA, Thereza Christina; MATSUMOTO, Karen dos Santos. *Gestão do Trabalho e Educação em Saúde*. Rio de Janeiro: CEPESC: IMS/UERJ: ObservaRH, 2012)

Essa sequência consta em publicação, em momento histórico posterior à institucionalização das políticas na área, que visa a explicitar avanços alcançados e desafios interpostos. Nessa sequência, o termo “antagônico” funciona para demarcar uma dissociação temporal que delimita dois momentos distintos, tendo 2003 como o marco no qual a área de recursos humanos “ganha centralidade”. Conforme a SD6, intencionalidade política do governo é destacada e atrelada a uma nova perspectiva para atuação relacionada ao trabalho na saúde. Ainda que mantenha o termo “RH”, denota mudança quando associa ao novo período e também ao termo “fundamental”.

Retomando-se o domínio do discurso oficial, mantém-se movimento predominante de valorização do processo como perspectivas distintas para a classe trabalhadora.

#### SD 8 (DO)

A implementação desses princípios e diretrizes na construção **social** das políticas nacional, estaduais e municipais de Gestão do Trabalho no SUS é um processo que caminha na **contramão** da realidade atual produzida pelo modelo neoliberal. Será conquistada no cotidiano da sociedade e dos serviços de saúde a partir da construção coletiva, da decisão política de usuários, trabalhadores, prestadores de serviços e gestores e de ações programáticas e estratégicas que contemplem as dimensões técnicas, humanas e éticas que promovam novas relações de trabalho e maior governabilidade na produção dos serviços de saúde de qualidade a serem ofertados à população. (p.21)

(BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Princípios e Diretrizes para a Gestão do Trabalho no SUS* (NOB/RH-SUS). 3ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2005).

Nessa SD8, afirma-se a oposição entre a política de gestão do trabalho no SUS e o

modelo neoliberal no enunciado “caminha na contramão da realidade atual produzida pelo modelo neoliberal”. Como complementos a esse efeito de contraposição ao modelo neoliberal, apresenta alguns atributos das ações a serem promovidas e das relações de trabalho que lhes seriam diferenciadores, como os termos “humanas e éticas”, que buscam alusão a valores socialmente positivos, opostos aos associados correntemente às práticas do capitalismo, como “desumano” e “antiético”. Além disso, apresenta enunciados associados a processos democráticos de participação ampliada, como “construção social” e “construção coletiva, da decisão política de usuários, trabalhadores, prestadores de serviços e gestores”, no qual não somente engloba genericamente nos termos “social” e “coletivo” como menciona os atores envolvidos, no que se apresenta como importante a inclusão de “usuários” e “trabalhadores” no enunciado, também funcionando como um diferenciador do modelo criticado, uma vez que a democracia em si não é oposta ao neoliberalismo.

#### SD 9 (DO)

(...) os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Intersetorial de Recursos Humanos e pela Mesa Nacional de Negociação do SUS que, de algum modo, influenciaram na implementação de políticas de recursos humanos em experiências isoladas, mas que não se efetivaram como Política Nacional para a Gestão do Trabalho no SUS. (p.13)

(BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Princípios e Diretrizes para a Gestão do Trabalho no SUS* (NOB/RH-SUS). 3ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2005).

#### SD 10 (DO)

**Aprimorar** a política de recursos humanos para valorizar, motivar e atualizar o quadro de servidores e gerentes do SUS, **fazendo** da gestão do trabalho um tema de maior relevância, dotado de instrumentos capazes de equacionar as distorções existentes no gerenciamento das forças e relações de trabalho em saúde. (p.17-18, grifo nosso)

(BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *3ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde: relatório final*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007).

Na SD9, há um indicativo de diferenciação qualitativa entre “Política Nacional de Gestão do Trabalho no SUS” em relação à expressão anterior “políticas de recursos humanos”, entretanto, não remete a uma relação de ruptura, mas a uma relação incremental. Essa sequência incrementada pode ser entendida pelo enunciado que conecta a relação entre as duas: “mas que não se efetivaram”. Desse modo, essa sequência apresenta uma direção de diferenciação, mas não como um processo de ruptura, e sim uma continuidade reformulada.

Semelhante é o funcionamento observado na SD10, na qual a “aprimorar” é referido como uma forma de diferenciação (na manutenção) positiva, em que o termo associa a uma qualidade de “melhor” e, nesse processo de aprimoramento refere-se, então, ao termo “gestão do trabalho”.

## SD 11 (DO)

III. o Conselho Municipal de Saúde publicará a lista, por segmento, das entidades e instituições que poderão indicar os Delegados à Etapa Municipal, respeitando-se, obrigatoriamente, a paridade da Resolução nº 333/2003, do Conselho Nacional de Saúde, priorizando a participação, no segmento dos gestores, da representação dos responsáveis pelas áreas de **gestão do trabalho e da educação na saúde (áreas de Recursos Humanos)**; (p. 8, grifo nosso)

(BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. *Documentos preparatórios para 3ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde*: trabalhadores da saúde e a saúde de todos os brasileiros: práticas de trabalho, gestão, formação e participação. MS. SGTES. CNS, 2ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2005a)

## SD 12 (DO)

O Brasil foi um dos países que mais avançou no conhecimento sobre o campo da educação e da gestão do trabalho de saúde, **vale dizer**, dos recursos humanos. (p.7)

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *3ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde*: relatório final. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.

Nas SD11 e SD12, acima, “gestão do trabalho em saúde” é colocado em relação de sinonímia com “recursos humanos”, ou seja, não há alteração de sentido. A indicação de “(áreas de Recursos Humanos)” é utilizada entre parênteses e com efeito de explicação direta, assim como o funcionamento da expressão “vale dizer”. Importante mencionar que a utilização das expressões como sinônimos são expressas em documentos referentes à 3ª Conferência específica sobre os trabalhadores da saúde, na qual houve a substituição do título.

## SD 13 (DO)

**Recursos Humanos**: é a expressão utilizada, normalmente, para designar e especificar os trabalhadores, em relação a outros recursos necessários ao desenvolvimento de uma ação, uma operação, um projeto, um serviço, etc., tais como os recursos físicos, recursos materiais, recursos financeiros, dentre outros. (p.31)

(BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Princípios e Diretrizes para a Gestão do Trabalho no SUS (NOB/RH-SUS)*. 3ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2005).

Aqui os trabalhadores, designados como recursos, estão em relação de equivalência aos demais “recursos” que entram em jogo no trabalho. Desse modo, o adjetivo “humano”, que acompanha o termo recursos, não parece qualificar a ponto de distinguir efetivamente os trabalhadores dos demais recursos.

## SD 14 (DO)

**Gestão do Trabalho no SUS**, fem. Política que trata das relações de trabalho a partir de uma concepção na qual a participação do trabalhador é fundamental para a efetividade e eficiência do Sistema Único de Saúde. Notas: i) O trabalhador é percebido como sujeito e agente transformador de seu ambiente e não apenas um mero recurso humano realizador de tarefas previamente estabelecidas pela administração local. ii) Nessa abordagem, o trabalho é visto como um processo de trocas, de criatividade, coparticipação e corresponsabilização, de enriquecimento e comprometimento mútuos. iii) Essa política pressupõe a garantia de requisitos básicos para a valorização do trabalhador da saúde e do seu trabalho, tais como: Plano de Carreira, Cargos e Salários; vínculos de trabalho com proteção social; espaços de

discussão e negociação das relações de trabalho em saúde, com mesas de negociação permanente e comissões locais de negociação de condições de trabalho; capacitação e educação permanente dos trabalhadores; humanização da qualidade do trabalho, entre outros. iv) A implementação dessa proposta vem sendo difundida a partir de 2003, com a criação da Secretaria da Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES) no Ministério da Saúde e de seus dois departamentos: Departamento de Gestão e da Regulação do Trabalho em Saúde (Degerts) e Departamento de Gestão da Educação na Saúde (Deges). (BRASIL, 2012 p.23-24)

(BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. *Glossário temático: gestão do trabalho e da educação na saúde*. 2. ed., Brasília: Ministério da Saúde, 2012)

Nessa sequência, que pretende designar uma explicação acerca da terminologia “gestão do trabalho no SUS”, percebe-se uma diferenciação da qualidade do trabalhador como distinto de recurso, como uma forma de demarcar a ruptura com a terminologia anterior, como ao atribuir à sua definição o enunciado “sujeito e agente transformador”, que pode ser relacionado ao efeito de sentido associado à teleologia. Entretanto, ao utilizar o termo “apenas” na construção da oposição a “mero recurso”, o funcionamento torna-se incremental, ou seja, mantendo a qualidade de recurso, mas incluindo outras. Acerca do enunciado “a participação do trabalhador é fundamental”, o termo “participação” pode ser percebido como associado ao mencionado “sujeito e agente transformador”, funcionando para efeito positivo e, ao mesmo tempo, para reforçar a negação da atribuição de “recurso”.

Em relação ao enunciado “efetividade e eficiência do Sistema Único de Saúde”, destaca-se a conexão entre “efetividade e eficiência”, termos relacionados à racionalidade gerencial, ao termo que designa a política pública de saúde brasileira. Nessa relação é possível perceber semelhança ao efeito referido nas sequências de justificação da reforma do Estado, no qual a ênfase ao papel social do Estado e aos direitos sociais possibilitava a aplicação de ferramentas e controles do capital. Entretanto, ao vincular essas características à política pública de saúde pretende funcionar como uma afirmação do papel estatal, do direito à saúde e da importância do trabalhador.

Algumas opacidades de sentidos podem ser percebidas por meio das notas que são utilizadas para complementar essa diferenciação às políticas anteriores, nas quais são referidos dispositivos e ações presentes nos modelos gerenciais (envolvimento e comprometimento). Dentre alguns dos exemplos, o enunciado “vínculos de trabalho com proteção social”, que remete a uma desejável segurança e garantia, é conectado a “negociação de condições de trabalho”, no qual essa mesma proteção já não figura uma garantia, e sim, um resultado de negociação. Essa associação de “proteção” a “negociação” parece tentar atribuir a última o efeito positivo da primeira. Compreende-se que, as políticas listadas a partir das notas

convergem a grande parte das reivindicações do movimento dos trabalhadores da saúde e em contraposições ao movimento de precarização, reforçando preponderância no uso da expressão “humanização da qualidade do trabalho”, entretanto, conforme já mencionado, incorporam em si tensões de sentidos.

#### SD 15 (DO)

(...) as abordagens conceituais do termo **recursos humanos** sofrem uma evolução, sendo (re)significado a partir de sua definição clássica, oriunda da ciência da administração, estando subordinado à ótica de quem exerce alguma função de gerência ou de planejamento (gerência de capacidade das pessoas, assim como de recursos materiais e financeiros com vistas a uma utilização mais racional e eficiente). Absorve o conceito de força de trabalho da economia política com o uso descritivo e analítico dos fenômenos do mercado de trabalho – emprego/desemprego, produção, renda, assalariamento e configura-se na gestão do trabalho – e da sociologia do trabalho, em um mix que envolve o trabalho, o trabalhador como “ser social” e a sociedade. (54, grifos dos autores)

(PIERANTONI, Célia Regina; VARELLA, Thereza Christina; FRANÇA, Tania. Recursos Humanos e Gestão do Trabalho em Saúde: da teoria para a prática. In: BARROS, André Falcão do Rêgo (org.) Observatório de Recursos Humanos em Saúde no Brasil: estudos e análise. Brasília: Ministério da Saúde, 2004)

A SD15 apresenta-se como uma explicação da nova terminologia “gestão do trabalho”. Destaca-se que o enunciado “as abordagens conceituais do termo **recursos humanos** sofrem uma evolução, sendo (re)significado” menciona diferenciação do termo anterior por uma relação de incrementação e ressignificação. Sem expressar efeito de ruptura, menciona uma “evolução”. A noção de “evolução” remete ao debate sobre modernização, o elogio ao “novo”, como mencionado na análise de Vallemont (1996). Esse efeito positivo é complementado ao referir elementos agregados, em especial no enunciado “o trabalhador como ‘ser social’”, em oposição à insumo. Entretanto, ao associar gestão do trabalho as expressões “ressignificação”, “ser social” e a localização do âmbito dos fenômenos sociais materiais, evocando campos de conhecimentos e formulações críticas, como “economia política” e “sociologia do trabalho”, funciona como efeito de deslocamentos, que se entende sobressaltar à menção de processo “evolutivo”

#### SD 16 (DO)

O “novo” campo de atuação da **gestão do trabalho em saúde** e do gestor de RH pode ser configurado em um conjunto de atividades que envolvem: o planejamento, a captação, a distribuição e a alocação de pessoas em postos de trabalho, com a qualificação requerida e com medidas que fortaleçam a fixação desses profissionais; a oferta de possibilidades de formação e capacitação que atendam às necessidades de desenvolvimento de competências para atenção à saúde de qualidade; e medidas no campo da regulação do trabalho com interfaces/intermediações com as corporações profissionais, o mercado educativo e a sociedade.

Assim, a agenda para a gestão do trabalho em saúde deve incluir o **fortalecimento de práticas gerenciais** que busquem consensos e acordos para atender aos conflitos entre os interesses corporativos e sociais envolvidos, objetivando uma visão ampliada do direito à saúde garantido constitucionalmente, como no caso do Brasil; a incorporação

da prática da avaliação como instrumento de fortalecimento e transformação tanto da própria gestão como de construção de capacidades para formulação de políticas públicas. Mais ainda, a valorização do capital humano e do conhecimento como forças produtivas e mediadoras, não só do direito à saúde, mas também de desenvolvimento social. (p.68, grifo nosso)

(PIERANTONI, Célia Regina; VARELLA, Thereza Christina; FRANÇA, Tania. Recursos Humanos e Gestão do Trabalho em Saúde: da teoria para a prática. In: BARROS, André Falcão do Rêgo (org.) Observatório de Recursos Humanos em Saúde no Brasil: estudos e análise. Brasília: Ministério da Saúde, 2004)

Na sequência SD16, o uso do termo “novo” em destaque demonstra uma ressalva, o que poderia ser substituído sem alteração de sentido por “não tão novo”. Esse sentido de continuidade é também expresso ao utilizar a referência de “campo de atuação da gestão do trabalho em saúde” complementado por “e do gestor de RH”, de forma a possibilitar a coexistência da terminologia, no qual a expressão “RH” é entendida como recursos humanos e, ainda, localizados em condição de subordinação com a expressão “gestor de”. Muitos elementos possibilitam compreender continuidade e, inclusive, a afirmação da matriz liberal, como no enunciado “fortalecimento de práticas gerenciais”, que é associado a “consensos e acordos para atender aos conflitos entre interesses corporativos e sociais envolvidos”, que apresenta a associação aos modelos de comprometimento e qualidade total. Dentre outros elementos que podem ser mencionados, destaca-se, por outro lado, a apresentação de formulações em sentidos que se contrapõem, como condições de trabalho, a preocupação em localizar a “atenção à saúde de qualidade”, “visão ampliada do direito à saúde”, em fornecer como direcionalidade do dispositivo de avaliação as políticas públicas, e do ser humano enquanto *agente* nesse processo. Assim, nessa SD, em que pese a utilização de palavras comuns às produções liberais, considera-se que os efeitos de sentido que produz buscam significações próximas às agendas das lutas por avanços na direção de emancipações sociais e políticas.

Considerando-se as sequências e considerações expostas, percebe-se que o processo discursivo que domina do *Discurso Oficial*, em relação à terminologia *Gestão do Trabalho em Saúde*, apesar de apresentar elementos que indiciam tensões e oposições, reproduz o efeito de sentido lastreado no modelo gerencial neoliberal. Os processos discursivos polissêmicos, percebidos relacionam-se aos sentidos de *trabalho humano*, principalmente ao processo de produzir o efeito de rompimento com o sentido denotado à expressão anterior *recursos humanos*. No entanto, não se apresentam suficientes para constituir ruptura com a formação ideológica, constituindo, portanto, um funcionamento predominantemente parafrástico.

Ressalta-se, ainda, que a existência de sentidos em conflito possibilitou, inclusive, uma maior mobilização de apoio às ações do governo, à semelhança do funcionamento discursivo

mencionado como exemplo na reforma do Estado Brasileiro. Nesse processo de reprodução-transformação, as ênfases à *centralidade* e à *valorização do trabalhador*, e as menções à *saúde pública* funcionaram, ao mobilizar percepções de aparente ruptura, também a tornar mais opacas as contradições vinculadas ao controle da força de trabalho. A atuação da forma estatal relacionada ao trabalhador da saúde, e na implantação de políticas na área, também encontrou apoio no próprio processo de construção da agenda de reivindicações dos trabalhadores, que incorporaram historicamente em sua pauta, processos do gerencialismo, ainda que em possíveis movimentos de ressignificação.

Em continuidade, cabe perceber como a alteração da terminologia apresenta significações no domínio do *Discurso Acadêmico (DA)*.

#### SD 17 (DA)

A gestão do trabalho é um dispositivo para atração e fixação de profissionais de saúde, sobretudo médicos para a APS/ESF, quando realizada de maneira adequada à vinculação trabalhista, atrelando o componente educativo para produzir reflexões acerca do trabalho e o permanente aprendizado em serviço. Nesse sentido, os profissionais da saúde perceberam que os processos educativos não estavam surtindo efeito no seu processo de trabalho, ou seja, a gestão do trabalho em saúde permanece burocrática, ritualística e não logra produzir novas subjetividades para produção do cuidado em saúde. (p.48)

(DOS SANTOS, Adriano Maia; DA NÓBREGA, Iva Karla Silva; ASSIS, Marluce Maria Araújo; DE JESUS, Sandra Rego; KOCHERGIN, Claudia Nicolaevna; BISPO JUNIOR, José Patrício; ALVES, Josenildo de Sousa; SANTANA, Katiuscya Carneiro. Desafios à Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Saúde para a Produção do Cuidado na Estratégia Saúde da Família. Revista de Atenção Primária a Saúde, vol.18 (1), p.39-50, 2015)

Nessa SD17, há uma explicação associada a “gestão do trabalho”, utilizando o verbo de ligação “é” e conectando a “dispositivo”. Ao ser utilizado o termo “dispositivo”, distancia de noções de “política” ou “modelo”, e funciona como uma redução a um “componente” ou “ferramenta”. Entretanto, atribui funções mais amplas, como relacionadas às expressões “atração e fixação”, “vinculação trabalhista” e “educativo”. Desse modo, percebe-se uma dificuldade em qualificar em que consiste “gestão do trabalho”. Ao mesmo tempo, no enunciado “permanece burocrática” percebe-se a funcionalidade de atribuir o efeito negativo em “burocrática” a partir da conexão com “permanece”, associado a “estagnação”. Ainda que sem apresentar uma definição de forma, a “gestão do trabalho” é relacionada ao oposto do “burocrático”, que no contexto dos modelos organizacionais pode ser expresso pela ideia de *flexibilização*.

#### SD 18 (DA)

A pretensa mudança, longe de favorecer o trabalhador, vem subtraindo conquistas e multiplicando responsabilidades. O individual se sobrepõe ao coletivo. A carreira não é mais da empresa, mas do trabalhador, que traz para si o encargo de construir seus

espaços de empregabilidade. Assim, embora as novas formas de produção não sejam ainda capazes de romper totalmente com os princípios da administração científica, no campo da saúde é possível observar a busca pela criação de espaços coletivos de gestão e a valorização da capacidade de expressão dos trabalhadores. Entretanto, ainda estamos perseguindo mecanismos mais eficazes que tanto contemplem as exigências de qualidade dos serviços, quanto os anseios de melhores condições de trabalho para os profissionais. (p.690)

(PIERANTONI, Célia Regina; VARELLA, Thereza Christina; DOS SANTOS, Maria Ruth; FRANÇA, Tania; GARCIA, Ana Claudia. Gestão do trabalho e da educação em saúde: recursos humanos em duas décadas do SUS. *PHYSIS*, vol.18(4), pp.685-704, 2008)

A SD18, ao utilizar o termo “pretensa” para abordar mudança, associa a uma tentativa fracassada e, desse modo, caracteriza a “gestão do trabalho em saúde” como direcionada inicialmente a “favorecer o trabalhador”, mas que falhou, caracterizando-se, portanto como “pretensa”. Assim, essa direcionalidade atribuída como positiva inicialmente, é reconfigurada ao elencar alguns dos impactos da racionalidade gerencial, como nos enunciados “a carreira não é mais da empresa, mas do trabalhador” ou “empregabilidade”. Em outra referência, associa-a ainda aos “princípios da administração científica”, visto a negativa em romper. Desse modo, o sentido denotado à “gestão do trabalho em saúde” relacionada ao gerencialismo é negativo, complementado por “ainda estamos perseguindo mecanismos”, e pelas referências “a espaços coletivos de gestão” e “capacidade de expressão”, que se associam às possibilidades de autogestão e protagonismo.

#### SD 19 (DA)

Neste campo das relações sociais, duas observações serão aqui pontuadas em diferentes momentos históricos dos processos de gestão do trabalho em saúde: o fordismo e a acumulação flexível em suas determinações na saúde — uma demarcação que fizemos para elucidar momentos diferenciados da política de saúde e que influenciam nas práticas dos profissionais (...). (p.454)

(SODRÉ, Francis. Serviço Social e o campo da saúde: para além de plantões e encaminhamentos. Serviço Social e Sociedade, pp.453-475, 2010)

Nessa sequência, a “gestão do trabalho em saúde” é referenciada de duas maneiras. A relação estabelecida entre o enunciado com “momento histórico”, “fordismo” e à “acumulação flexível”, parece aludir uma definição genérica à terminologia “gestão do trabalho em saúde”, considerando transitar entre os diferentes momentos históricos que localiza a partir dos regimes de acumulação, ou seja, não é identificada transformação de sentido relacionado à terminologia. A outra referência, é que, a mesma conexão genérica atribuí, então, a qualidade da “gestão do trabalho em saúde” atualmente, ou seja, ao associar diretamente as formas de organização do trabalho em saúde ao regime de acumulação do momento, e este como “flexível”, estabelece a correspondência à matriz liberal.

#### SD 20 (DA)

Na CF de 1988, a política de recursos humanos em saúde foi marcada pelo resgate de ideias de justiça social, de recuperação dos direitos de cidadania e promoção do bem-estar. Nos anos 1990, estes princípios foram colocados em xeque pelas linhas de pensamento da administração pública e pela necessidade de os gestores do SUS encontrarem soluções ágeis para situações apresentadas. A flexibilização na gestão de pessoal do SUS e o crescimento da tendência de contratação de mão de obra mudaram as políticas de Recursos Humanos em saúde e a base de valores que as orientam (ARAÚJO et al, 2008). (p 54)

(SANTINI, Stela Maris Lopes. A Estratégia Saúde da Família e a Gestão do Trabalho em Municípios de Pequeno Porte do Norte do Estado do Paraná. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Gestão de Serviços de Saúde - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010).

Na SD 20, a definição de “gestão do trabalho em saúde” está em oposição a “ideias de justiça social, de recuperação dos direitos de cidadania e promoção do bem-estar” ao utilizar a expressão “em xeque”, associada a uma interrupção. Como complemento, apresenta o enunciado “flexibilização na gestão de pessoal do SUS”. Em que pese não referir a terminologia *gestão do trabalho em saúde* diretamente, o efeito de sentido atribuído a partir do delineamento do período em associação conecta-a ao gerencialismo. E, ainda, em contraposição, é o enunciado “recursos humanos” que se encontra associado aos princípios da Constituição, que está identificado ao valor de justiça social. Desse modo, em que pese a diferença das palavras utilizadas, os efeitos que preponderam à forma contemporânea de relações com a força de trabalho são negativos, e criticados ao referir oposição ao valor de justiça social.

#### SD 21 (DA)

Para entender o importante papel para o SUS desta nova secretaria, se faz necessário adotar novos conceitos para a gestão do trabalho, trabalhador e trabalho. Gestão do Trabalho no SUS como uma “política que trata das relações de trabalho a partir de uma concepção na qual a participação do trabalhador é fundamental para a efetividade e eficiência do Sistema Único de Saúde”. Trabalhador como sujeito e agente transformador de seu ambiente, não um mero recurso humano que realiza tarefas estabelecidas pela administração local; e trabalho como um processo de trocas, de criatividade, coparticipação e corresponsabilização, de enriquecimento e comprometimento mútuos (Brasil, 2008).

A política de gestão do trabalho no SUS, idealizada no conceito acima, induz mudanças no funcionamento dos setores de gestão do trabalho e educação na saúde e a criação de condições que valorizem o trabalhador da saúde e o seu trabalho, como: Plano de Carreira, Cargos e Salários; vínculos de trabalho com proteção social; espaços de discussão e negociação das relações de trabalho em saúde, mesas de negociação permanente e comissões locais de negociação de condições de trabalho; capacitação e educação permanente dos trabalhadores; humanização da qualidade do trabalho, dentre outras demandas apontadas por trabalhadores e gestores. (p.11)

(BRIZOLARA, Regina Vianna. Análise dos Projetos das Capitais Brasileiras Participantes do Programa de Qualificação e Estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação no SUS: período de 2006 a 2009. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Odontologia de Piracicaba - UNICAMP, Campinas, 2011)

Na SD21 a associação dos “novos conceitos” alinhados ao discurso oficial é referendado pela citação direta e pelo complemento.

## SD 22 (DA)

A partir então destes momentos, pode-se dizer que a flexibilização das relações de trabalho no setor saúde se acentuou, e com ela ocorreu o aumento na força de trabalho do SUS, porém com conseqüências diretas para o trabalhador e para as organizações de saúde, como a precarização do trabalho, a descontinuidade dos processos e outras coisas mais. E deve-se pensar que a flexibilização das relações de trabalho precisa estar de acordo com os objetivos das organizações. Desta forma, à Gestão do Trabalho no SUS cabe estabelecer critérios e mecanismos que potencializem ou minimizem os efeitos da flexibilização do trabalho sobre a proteção social e a qualidade de vida do trabalhador, e assim possam sustentar boas práticas no cuidado à saúde. (p.18)

(KOSTER, Isabella. A Gestão do Trabalho e o contexto da flexibilização no Sistema Único de Saúde. Dissertação - (Mestrado em Saúde Pública) Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, FIOCRUZ, s.n., 2008)

Nessa sequência, observa-se a uma relação indireta na definição da “Gestão do Trabalho no SUS” ao atribuir como função “cabe estabelecer critérios que potencializem ou minimizem os efeitos”. Desse modo, ao designar a função sobre “efeitos”, a reduz como uma política ou prática secundária, de forma não detém ingerência na condução das causas, ou ainda, que não é contrária as causas. Assim, ao processo definidor dessas causas, conectado ao termo “flexibilização”, está o gerencialismo. Essa perspectiva de associação ao gerencialismo, ainda que como política secundária, apresenta alguns efeitos de sentido opacos para qualificar o direcionamento da ação. Ao mesmo tempo em que evidencia atributos negativos à “flexibilização”, como “precarização” e “descontinuidade”, referência efeitos positivos, quando “precisa estar de acordo com os objetivos das organizações”. Ao mencionar ainda o enunciado “possam sustentar boas práticas no cuidado à saúde”, percebe-se que a SD tem um funcionamento de afirmação da convergência de interesses entre mercado e direito.

## SD 23 (DA)

Ao responder às exigências contemporâneas da gestão do trabalho no campo da administração pública, o setor saúde vivencia a retração do quadro de pessoal permanente nas organizações públicas. Isto tem repercussões graves como, a perda da memória institucional, o comprometimento da continuidade de ações que são estruturantes para o sistema público de saúde e, principalmente, a perda da qualidade na prestação dos serviços. (p.162)

(SOUZA, Moema Amélia Serpa Lopes. Trabalho em saúde: as (re)configurações do processo de desregulamentação do trabalho. In DAVI, J., MARTINIANO, C., and PATRIOTA, LM., orgs. Seguridade social e saúde: tendências e desafios [online]. 2ed. Campina Grande: EDUEPB, 2011. pp. 147-174)

Na sequência SD23 acima, o sentido atribuído a “gestão do trabalho em saúde” é realizado a partir da conexão entre “setor saúde” e “responder às exigências contemporâneas da gestão do trabalho”. Como complemento, essas exigências “contemporâneas” são expressas quando do enunciado “administração pública”, que pode ser associado, pela temporalidade, ao gerencialismo. Esse sentido ainda é referendado ao expor um dos impactos na expressão “retração do quadro de pessoal”, como uma crítica e reafirmação da função social estatal no campo da política pública de saúde. Desse modo, a definição do enunciado em estudo é

considerada associada ao gerencialismo e, nessa sequência denota efeito negativo.

SD 24 (DA)

A proposta de gestão do trabalho – eixo principal desta dissertação – é discutida neste capítulo com foco nas modalidades de contratação, remuneração e fixação de profissionais, nas estratégias de gestão do cuidado, como o contrato de gestão do cuidado, além dos mecanismos e nos dispositivos e estratégias de regulação do mercado de trabalho para a saúde da família na Bahia. A concepção de gestão do trabalho em saúde, tomada como referência no presente trabalho, trata das relações laborais, considerando a participação efetiva do trabalhador como fundamental para a operacionalização de um sistema tão complexo como o Sistema Único de Saúde. Ademais, compreende o trabalho como um processo de trocas, criatividade, co-participação e co-responsabilização, de enriquecimento e comprometimento mútuos (p.84)

SD 25 (DA)

Como todo o quadro da Fundação é composto de trabalhadores que devem prezar pelo interesse público e, ao mesmo tempo, estão em uma instituição com as peculiaridades do direito privado, torna-se necessária a constituição de uma cultura organizacional que contemple tanto a eficiência que o modelo quer imprimir na gestão do trabalho quanto a garantia da conservação do interesse público na execução de suas ações. (p.110)

(ANDRADE, Laíse Rezende. A FE no SUS: **Fundação Estatal como proposta** de gestão do trabalho para a Estratégia Saúde da Família na Bahia. Dissertação (Mestrado) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2009, grifo nosso)

As sequencias SD24 e SD25 fazem parte do mesmo documento, o que faz importante tratá-las em conjunto. Na SD24 é apresentada uma definição sobre “gestão do trabalho em saúde” formalmente, fundamentada nos enunciados “participação” “coparticipação e corresponsabilização”. Desse modo, assemelha-se ao discurso oficial, apresentando efeitos de sentido específicos relacionados ao trabalho humano. Ao apresentar, na SD25, a possibilidade de composição de interesses entre “interesse público” e “direito privado”, funciona de modo a estabelecer a relação com “gestão do trabalho em saúde” e a mistificação das relações de contradição do modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que evidencia essa contradição. Assim, menciona a preponderância do interesse público concomitantemente a conceber a possibilidade de atuação de entidade de direito privado, remetendo à forma híbrida *quase-mercado*, mencionada anteriormente.

Após a exposição das sequencias discursivas e de análises possíveis, afirma-se que o processo discursivo que domina o *Discurso Acadêmico (DA)*, em relação à terminologia *Gestão do Trabalho em Saúde*, apresenta efeitos de sentido que remetem, em predominância, associados à formação ideológica dominante. As heterogeneidades existentes envolvem, de modo geral, a defesa do modelo gerencialista como forma de desenvolvimento econômico e de atendimento a demandas sociais, o que reafirma a harmonia de interesses e ausência de

antagonismo de classes e, por outro lado, enfoques em expressar os impactos sociais negativos dessas ações, retomando efeitos de sentido específicos de trabalho humano e direito à saúde em contraposição à forma-mercadoria.

Assim, considera-se que o Discurso Oficial e o Discurso Acadêmico são correlatos em seus processos discursivos dominantes. A heterogeneidade entre essa relação de domínios de saberes pode ser expressa como a maior ênfase em sentidos de polissemia relacionados aos efeitos denotados por *trabalho e saúde* no *Discurso Oficial*, indicando deslocamentos de significações associadas a conformação de pautas e reivindicações político-jurídicas das classes trabalhadoras em oposição às ofensivas de precarização e desmonte. Junto a esses efeitos, considera-se relevante o contexto histórico sob início de um governo identificado como *popular*, ao que se permite afirmar, de certo modo, que possibilitou um maior apoio à implantação dessas novas políticas. Já no discursivo *Acadêmico*, apresenta-se de forma mais evidente a vinculação de funcionalidade à ideologia neoliberal, em que pese contar com desenvolvimento de críticas aos seus impactos sociais.

Dessa forma, acerca da relação dos termos *Recursos Humanos* e *Gestão do Trabalho em Saúde*, e da substituição do primeiro pelo último, no contexto da saúde pública brasileira podem ser feitas algumas considerações. Segundo Zandwais (2016), o movimento substituição de um item lexical para outro pode ser compreendido como *transferência*. Nessa concepção, a opção por uma nova designação tem como função apagar a carga semântica associada ao significante anterior e apresentar ambiguidades. Em contrapartida, a autora sinaliza que esse processo não se verifica na totalidade, visto que os atributos anteriores acabam, de fato, sendo transferidos.

Entretanto, ao compreender que os processos de enunciação permitem reformulações de sentidos, ao abarcar a contradição entre paráfrase e polissemia e, ao entender que o exurgimento e a institucionalização da nova terminologia conformou-se permeada de conflitos e contradições, afirma-se deslocamentos e tensões nas articulações de sentidos, e não uma relação de sinonímia. Assim, aproxima-se da definição de Pêcheux e Fuchs (1990 p.229), para os quais “as transformações-substituições que ‘mudam o sentido’, na medida em que é impossível considerar como equivalentes os substituíveis (...) [são] substituições que chamamos de ‘orientadas’, isto é, com mudança lexical (...)”. Significa dizer que a mudança de palavras de modo orientado num discurso indica modificações nas relações estabelecidas entre os outros processos que o constituem, como a intervenção de memórias discursivas distintas, que lhe fornecem diferentes pré-construídos com relações desiguais de dominação e

subordinação, a serem articuladas no encadeamento do discurso e separando o que é conscientemente rejeitado. Essas diferentes articulações permitem condições de heterogeneidade ao próprio domínio a que se relaciona o processo discursivo e relacionam-se aos processos em disputa em determinado contexto histórico.

Em que pese não serem considerados sinônimos, percebe-se a funcionalidade predominantemente parafrástica do termo *Gestão do Trabalho em Saúde*, mantendo grandes vinculações às denotações do significante *Recursos Humanos*, apresentando, ao mesmo tempo, deslocamentos e tensões de sentidos ao inscrever e articular as expressões *trabalho* e *saúde*.

### 5.1 Sínteses indissociáveis

O percurso exposto ao longo desta parte intentou traçar as particularidades de panorama para compreensão das condições de produção discursiva para a análise da significação da terminologia *Gestão do Trabalho em Saúde*, buscando-se agregar subsídios a permitir perceber as interseções entre as dimensões que são articuladas, como o trabalho, a saúde pública e a gestão da força de trabalho dos processos produtivos. Desse modo, reportando-se ao percurso dos capítulos anteriores, assinalaram-se alguns aspectos mais evidentes desse momento de institucionalização da materialidade linguística em análise e que se entendem como intervenientes à semântica.

Como panorama global da situação da força de trabalho em saúde, durante a década de 2000, expôs-se o aprofundamento das condições adversas para as classes trabalhadoras. Como problemas mais evidentes figuravam a escassez de mão de obra qualificada, dificuldades de retenção e fixação do trabalhador nas áreas mais pobres ou em situações de guerra, sobrecarga de trabalho, condições precárias e agravadas por epidemias, em semelhança ao observado no Brasil e demarcadas nas conferências mencionadas (PIERANTONI et. al. 2012; BRASIL, 2004). Essas expressões de precarização do trabalho na saúde, dentre outras que decorrem dos efeitos sociais nocivos do programa político neoliberal, sofrem questionamentos e geram mobilizações diversas, que exercem tensão de modo a disparar reconfigurações e direcionamento de agendas sociais. Esse movimento, ao contrário de desestabilizar o programa do capital, demonstrou-se como fortalecimento, adquirindo roupagens heterodoxas mais aceitáveis socialmente, e da *universalização* da racionalidade gerencialista (MISOCZKY et al, 2017).

Desse processo de reorganização decorrem inclusões, nas agendas de organizações transnacionais, de políticas e ações de forte identificação social e humanitária, dentre as quais

figura o reconhecimento dos trabalhadores como centrais aos processos de assistência à saúde e proposições de qualificação das condições de trabalho, obtendo ressonância tanto nas TO convencionais quanto na pauta política dos trabalhadores. No Brasil, agregam-se às condições de produção discursiva de *Gestão do Trabalho em Saúde* a configuração de um novo governo federal que conta com identificação simbólica às classes trabalhadoras, e lança mão de políticas em consonância às reivindicações dos movimentos dos trabalhadores da saúde em sua trajetória nos espaços de participação institucionalizados na política pública de saúde.

Ao mesmo tempo em que as demandas dos trabalhadores abarcavam dispositivos alinhados à princípios liberais em implantação no curso da Reforma do Estado, apresentavam-se ressignificados enquanto formas de resistência a regressões de direitos sociais e de proteção do trabalho. Nesse processo iminente contraditório, há tanto o reforço à ordem burguesa quanto direcionamentos à graus de emancipação social e política.

Nessa tensão de sentidos, na qual estão presentes denotações de matriz liberal relacionadas ao termo *gestão*, estão também esforços em delimitar efeitos em contraposição, possibilitados pelos sentidos por outras formações discursivas nas quais *trabalho* e *saúde* contam com a resistência à correlação de forma-mercadoria. Sob essa abordagem da AD, observou-se como processo discursivo dominante nos Discursos *Oficial* e *Acadêmico* a manutenção, ainda que com níveis de polissemia e em especial no *oficial* naquele momento histórico, da vinculação preponderante ao recorte ideológico dominante. Todavia, cabe salientar a abordagem discursiva como campo aberto a movimentos interpretativos, estas sínteses configuram-se como possibilidades de análises, frente ao percurso realizado. Desse modo, tem-se a perspectiva de que retornos ao *corpus discursivo* pode representar a emergência de outras possibilidades de sínteses.

As contribuições de Pêcheux servem a compreender, e somente, o funcionamento de deslocamentos e reformulações que operam a reforçar a ideologia dominante, da qual decorre sua circularidade, e não formas de superação. Essa superação demanda reflexão crítica, que orienta a práxis ético-política, a possibilitar momentos de suspensão da dinâmica de reprodução que prepondera na cotidianidade. A partir de suas potencialidades, cabe também afirmar a possibilidades de prática social no presente dentro das limitações da sociedade capitalista, a considerar níveis diferentes de emancipação política e social, que não invalidam o direcionamento à sua superação. Decorre, desse modo, a afirmação da importância dos processos de questionamentos e contraidentificação, geradores de novas significações sobre dispositivos que permitam assegurar condições e segurança de vida às classes subalternas, às

quais podem ser relacionadas como democracia e direitos sociais, conforme indicados no CE do Serviço Social.

## 7 CONCLUSÕES

Em meados da década de 2000, exsurge no campo da saúde pública brasileira a terminologia *Gestão do Trabalho em Saúde* como substitutiva ao termo *Recursos Humanos*, tradicionalmente utilizado para referir-se à força de trabalho nas organizações. Essa nova materialidade linguística, quase ao mesmo tempo em que se inscreve nos textos das conferências de saúde, institucionaliza-se nomeando uma Secretaria específica na estrutura do Ministério da Saúde, a Secretaria da Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, mais especificamente em 2003. Esse processo parecia querer empreender um novo sentido para a área, na medida em que as memórias discursivas que intervêm em cada um dos termos lhes pareciam distintos.

Estabelecendo questionamentos quanto a *evidências* de um “já dito”, em um esforço de desvelar os valores abarcados nos efeitos de sentido denotados pelo enunciado. Visando a analisar e compreender esse processo empreendeu-se este estudo, fundamentado no materialismo histórico e nas contribuições da Análise de Discurso em Pêcheux e nas potencialidades de superação apontadas pela concepção de uma práxis ético-política fundamentadas na identificação aos projetos profissional e societário referenciadas no Código de Ética do Serviço Social.

Nesse caminho, o discurso e os processos de significação apresentam-se como processo de construção material, histórica e ideológica, articulando-se como campo de prática concreta. Desse modo, compreende-se que, sobre a mesma base linguística, são produzidos discursos que produzem efeitos de sentido diferentes, conforme a posição em que se encontra o enunciador nas relações sociais de produção capitalista, intrinsecamente contraditória e em permanente disputa. Nessa configuração antagônica de formação social, o discurso produz, então, efeitos ideológicos e funções sociais, ao que, operar uma mudança terminológica pode indicar movimentações no tecido das redes de sentido e arranjos particulares no complexo da formação ideológica, produzindo diferentes efeitos de sentido, relacionadas às suas condições de produção. Assim, concebendo-se que esses sentidos não são imanentes à materialidade da língua, mas produzidos pela discursividade, na qual intervêm outros discursos, opacidades e funcionalidades, localiza-se a materialidade da expressão *Gestão do Trabalho em Saúde* como objeto das problematizações, visando a desvelamentos e a elaborações de estratégias para a prática social coerentes à ética profissional.

Para esta investigação, o traçado das condições de produção consistiu, em analisar os efeitos de sentido de cada uma das materialidades que compõe a expressão *gestão do trabalho em saúde* e que articulam efeitos de sentido em si e entre si, possibilitando a construção de uma matriz que funcionou como guia para a análise discursiva. Dessa forma, frente ao próprio processo de transformação social, histórico e em permanente movimento, construiu-se referência a possíveis efeitos de sentido e, certamente, limitada aos que pareceram evidentes.

Como efeitos de sentido da materialidade *trabalho*, destacam-se as denotações especialmente à forma-mercadoria, na configuração de sua alienação e exploração do modo de produção e reprodução capitalista, à perspectiva ontológica, que o considera atividade humana sensível, superação qualitativa da condição biológica para o ser social, momento de transformação e desenvolvimento contínuo de si e de possibilidades de ação na realidade social e, ainda, ao cuidado e alteridade, no campo da saúde, enquanto ação relacional e produtora de atos de saúde, em correlação ao sentido ontológico do *trabalho*.

Acerca das denotações possíveis a partir do enunciado *saúde pública*, enfatiza-se a noção conceitual ampliada de saúde humana, para além da ausência de doenças e em correlação a determinantes sociais, a função material de preservação da vida e como produção de cuidado por meio de atos de saúde, individuais e coletivos. Na qualidade de remeter à objetividade de funções, outros sentidos podem ser abarcados, como: *econômicos*, dado a manutenção da força de trabalho, o controle sanitário e também a sua própria característica de mercadoria corrente; *políticos*, a serviço da identidade nacional, barganha de distintos grupos das arenas políticas e da própria forma estatal, haja vista relação material com a sociedade; *administrativo-burocráticos*, enquanto estrutura de serviços de consecução de políticas públicas, tanto pelo aparato estatal como na sua hibridez que abarca demais instituições sociais; e *jurídico-ideológicos*, de bem-estar, de direito, de cidadania e de concentração de reivindicações jurídicas no âmbito da luta de classes, legalmente delimitadas. A essas possibilidades de sentidos relembra-se, ainda, que estão inter-relacionadas e em constante tensão.

Diferentemente dos campos anteriores, em que nitidamente observam-se oposições de sentidos, o percurso para compreensão da materialidade *gestão* preponderância de regularidade na convergência ao mesmo domínio ideológico. Assim, como efeitos de sentido hegemônicos a serem denotados pela expressão *gestão* compreendem-se como controle, dominação e manipulação do trabalho. Relacionando-se aos movimentos contra hegemônicos, estes fazem-se presentes, principalmente associados aos termos *organizações* ou *instâncias organizacionais*, que articulam efeitos de sentido referentes a relações humanas associativas

estabelecidas por interesses racionalmente motivados e de expectativas de reciprocidade, capazes de configurar meios para a ação social crítica e transformadora, de negação da dominação e do controle, aproximando-se dos valores humano-genérico que compõem os fundamentos da práxis ético-política que orienta o CE.

Assim, à presença do termo *gestão* na nova terminologia referente às relações de trabalho na saúde intervêm sentidos convergentes aos processos hegemônicos. Por outro lado, a tensão é exercida na composição direta aos termos *trabalho* e *saúde*, que remetem a diferentes efeitos de sentido. À compreensão dessa relação entre paráfrase e polissemia agregam-se elementos do contexto histórico.

A reestruturação do capitalismo às crises iniciadas em meados de 1970 caracterizou-se por um regime de acumulação não mais centrado no consumo de massa e dependente de estruturas de manutenção de condições de estabilidade à mão de obra, e sim no capital financeiro volátil, reformulando a atuação da forma estatal para funções que removessem fronteiras à expansão desse mercado financeiro, internas e externas. Esses processos geraram graves impactos sociais, em que se mencionam desregulamentações trabalhistas, desemprego e desmonte de equipamentos de serviços públicos na área social. A lógica orientadora desse modo de desenvolvimento pós-fordista é fornecida pelo programa neoliberal e seu aporte de saberes operacionais gerenciais, que se difundem como racionalidade universal, superior e neutra a ser incorporada a todos os espaços organizativos. Nas corporações e, progressivamente no setor público, as relações de trabalho e os processos produtivos são organizados com ênfase a modelos de comprometimento e envolvimento do trabalhador associados à qualidade. Nesse caminho, evidencia-se a emergência na utilização de termos como *valorização do trabalhador*, *reconhecimento*, *modernização* e *desenvolvimento*, movimentando redes de sentido. Essas novas articulações permitem associações de efeito positivas entre capital e trabalho, na direcionalidade de uma harmonia, reavivando a ideia de prosperidade de todos e negando contradições inerentes à relação de exploração.

Nessa mesma direção, sob a incorporação cada vez maior do gerencialismo às práticas estatais, o campo da saúde exponencia-se como lucro e competitividade, na emergência dos movimentos e acordos internacionais direcionados a pautas sociais, incluídas na roupagem neoliberal, funcionando de modo a tentar dissociar-se dos visíveis efeitos perversos gerados à vida humana. É nesse panorama em que se desenvolve a institucionalização da expressão *Gestão do Trabalho em Saúde*, na área da saúde pública no Brasil, no qual a Reforma do Estado e a Atenção Gerenciada à Saúde são exemplos da conformação brasileira com as práticas de

matriz neoliberal em evidência no cenário externo. Agrega-se, como especificidade, a eleição de um novo governo federal, gozando de reconhecida identificação das classes trabalhadoras e que, além disso, ao instituir ações próximas às reivindicações históricas dos trabalhadores da saúde, recebe apoio social. Dentre as ações desse governo, está o estabelecimento da terminologia *Gestão do Trabalho em Saúde* para referir-se a políticas e ações que envolviam, como eixo central, a *valorização dos trabalhadores*. Nessa possível estranheza de direcionamentos, incitada pelo novo enunciado, retoma-se a mencionada tensão de sentidos, nos movimentos entre paráfrases e polissemias.

Nessa tensão de sentidos, na qual estão presentes denotações de matriz liberal relacionadas ao termo *gestão*, estão também esforços em delimitar efeitos em contraposição, possibilitados pelos sentidos por outras formações discursivas nas quais *trabalho* e *saúde* contam com a resistência à correlação de forma-mercadoria. Sob essa abordagem da AD, observou-se como processo discursivo dominante nos Discursos *Oficial* e *Acadêmico* a manutenção, ainda que com níveis de polissemia e em especial no *oficial* naquele momento histórico, da vinculação preponderante ao recorte ideológico dominante.

Frente a esses movimentos, a terminologia *Gestão do Trabalho em Saúde* não pode ser apreendida em relação de sinonímia a *Recursos Humanos*, visto intervenção de diferentes memórias discursivas. Desse modo, considera-se como uma substituição orientada a rejeitar os sentidos associados à expressão tradicional, que se articulam à organização capitalista e de negação do *trabalho* enquanto humano, qualificando-o em semelhança a objetos e, também, a estabelecer novas conexões de sentidos que permitissem maior receptividade social. Nesse processo, conclui-se que a terminologia *Gestão do Trabalho em Saúde* constitui funcionalidade predominantemente parafrástica, na qual há processos polissêmicos em atuação, movimentando novas articulações nas redes de sentido, mas que não se constituem suficientes a promover rupturas e, ao contrário, fortalecem a sua afirmação no domínio da ideologia da classe dominante a que se relaciona.

Nesse curso, as contribuições de Pêcheux servem a compreender, o funcionamento de deslocamentos e reformulações que operam a reforçar a ideologia dominante, entretanto, aponta a um movimento em circularidade, e não formas de superação. Essa superação demanda reflexão crítica, que orienta a práxis ético-política, a possibilitar momentos de suspensão da dinâmica de reprodução que prepondera na cotidianidade. A partir de suas potencialidades, cabe também afirmar a possibilidades de prática social no presente dentro das limitações da sociedade capitalista, a considerar níveis diferentes de emancipação política e social, que não

invalidam o direcionamento à sua superação. Depreende-se, assim, a afirmação da importância dos processos de questionamentos e contraidentificação, geradores de novas significações sobre dispositivos que permitam assegurar condições e segurança de vida às classes subalternas, às quais podem ser relacionadas como democracia e direitos sociais, conforme indicados no CE do Serviço Social. Ainda assim, compreende-se a aridez das constrições e uma incapacidade de formulações e práticas a conformar um direcionamento consistente e mobilizador, a fazer frente ao *status quo*, que ultrapassem espaços micropolíticos e a reprodução preponderante na cotidianidade.

O esforço em desvelar esses processos está em reafirmar os espaços de luta, que têm a potencialidade de configurarem-se dentro e contra a ordem burguesa, ao que se expressa na compreensão de níveis de direcionamento da ética profissional, como projeto de atuação e de nova sociedade. Segundo Barroco (2001 p.189), “ao mesmo tempo que as transformações ético-morais não são suficientes para a superação das condições geradoras da alienação, sua intervenção nesse processo não pode ser desprezada”, reflexões que consideram “apontar para as possibilidades de realizações ético-morais não alienadas no interior da sociedade burguesa”, visando como finalidade última sua superação, para a qual perpassam considerar diversas formas de emancipação. Assim, “a ética marxista é apoiada na teoria da emancipação proletária marxiana” sendo sua radicalidade expressa pela compreensão de que “o proletariado não pode se libertar sem libertar a humanidade – é orientada para um programa prático de subversão da ordem burguesa, de modo a superar a própria mora, em sua expressão classista” (BARROCO, 2001 p.190).



## REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, Louis. *Sobre a Reprodução*. 2ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- ANDRADE, Laíse Rezende. *A FE no SUS: Fundação Estatal como proposta de gestão do trabalho para a Estratégia Saúde da Família na Bahia*. Dissertação (Mestrado) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2009.
- ANTUNES, Ricardo. *O Caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 7ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005a.
- ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *Rev. São Paulo em Perspectiva*, 18(1): p. 168-176, 2004.
- ARENDT, Hannah. *Eichmnam em Jerusalém*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- ARSEGO, Livia Ramalho. *A Valorização do Trabalhador da Saúde Pública: a agenda brasileira*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas: UFGRS, Porto Alegre, 2013.
- ARSEGO, Livia Ramalho; SILVA, Edenilson Bomfim. Gestão Participativa em Saúde: experiências em colegiados de gestão. In: BELLINI, M. I. B.; SCHERER, P.T.; FALER, C. S. (orgs.). *Intersetorialidade e Políticas Sociais: uma concertação possível*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2017.
- BARROCO, Maria Lucia Silva. *Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos*. São Paulo: Cortez, 2001.
- BARROCO, Maria Lucia S.; TERRA, Sylvia Helena; CONSELHO FEDERAL DO SERVIÇO SOCIAL. (orgs.). *Código de Ética do/a Assistente Social Comentado*. São Paulo: Cortez, 2012.
- BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- BOYER, Robert. *Teoria da Regulação: os fundamentos*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.
- BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *Gestão do Trabalho na Saúde*. Brasília: CONASS, 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Conferência Nacional de Saúde, 8ª. Relatório Final*, março de 1986.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Conferência Nacional de Recursos Humanos para a Saúde: Relatório Final*. Brasília, outubro de 1986a.
- BRASIL. Ministério da Saúde. A questão dos Recursos Humanos nas Conferências Nacionais de Saúde: 1941-1992. In: *Cadernos RH Saúde*, Ministério da Saúde, v.1, n. 1, Brasília, 1993.
- BRASIL. Ministério da Saúde. II Conferência Nacional de Recursos Humanos para a Saúde: Relatório Final. In: *Cadernos RH Saúde*, Ministério da Saúde, Coordenação Geral de Desenvolvimento de Recursos Humanos para o SUS, v.2, n. 1, Brasília, 1993a.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *3ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde: Relatório Final*. Ministério da Saúde, Brasília: Editora do MS, 2007.

- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. 12ª Conferência Nacional de Saúde: Conferência Sérgio Arouca: Brasília, 7 a 11 de dezembro de 2003: relatório final. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Princípios e Diretrizes para a Gestão do Trabalho no SUS (NOB/RH-SUS)*. 3ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. 3ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde: relatório final. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. *Glossário temático: gestão do trabalho e da educação na saúde*. 2. ed., Brasília: Ministério da Saúde, 2012.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. *Documentos preparatórios para 3ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde: trabalhadores da saúde e a saúde de todos os brasileiros: práticas de trabalho, gestão, formação e participação*. MS. SGTES. CNS, 2ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2005a.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Organização PanAmericana da Saúde. Reunião Regional dos Observatórios de Recursos Humanos em Saúde (2005: Brasília, DF). *Chamado a Ação de Toronto: 2006-2015: rumo a uma década de recursos humanos em saúde nas américas*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde: *SEGETS: políticas e ações*. (Série B. Textos Básicos de Saúde) Brasília: Ministério da Saúde, 2011.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C.. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Ano 49, n.1, jan-mar, Brasília: ENAP, 1998.
- BRIZOLARA, Regina Vianna. *Análise dos Projetos das Capitais Brasileiras Participantes do Programa de Qualificação e Estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação no SUS: período de 2006 a 2009*. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Odontologia de Piracicaba - UNICAMP, Campinas, 2011.
- CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. *A Saúde Pública e a Defesa da Vida*. 2ªed. São Paulo: Hucitec, 1994.
- CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. Apresentação. In: SANTOS-FILHO, Serafim; BARROS de BARROS, Maria Elizabeth (orgs.). *Trabalhador da Saúde: muito prazer! Protagonismo dos trabalhadores na gestão do trabalho em saúde*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.
- CAMPOS, F. E.; PIERANTONI, C. R.; MACHADO, M. H.. Conferências de saúde, o trabalho e o trabalhador da saúde: a expectativa do debate. In: *Cadernos RH Saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde*. – v.3, n. 1 (mar. 2006). Brasília: Ministério da Saúde, 2006.
- CHASIN, J.. *Marx: estatuto ontológico e resolução metodológica*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- COHN, Amélia; NUNES, Edison; JACOBI, Pedro R.; KARSCH, Ursula S.. *A Saúde como direito e como serviço*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- CORTES, Soraya M.V.. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Rev. Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 18-49.
- CORTES, Soraya M.V.. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 25(7), jul, 2009, p.1626-1633.

- COUTINHO, Mauricio Chalfin. *Marx: notas sobre a teoria do Capital*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- COUTO, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2008.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- DALLARI, Sueli Gandolfi. *Os Estados Brasileiros e o Direito à Saúde*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1995.
- DOS SANTOS, Adriano Maia; DA NÓBREGA, Iva Karla Silva; ASSIS, Marluce Maria Araújo; DE JESUS, Sandra Rego; KOCHERGIN, Claudia Nicolaevna; BISPO JUNIOR, José Patrício; ALVES, Josenildo de Sousa; SANTANA, Katiusczy Carneiro. Desafios à Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Saúde para a Produção do Cuidado na Estratégia Saúde da Família. *Revista de Atenção Primária a Saúde*, vol.18 (1), p.39-50, 2015.
- DRUCKER, Peter. *A Nova Sociedade*. Ed. Fundo de Cultura, 1964.
- DUAYER, Mario. Marx, verdade e discurso. *Revista Perspectiva*. Florianópolis, v.19, n.1, 2001, pp.15-39.
- DUAYER, Mario; ESCURRA, Maria F.; SIQUEIRA, Andrea V.. A ontologia de Lukács e a restauração da crítica ontológica em Marx. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 17-25, jan./jun. 2013
- DUEBEL, André-Noel Roth. Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas. In: *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogota: Ediciones Aurora, 2003, p 9-55.
- ENGELS, F. Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem. In: MARX, K; ENGELS, F. *Obras Escolhidas*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Polar, 1961.
- ENGELS, F.; KAUTSKY, K. *O Socialismo Jurídico*. 2ed. São Paulo: Boitempo, 2012.
- ESCOREL, Sarah; NASCIMENTO, Dilene R. do; EDLER, Flavio C.. As origens da Reforma Sanitária e do SUS. In: LIMA, Nísia Trindade (org.) *Saúde e Democracia: história e perspectiva do SUS*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005, p. 59-81.
- FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. 10ed.. São Paulo: Atlas, 1989.
- FERREIRA, Maria Cristina L.. (coord.). *Glossário de Termos do Discurso: projeto de pesquisa: A Aventura do texto na perspectiva da teoria do discurso: a posição do leitor-autor (1997-2001)*. Porto Alegre: UFRGS, Instituto de Letras, 2001.
- FERREIRA, Maria Cristina L. O quadro atual da análise de discurso no Brasil: um breve preâmbulo. In: INDUSRKY, Freda; FERREIRA, Maria Cristina L (orgs.). *Michel Pêcheux e a análise do discurso: uma relação de nunca acabar*, São Carlos: Claraluz, 2007.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: accountability e a política da publicidade. *Rev. Lua Nova*, n.84, São Paulo, 2011, p 65-94.
- FISCHER, Maria Rosa. Gestão do Trabalho: dimensões institucionais e organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, 31(4): 85-90, out/dez., 1991.
- FLEURY, Sonia. Reforma Sanitária Brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. *Ciência & Saúde Coletiva*. 14(3), pp.743-752, 2009.
- FONSECA, Rodrigo O.; BECK, Maurício; ESTEVES, Phellipe M. da S.. O marxismo de Michel Pêcheux. *Anais do VII Colóquio Internacional Marx e Engels*, 2012. Disponível em

[https://www.ifch.unicamp.br/formulario\\_cemarx/selecao/2012/trabalhos/7288\\_Fonseca\\_Rodrigo.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2012/trabalhos/7288_Fonseca_Rodrigo.pdf) Acesso em 21.12.2017.

FORD, Henry. *Os Princípios da Prosperidade de Henry Ford: as obras de Henry Ford: minha vida e minha obra, hoje e amanhã, minha filosofia da indústria*. 4ed., Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado, 2012.

GARCIA, Ana Cláudia Pinheiro. *Gestão do Trabalho e da educação na saúde: uma reconstrução histórica e política*. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Instituto de Medicina Social - UFRJ: Rio de Janeiro, 2010.

GRIGOLETTO, Evandra. Reflexões sobre o Funcionamento do Discurso Outro: de Bakhtin à Análise de Discurso. In: ZANDWAIS, Ana (org.). *Mikhail Bakhtin: contribuições para a Filosofia da Linguagem e Estudos Discursivos*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2005.

HUNT, Lynn. *A Invenção dos Direitos Humanos: uma história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HOFF, Luíza Rutkoski. *Público e Privado na Política de Saúde Mental: inflexões de “um mundo à parte”*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2016.

IBARRA COLADO, Eduardo. Los saberes sobre la organización: etapas, enfoques y dilemas. In: CASTILHO MENDOZA, Carlos A. (coord). *Economía, organización y trabajo: um enfoque sociológico*. Madrid: Pirâmide, 1999.

INDURSKY, Freda. A Ideologia em Bakhtin e em Pêcheux: um estudo em contraponto. In: ZANDWAIS, Ana (org.). *Mikhail Bakhtin: contribuições para a Filosofia da Linguagem e Estudos Discursivos*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2005.

IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 2015.

KOSTER, Isabella. *A Gestão do Trabalho e o contexto da flexibilização no Sistema Único de Saúde*. Dissertação - (Mestrado em Saúde Pública) Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, FIOCRUZ, s.n., 2008.

LEFEBVRE, Henri. *Lógica Formal Lógica Dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LINDBLOM, Charles E. *O Processo de Decisão Política*. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MACHADO, Maria Helena. Trabalhadores da Saúde e sua Trajetória na Reforma Sanitária. In: LIMA, Nísia Trindade (org.). *Saúde e Democracia: história e perspectiva do SUS*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005.

MACHADO, M. H. ; OLIVEIRA, E. S.; MOYSES, N. M. N. Tendências do Mercado de Trabalho em Saúde no Brasil. In: PIERANTONI, Celia; DAL POZ, Mario Roberto, FRANÇA, Tania (Orgs.). *O Trabalho em Saúde: abordagens quantitativas e qualitativas*. 1ª.ed., vol.1 Rio de Janeiro: CEPESC, UERJ, 2011.

MACHIAVELLI, Niccolò. *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. 3ed.. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

MARTINI, Sandra Regina; SZINVELSKI, Martín Marks. O Direito à Saúde no Rio Grande do Sul de 1990 a 2010: casos emblemáticos que marcaram o processo de efetivação. In: MARTINI, Sandra Regina (org.) *Saúde, Direito e Transformação Social: um estudo sobre o direito à saúde no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

MARTINI, Sandra Regina. Sistema da saúde e transformação social. In: MARTINI, Sandra Regina (org.) *Saúde, Direito e Transformação Social: um estudo sobre o direito à saúde no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

- MARX, Karl. Prefácio à “Contribuição à Crítica da Economia Política”. In: MARX, K; ENGELS, F. *Obras Escolhidas*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Polar, 1961.
- MARX, Karl. Manuscritos Econômicos e Filosóficos. In: FROMM, Erich. *O Conceito Marxista do Homem*. Rio de Janeiro, Zahar, 1962 (anexos).
- MARX, Karl. *O Capital*. Vol.1. Tomo 1. 2ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MARX, Karl. *O Capital*. Vol.1. Tomo 2. 2ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985a.
- MARX, Karl. *Trabalho Assalariado e Capital*. São Paulo: Ed. Acadêmica. 1987.
- MARX, Karl. *Sobre a Questão Judaica*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MARX, Karl. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. 2ed. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MASCARO, Alysson Leandro. *Estado e Forma Política*. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 16ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- MENDONÇA, Nadir Domingues. *O uso dos conceitos: uma tentativa de interdisciplinaridade*. Bagé: FAT/FUNBA, 1983.
- MENEZES, Juliana Souza Bravo de. O Conselho Nacional de Saúde na atualidade: reflexões sobre os limites e desafios. In: BRAVO, M. I. S.; MENEZES, J.S.B. de. (orgs.) *Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos: desafios atuais*. São Paulo: Cortez, 2012.
- MERHY, Emerson Elias. *Saúde: cartografia do trabalho vivo em ato*. São Paulo: Hucitec, 2002.
- MERHY, Emerson Elias. *A Saúde Pública como Política: São Paulo, 1920-1948, os movimentos sanitários, os modelos tecno-assistenciais e a formação das políticas governamentais*. 2ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 2006.
- MIRANDA, Alcides S.. Pluralismo Agenciado da Política e Gestão Públicas de Saúde em Institucionalidade Híbrida e Dinâmicas de (quase)mercado. CEBES, 2013. Disponível em <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/08/Pluralismo-Pol%C3%ADtica-Gest%C3%A3o-AlcidesMiranda.pdf>
- MIRANDA, Alcides S.. *Institucionalidades jurídicas e administrativas de estabelecimentos de saúde nas regiões do Brasil*. Novos Caminhos, n.16. Pesquisa Política, Planejamento e Gestão das Regiões e Redes de Atenção à Saúde no Brasil, 2017.
- MISOCZKY, Maria Ceci A. Teorización organizacional: de las mutaciones funcionales e las posibilidades de una crítica ontológica. prelo.
- MISOCZKY, Maria Ceci. Das práticas não-gerenciais de organizar à organização para a práxis da libertação. In: MISOCZKY, Maria Ceci; FLORES, Rafael K.; MORAES, Josi. *Organização e Práxis Libertadora*. Porto Alegre, Dacasa Editora, 2010.
- MISOCZKY, Maria Ceci; ABDALA, Paulo R. Z.; DAMBORIARENA, Luiza. A trajetória ininterrupta da reforma do aparelho de Estado no Brasil: continuidades nos marcos do neoliberalismo e do gerencialismo. In: *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), pp 184-193, Universidade Federal de Viçosa – MG, jul-set de 2017.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria das Organizações: evolução e crítica*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1986.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A Análise das Políticas Públicas*. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro, 2 ed. , Pelotas: Educat, 2004.
- NAVES, Márcio B.. Prefácio. In: ENGELS, F.; KAUTSKY, K. *O Socialismo Jurídico*. 2ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

- OLIVEIRA, Carlos Roberto de. *História do Trabalho*. São Paulo: Ática, 1987.
- OLIVEIRA, Erival da Silva. *Direito Constitucional*. 5ed. São Paulo: Premier Máxima, 2006.
- OPAS/OMS. UNIDADE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS. Observatório de Recursos Humanos em Saúde nas Américas – 1999-2004: lições aprendidas e expectativas para o futuro. In: BARROS, André Falcão do Rêgo (org.) *Observatório de Recursos Humanos em Saúde no Brasil: estudos e análise*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.
- PARSONS, Wayne. *Políticas Públicas: uma introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ed. FLACSO y Editorial Miño y Dávila, 2007.
- PASCHE, Dário Frederico. *Gestão e Subjetividade em Saúde*. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Médicas, 2003.
- PÊCHEUX, Michel; FUCHS, Catherine. A Propósito da Análise Automática do Discurso: atualização e perspectivas (1975). In: GADET, Françoise; HAK, Tony (orgs.). *Por uma Análise Automática do Discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux*. Campinas: Editora da Unicamp, 1990.
- PÊCHEUX, Michel. Papel da Memória. In: ACHARD, Pierre (et. al.). *Papel da Memória*. 2ed. Campinas, SP: Pontes Editores, 2007.
- PÊCHEUX, Michel. *Semântica e Discurso: uma crítica à afirmação do óbvio*. 5ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2014.
- PÊCHEUX, Michel. Ousar Pensar e Ousar se Revoltar: Ideologia, marxismo, luta de classes (1984). *Décalages*: Vol. 1: Iss. 4, 2014a.
- PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 1, Junho, 2011, p.228-250.
- PIANA, Maria Cristina. A Construção da Pesquisa Documental: avanços e desafios na atuação do serviço social no campo educacional. In: PIANA, Maria Cristina. *A Construção do perfil do assistente social no cenário educacional* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em SciELO Books <http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-05.pdf>. Acesso em 19.11.2015.
- PIERANTONI, Célia Regina. Reformas da saúde e recursos humanos: novos desafios x velhos problemas. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social, 2000.
- PIERANTONI, Célia Regina. As reformas do Estado, da saúde e recursos humanos: limites e possibilidades. *Ciência & Saúde Coletiva*, 6(2):341-360, 2001.
- PIERANTONI, Célia Regina; FRANÇA, Tania; GARCIA, Ana Cláudia; SANTOS, Maria Ruth dos; VARELLA, Thereza Christina; MATSUMOTO, Karen dos Santos. *Gestão do Trabalho e Educação em Saúde*. Rio de Janeiro: CEPESC: IMS/UERJ: ObservaRH, 2012.
- PIERANTONI, Célia Regina; VARELLA, Thereza Christina; DOS SANTOS, Maria Ruth; FRANÇA, Tania; GARCIA, Ana Claudia. Gestão do trabalho e da educação em saúde: recursos humanos em duas décadas do SUS. *PHYSIS*, vol.18(4), pp.685-704, 2008.
- PIERANTONI, Célia Regina; VARELLA, Thereza Christina; FRANÇA, Tania. Recursos Humanos e Gestão do Trabalho em Saúde: da teoria para a prática. In: BARROS, André Falcão do Rêgo (org.) *Observatório de Recursos Humanos em Saúde no Brasil: estudos e análise*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

- PINTO, Isabela Cardoso de Matos; TEIXEIRA, Carmen Fontes. Formulação da política de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde: o caso da Secretaria Estadual de Saúde da Bahia, Brasil, 2007-2008. *Cadernos de Saúde Pública*, vol.27(9), pp.1777-1788, 2011.
- PINTO, Geraldo Augusto. *A Organização do Trabalho no Século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo*. 3 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos Direitos Sociais e Econômicos. In: CANOTILHO, J.J.; CORREIA, M.O.G.; CORREIA, E.P.B. (orgs). *Direitos Fundamentais Sociais*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 53-69.
- PIRES, Denise. Reestruturação Produtiva e Consequências para o Trabalho em Saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v.53, nº2, pp. 251-263. Brasília, abr/jun. 2000.
- POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, no 3, 2011, pp. 259 a 305.
- ROSEN, George. *Uma História da Saúde Pública*. São Paulo: Hucitec: Ed. da Universidade Estadual Paulista; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva, 1994.
- RUAS, Roberto; ANTUNES, Elaine. Gestão do Trabalho, Qualidade Total e Comprometimento no Cenário da Reestruturação. *São Paulo em Perspectiva*, 11(1) 1997.
- SANTINI, Stela Maris Lopes. A Estratégia Saúde da Família e a Gestão do Trabalho em Municípios de Pequeno Porte do Norte do Estado do Paraná. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Gestão de Serviços de Saúde - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 7ed.. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.
- SAYD, Jane D.; VIEIRA JUNIOR, Luiz; VELANDIA, Israel C.. Recursos Humanos nas Conferências Nacionais de Saúde (1941-1992). *Physis: Ver. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.8(2), 1998, pp 165-195.
- SOARES, Alcides Ribeiro. *Princípios de Economia Política: uma introdução à leitura de "O Capital"*. São Paulo: Global, 1985.
- SODRÉ, Francis. Serviço Social e o campo da saúde: para além de plantões e encaminhamentos. *Serviço Social e Sociedade*, pp.453-475, 2010.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- SOUZA, Moema Amélia Serpa Lopes. Trabalho em saúde: as (re)configurações do processo de desregulamentação do trabalho. In DAVI, J., MARTINIANO, C., and PATRIOTA, LM., orgs. *Seguridade social e saúde: tendências e desafios* [online]. 2ed. Campina Grande: EDUEPB, 2011. pp. 147-174.
- TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios da Administração Científica*. 8ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Administração, Poder e Ideologia*. São Paulo: Cortez, 1989.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. 2ed. São Paulo: Ática, 1992.
- VALLEMONT, Serge. *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*. Brasília: MARE/ENAP, 1996.
- VIANA, Dirce Laplaca. *Gestão do Trabalho em Saúde: revisão de literatura por meio de scoping review*. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública: USP, São Paulo, 2013.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4ªed, 4ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

ZANDWAIS, Ana. Relações entre a Filosofia da Práxis e a Filosofia da Linguagem sob a Ótica de Mikhail Bakhtin: um discurso fundador. In: ZANDWAIS, Ana (org.). *Mikhail Bakhtin: contribuições para a Filosofia da Linguagem e Estudos Discursivos*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2005.

ZANDWAIS, Ana. A Forma-sujeito do Discurso e suas Modalidades de Sujetivação: um contraponto entre saberes e práticas. In: INDURSKY, Freda; FERREIRA, Maria C. L. (orgs). *Michel Pêcheux e a Análise do Discurso: uma relação de nunca acabar*. São Carlos: Claraluz, 2007.

ZANDWAIS, Ana. *Perspectivas da Análise do Discurso fundada por Michel Pêcheux na França: uma retomada de percurso*. Santa Maria: UFSM - (Programa de Pós-Graduação em Letras), 2009.

ZANDWAIS, Ana. O sistema da língua, o diálogo e o discurso. *Revista Conexão Letras*. Vol 11, nº16, 2016.

**APÊNDICE A – Quadro dos Arquivos Acadêmico-científicos - Periódicos CAPES**

Quadro de arquivos acadêmico-científicos analisados, indexados aos Periódicos CAPES, que abordam o tema da gestão do trabalho em saúde.

	tipo	ano	Dados da publicação
1	editorial	2016	MARTINS, Maria Inês Carsalade. Desafios para a gestão do trabalho em saúde no setor público. <i>Cadernos de Saude Publica</i> , January 2016, Vol.32(2).
2	artigo	2016	MACHADO, Cristiani Vieira; DE LIMA, Luciana Dias; O'DOWER, Gisele; DE ANDRADE, Carla Lourenço Tavares; BAPTISTA, Tatiana Vargas De Faria; PITTHAN, Rachel Guimarães Vieira; IBAÑEZ, Nelson. Gestão do trabalho nas Unidades de Pronto Atendimento: estratégias governamentais e perfil dos profissionais de saúde. <i>Cadernos de Saúde Pública</i> , Vol.32(2), 2016.
3	artigo	2016	GAVALOTE, Heletícia Scabelo; FRANCO, Túlio Batista; FREITAS, Paula de Souza Silva; LIMA, Eliane de Fátima Almeida; GARCIA, Ana Cláudia Pinheiro; ANDRADE, Maria Angélica Carvalho; LIMA, Rita de Cássia Duarte. A gestão do trabalho na estratégia saúde da família: (des)potencialidades no cotidiano do trabalho em saúde. <i>Saúde e Sociedade</i> . São Paulo, v.25, n.4, p.988-1002, 2016.
4	artigo	2015	SCHIMITH, Maria Denise; BRÊTAS, Ana Cristina Passarella; BUDÓ, Maria de Lourdes Denardin; ALBERTI, Gabriela Fávero; BECK, Carmen Lúcia Colomé. Gestão do trabalho: Implicações para o cuidado na Atenção Primária à Saúde. <i>Enfermeria Global</i> , 2015, Vol.14(2), pp.190-219.
5	artigo	2015	OLIVEIRA, Catia Martins; DA CRUZ, Marly Marques ; KANSO, Solange; REIS, Ana Cristina; LIMA, Antônio; TORRES, Raquel Maria Cardoso; GONÇALVES, Aline Leal; DE CARVALHO, Sílvia Cristina; GRABOIS, Victor. Avaliabilidade do Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (PROVAB): desafios para gestão do trabalho. <i>Ciência e Saude Coletiva</i> , vol.20(10), pp.2999-3010, 2015.
6	artigo	2015	DOS SANTOS, Adriano Maia; DA NÓBREGA, Iva Karla Silva; ASSIS, Marluce Maria Araújo; DE JESUS, Sandra Rego; KOCHERGIN, Claudia Nicolaevna; BISPO JUNIOR, José Patrício; ALVES, Josenildo de Sousa; SANTANA, Katiusczy Carneiro. Desafios à Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Saúde para a Produção do Cuidado na Estratégia Saúde da Família. <i>Revista de Atencao Primaria a Saude</i> , vol.18 (1), p.39-50, 2015.
7	artigo	2015	MATUDA, Caroline Guinoza; PINTO, Nicanor Rodrigues Da Silva; MARTINS, Cleide Lavieri; FRAZÃO, Paulo. Colaboração interprofissional na Estratégia Saúde da Família: implicações para a produção do cuidado e a gestão do trabalho. <i>Ciência e Saúde Coletiva</i> , vol.20(8), pp.2511-21, 2015.
8	artigo	2014	SEVERO, Ana Kalliny de Sousa; L'ABBATE, Solange; CAMPOS, Rosana Teresa Onocko. A supervisao clinico-institucional como dispositivo de mudancas na gestao do trabalho em saude mental. <i>Interface: Comunicacao Saude Educacao</i> , vol.18(50), p.545, 2014.
9	debate	2013	FEUERWERKER, Laura Camargo Macruz. Medicos para o SUS: gestao do trabalho e da educacao na saude no olho do furacao!. <i>Interface: Comunicacao Saude Educacao</i> , vol.17(47), p.929(2), 2013.
10	tese	2013	VIANA, Dirce Laplaca. <i>Gestão do Trabalho em Saúde: revisão da literatura por meio de scoping review</i> . (Tese) - Doutorado - Programa de Pós-graduação em Saúde Pública. Faculdade de Saúde Pública. USP, SP, 2013

11	debate	2013	PINTO, Isabel Cardoso de Matos; ESPERIDIÃO, Monique Azevedo; SILVA Iracema Viterbo; SOARES, Catharina Matos; SANTOS, Liliانا; FAGUNDES, Terezinha de Lisieux Quesado; VIANA, Solange; DA SILVA, Vinício Oliveira; DOS ANJOS, Davilyn Santos Oliveira. Trabalho e Educação em Saúde no Brasil: tendências da produção científica entre 1990-2010. <i>Ciência e Saúde Coletiva</i> , 18(6):1525-1534, 2013.
12	resenha	2012	SANTOS-FILHO, Serafim Barbosa. Trabalhar na saúde: experiências cotidianas e desafios para a gestão do trabalho e do emprego. (resenha) <i>Cad. Saúde Pública</i> , Rio de Janeiro, 28(5):1005-1009, 2012.
13	tese	2012	DE CARVALHO, Manoela. <i>Contribuição ao planejamento da força de trabalho em saúde para atenção básica</i> . Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Médicas. Campinas, 2012.
14	tese	2012	SILVA, Maria Geusina. <i>O Pacto pela Gestão e Saúde na fronteira: condições e relações de trabalho do assistente social em debate</i> . (Tese) - Doutorado - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Serviço Social, 2012.
15	artigo	2011	PINTO, Isabel Cardoso de Matos; TEIXEIRA, Carmen Fontes. Formulação da política de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde: o caso da Secretaria Estadual de Saúde da Bahia, Brasil, 2007-2008. <i>Cadernos de Saúde Pública</i> , vol.27(9), pp.1777-1788, 2011.
16	dissertação	2011	Regina Vianna Brizolara. <i>Análise dos Projetos das Capitais Brasileiras Participantes do Programa de Qualificação e Estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação no SUS: período de 2006 a 2009</i> . Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Odontologia de Piracicaba - UNICAMP, Campinas, 2011.
17	artigo	2011	PIERANTONI, Celia Regina; FRANÇA, Tania; NEY, Marcia Silveira; MONTEIRO, Valéria Oliveira; VARELLA, Thereza Christina; DOS SANTOS, Maria Ruth; NASCIMENTO, Dayane. Avaliação de desempenho: discutindo a tecnologia para o planejamento e gestão de recursos humanos em saúde. <i>Revista da Escola de Enfermagem da USP</i> , vol.45(spe), pp.1627-1631, 2011
18	artigo	2011	JUNQUEIRA, Virginia; CORTIZO, Carlos Tato; VIEIRA, Nelson Passagem; DOS SANTOS, Ana Paula Lopes; DOS SANTOS, Fabio Souza; LACAZ, Francisco Antonio de Castro. O Pacto pela Saúde e a Gestão da Força de Trabalho na Atenção Básica do SUS: um retrato da situação de alguns municípios no Estado de São Paulo. <i>Physis Revista de Saúde Coletiva</i> , Rio de Janeiro, 21 [ 2 ]: 675-693, 2011.
19	artigo	2011	HEIMANN, Luiza Serman; IBANHES, Lauro Cesar; BOARETTO, Roberta Cristina; CASTRO, Iracema Ester do Nascimento; TELES JUNIOR, Emilio; CORTIZO, Carlos Tato; FAUSTO, Márcia Cristina Rodrigues; DO NASCIMENTO, Vânia Barbosa; KAYANO, Jorge. Atenção primária em saúde: um estudo multidimensional sobre os desafios e potencialidades na Região Metropolitana de São Paulo (SP, Brasil). <i>Ciência e Saúde Coletiva</i> , 16(6):2877-2887, 2011.
20	artigo	2011	SOUZA, Moema Amélia Serpa Lopes. Trabalho em saúde: as (re)configurações do processo de desregulamentação do trabalho. In DAVI, J., MARTINIANO, C., and PATRIOTA, LM., orgs. <i>Seguridade social e saúde: tendências e desafios</i> [online]. 2ed. Campina Grande: EDUEPB, 2011. pp. 147-174.

21	artigo	2010	DE SOUZA, Moema Amélia Serpa Lopes. As Novas Configurações do Trabalho em Saúde: os indicativos do processo de desregulamentação. <i>Textos &amp; Contextos</i> (Porto Alegre), v. 9, n. 2, p. 334 - 344, ago./dez. 2010.
22	artigo	2010	DE MENDONÇA, Maria Helena Magalhães; MARTINS, Maria Inês Carsalade; GIOVANELLA, Ligia; ESCOREL, Sarah. Desafios para gestão do trabalho a partir de experiências exitosas de expansão da Estratégia de Saúde da Família. <i>Ciência e Saúde Coletiva</i> , 01, vol.15(5), pp.2355-2365, 2010.
23	artigo	2010	DA SILVEIRA, Denise Silva; FACCHINI, Luiz Augusto; SIQUEIRA, Fernando Vinholes; PICCINI, Roberto Xavier; TOMASI, Elaine; THUMÉ, Elaine; SILVA, Suele Manjourany; DILÉLIO, Alitéia Santiago; MAIA, Maria de Fátima dos Santos. Gestão do trabalho, da educação, da informação e comunicação na atenção básica à saúde de municípios das regiões Sul e Nordeste do Brasil. <i>Cadernos de Saúde Pública</i> , vol.26(9), pp.1714-1726, 2010.
24	artigo	2010	LACAZ, Francisco Antonio de Castro; VIEIRA, Nelson Passagem; CORTIZO, Carlos Tato; JUNQUEIRA, Virgínia; DOS SANTOS, Ana Paula Lopes; SANTOS, Fabio Souza. Qualidade de vida, gestão do trabalho e plano de carreira como tecnologista em saúde na atenção básica do Sistema Único de Saúde em São Paulo, Brasil. <i>Cadernos de Saúde Pública</i> , vol.26(2), pp.253-263, 2010
25	artigo	2010	SCALCO, Sirlésia Vigarani; DE LACERDA, Josimari Telino; CALVO, Maria Cristina Marino. Modelo para Avaliação da Gestão de Recursos Humanos em Saúde. <i>Cadernos de Saúde Pública</i> , vol.26(3), pp.603-614, 2010.
26	artigo	2010	SODRÉ, Francis. Serviço Social e o campo da saúde: para além de plantões e encaminhamentos. <i>Serviço Social e Sociedade</i> , pp.453-475, 2010.
27	dissertação	2010	SANTINI, Stela Maris Lopes. <i>A Estratégia Saúde da Família e a Gestão do Trabalho em Municípios de Pequeno Porte do Norte do Estado do Paraná</i> . Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Gestão de Serviços de Saúde - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010.
28	dissertação	2010	SANTIAGO, Wania Regina de Tolentino. <i>Parâmetros para Elaboração de um Modelo de Competências para o Desenvolvimento dos Gestores Científicos do Instituto Oswaldo Cruz</i> . (Dissertação) - Mestrado - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2010.
29	artigo	2010	DE SOUZA, Moema Amélia Serpa Lopes. As Novas Configurações do Trabalho em Saúde: os indicativos do processo de desregulamentação. <i>Textos &amp; Contextos</i> (Porto Alegre), v. 9, n. 2, p. 334 - 344, ago./dez. 2010.
30	artigo	2009	BENITO, Gladys Amélia Véles; LICHESKI, Ana Paula. Sistemas de Informação apoiando a gestão do trabalho em saúde. <i>Revista brasileira de enfermagem</i> , vol.62(3), pp.447-450, 2009.

31	dissertação	2009	ANDRADE, Laise Rezende. <i>A FE no SUS: Fundação Estatal como proposta de gestão do trabalho para a Estratégia Saúde da Família na Bahia</i> . Dissertação (Mestrado) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2009.
32	dissertação	2009	COSTA, Renata Maria de Oliveira. <i>O Processo de Trabalho da Equipe de Apoio Institucional com Foco na Gestão do Trabalho e da Educação na Atenção Básica no Estado da Bahia</i> . Dissertação (Mestrado) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2009.
33	dissertação	2009	FONTES, Katiene da Costa. <i>A Fundação Hospitalar de Saúde na SES de Sergipe e as Estratégias de Gestão do Trabalho: examinando o caso do hospital de urgência de Sergipe</i> . Dissertação (Mestrado) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2009.
34	dissertação	2009	GUIMARÃES, Tereza Cristina Da Fonseca. <i>A flexibilização do trabalho do enfermeiro na Estratégia Saúde da Família: limites e possibilidades para a gestão do trabalho e a educação em saúde</i> . Dissertação (Mestrado) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2009.
35	dissertação	2009	NOGUEIRA, Leila de Mello Yañez. <i>Estabilidade versus Flexibilidade: a dicotomia necessária à inovação na gestão de recursos humanos em uma organização pública, estatal e estratégica como Bio-Manguinhos/FIOCRUZ</i> . (Dissertação) - Mestrado - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2009.
36	artigo	2008	PIERANTONI, Célia Regina; VARELLA, Thereza Christina; DOS SANTOS, Maria Ruth; FRANÇA, Tania; GARCIA, Ana Claudia. Gestão do trabalho e da educação em saúde: recursos humanos em duas décadas do SUS. <i>PHYSIS</i> , vol.18(4), pp.685-704, 2008.
37	tese	2008	PEDROSO, Volnei Gonçalves. <i>Gestão do Trabalho e Educação em Saúde: percepção dos profissionais de saúde</i> . (Tese) - Programa de Pós-graduação em Saúde Pública - Faculdade de Saúde Pública/USP, São Paulo, 2008.
38	dissertação	2008	KOSTER, Isabella. <i>A Gestão do Trabalho e o Contexto da Flexibilização no Sistema Único de Saúde</i> . Dissertação (Mestrado) - Mestrado em Saúde Pública - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2008.
39	debate	2008	PIRES-ALVES, Fernando; PAIVA, Carlos Henrique Assunção; HOCHMAN, Gilberto. História, Saúde e seus Trabalhadores: da agenda internacional às políticas brasileiras. <i>Ciência e Saúde Coletiva</i> , 13(3):819-829, 2008.
40	dissertação	2007	PEREIRA, Mara Dias. <i>Atendimento ao Cidadão Trabalhador em uma Instituição de Ciência e Tecnologia em Saúde: o desafio da gestão do trabalho de ouvidoria interna</i> . Dissertação (Mestrado) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2007.

41	artigo	2007	CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa; DOMITTI, Ana Carla. Apoio matricial e equipe de referência: uma metodologia para gestão do trabalho interdisciplinar em saúde. <i>Cadernos de Saúde Pública</i> , vol.23(2), pp.399-407, 2007.
42	artigo	2007	MOROSINI, Márcia Valéria; CORBO, Anamaria D'Andrea; GUIMARÃES, Cátia Correa. O agente comunitário de saúde no âmbito das políticas voltadas para a atenção básica: concepções do trabalho e da formação profissional. <i>Trabalho, Educação e Saúde</i> , v. 5 n. 2, p. 261-280, 2007.
43	artigo	2007	MACHADO, Maria Helena; DE PAULA, Aida El-Khoury; AGUIAR FILHO, Wilson. O Trabalho em Saúde no MERCOSUL: uma abordagem brasileira sobre a questão. <i>Cad. Saúde Pública</i> , Rio de Janeiro, 23 Sup 2:S292-S301, 2007.
44	artigo	2007	AYALA; Arlene Laurenti Monterrosa; DE OLIVEIRA, Walter Ferreira. A divisão do trabalho no setor de saúde e a relação social de tensão entre trabalhadores e gestores. <i>Trabalho, Educação e Saúde</i> , v. 5 n. 2, p. 217-241, 2007.
45	dissertação	2007	DE ALMEIDA, Luciana Pavanelli Von Gal. <i>Política de Recursos Humanos em Saúde: análise de documentos do Ministério da Saúde</i> . Dissertação (Mestrado) - Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo, 2007.
46	dissertação	2007	DE MELLO, Márcio Luiz Braga Corrêa. <i>Gestão Estratégica de Recursos Humanos em uma Instituição Pública de Ciência e Tecnologia: o caso Fiocruz</i> . (Dissertação) - Mestrado Profissional de Política e Gestão de Ciência e Tecnologia, Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz, Rio de Janeiro, 2007.
47	artigo	2004	MARTINS, Maria Inês Carsalade. A transição tecnológica na saúde: desafios para a gestão do trabalho. <i>Trabalho, Educação e Saúde</i> , vol.2(2), pp.287-310, 2004.
48	tese	2003	PASCHE, Dário Frederico. <i>Gestão e Subjetividade em Saúde</i> . Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Médicas, 2003.
49	dissertação	1999	TEIXEIRA, Márcia. <i>Desenhos Alternativos de Incorporação e Gestão do Trabalho Médico na SMS do Rio de Janeiro: as experiências dos hospitais Lourenço Jorge e Salgado Filho</i> . Dissertação (Mestrado) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 1999.
50	dissertação	1997	MOREIRA, Maria Elisa. <i>Gestão do Trabalho em Saúde: desvendando a trama e o drama institucional</i> . Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Médicas - UNICAMP, Campinas, 1997.