

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**OS MICROFUNDAMENTOS DA MUDANÇA
INSTITUCIONAL: INCENTIVOS, SAÍDA E VOZ NA
REFORMA ADMINISTRATIVA (DOIS ESTUDOS DE
CASO)**

CARLOS AUGUSTO SANT' ANNA GUIMARÃES

**RECIFE
2001**

**OS MICROFUNDAMENTOS DA MUDANÇA
INSTITUCIONAL: INCENTIVOS, SAÍDA E VOZ NA
REFORMA ADMINISTRATIVA (DOIS ESTUDOS DE
CASO)**

CARLOS AUGUSTO SANT'ANNA GUIMARÃES

**OS MICROFUNDAMENTOS DA MUDANÇA
INSTITUCIONAL: INCENTIVOS, SAÍDA E VOZ NA
REFORMA ADMINISTRATIVA (DOIS ESTUDOS DE
CASO)**

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Ciência Política da
Universidade Federal de Pernambuco
como parte dos requisitos para obtenção do
grau de Mestre em Ciência Política.

Orientador:
Prof. Marcus André B. C. de Melo, Ph.D.

**RECIFE
2001**

CARLOS AUGUSTO SANT' ANNA GUIMARÃES

OS MICROFUNDAMENTOS DA MUDANÇA INSTITUCIONAL:
INCENTIVOS, SAÍDA E VOZ NA REFORMA ADMINISTRATIVA
(DOIS ESTUDOS DE CASO)

Dissertação submetida ao Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em 27 de dezembro de 2001

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. MARCUS ANDRÉ B. C. DE MELO
Orientador

Profª Drª CÁTIA WANDERLEY LUBAMBO
Examinadora Externa

Prof. Dr. Flávio da Cunha Rezende
Examinador Interno

*A Francisca Guimarães (in
memoriam), Sônia Celeste,
Eliete e João Marcelo.*

Agradecimentos

Afirmar que uma dissertação é uma obra coletiva, antes de ser lugar comum, é um ato de humildade e reconhecimento àqueles que de algum modo contribuíram para que uma idéia, muitas vezes sem forma, germinasse, florescesse, cujo fruto agora é colhido. Ao citar nomes, corre-se o risco de esquecer alguns, porém erro maior é não os registrar.

A todos os entrevistados, que doaram um pouco do tempo de sua vida para cooperarem com este trabalho, meu muito obrigado.

Na Sudene, local de organização da fantasia, mas também da “fantasia desfeita”, parafraseando Celso Furtado, agradeço aos ex-diretores Paulo Fernando Lapa, José Antônio Gonçalves da Silva e Telúrio Homem de Siqueira Cavalcanti, o apoio dispensado. Aos colegas que de alguma forma contribuíram para a consecução deste projeto. A Ângela Lima, a Dinilson Pedroza Júnior, a leitura atenta e crítica dos diversos *papers* e o incentivo. A Francisco Lima Júnior, nosso querido Flima, que tantas vezes me socorreu nas dificuldades da língua de Shakespeare. A Lautemir Canel, com sua sutileza ímpar, a constante lembrança dos prazos. A Francisco Diniz, a amizade de sempre.

No Mestrado de Ciência Política, aos colegas, o convívio alegre e saudável, do qual terei saudades. Aos professores Jorge Zaverucha, Luciano Oliveira, Marcos Lima e Michel Zaidan, os comentários dos trabalhos, que muito contribuíram para meu amadurecimento intelectual, o empréstimo de livros, apoio e incentivo profissional. A dona Maria José, a nossa Zezinha e Amarilis o carinho e a atenção.

Ao professor Aécio Gomes de Matos que, mediante as discordâncias teóricas, ajudou-me a aguçar a compreensão da complexidade do real.

Aos amigos, Fábio Ribeiro Machado e Flávio Rêgo Fernandes, o apoio em um dos momentos mais dramáticos da minha vida. Encontrei em vocês o abrigo e a proteção que me permitiram continuar esta trajetória.

Aos servidores e dirigentes da Fundaj. A Túlio Velho Barreto pela forma como me recebeu e grande ajuda que prestou. A Mônica Cavalcanti, pela cessão do material para a pesquisa.

Aos servidores e dirigentes do HC, as informações prestadas, em especial a Lúcia Reis do Nascimento e Márcia de Azevedo.

Aos colegas do IBGE, com especial atenção a Lilian Cristina de Souza Ramalho, Josélia Barros Calado de Araújo, que, apesar do pouco tempo de convivência, me deram um apoio fundamental para a conclusão desta dissertação.

Ao professor Joanildo Burity, primeiramente pelas aulas sempre instigantes e apoio profissional, e ao senhor Carlos Guido da C. Guido Consultoria, por ter aberto seus arquivos particulares para que pudesse pesquisar e descobrir diversos documentos de suma importância para a realização desta pesquisa, que sem eles as conclusões, com toda certeza, seriam outras, bem mais modestas.

Ao grande mestre professor Marcus André Melo, orientador e co-responsável por esta dissertação. Para além dos agradecimentos de praxe, a sua orientação atenta e primorosa emprestou luz a este trabalho. Ao longo dos nossos contatos, demonstrou paciência e benevolência em relação às limitações deste orientando. Agradeço o incentivo e, sobretudo, acreditar que este trabalho seria possível. Agradeço também a sugestão do título.

Ao professor Flávio da Cunha Rezende, co-orientador, um gentleman na acepção da palavra, sempre cortês e afável, sem nunca deixar de exercitar a crítica demolidora, às vezes ácida, mas sempre profissional e, sobretudo, fraterna. Sem medo de parecer anacrônico, lembro um grande revolucionário do século passado que diz: “Hay que endurecerse, pero sin perder la ternura jamás” (Che Guevara).

A Maria Albuquerque e Valquíria Lavareda a revisão do texto.

A Eugênia Torres e Edjane Arruda a transcrição das entrevistas.

A meus pais, Alberto e Sônia Guimarães, e irmãos Aurélio e Luís Fernando, o incentivo constante, o apoio e sempre acreditar que este momento seria possível.

A João Marcelo, a paciência, nem sempre compreensível, diversos “não posso hoje”, que comprometeram nossos passeios nas tardes de sábado, mas que a seu modo deu uma grande contribuição para a realização deste trabalho.

A Eliete de Paula, mulher, amiga e companheira, a presença, paciência, o empenho, desde o período anterior à seleção do mestrado, o constante incentivo, as dicas e sugestões, e, sobretudo, a compreensão e o amor de tantos anos de caminhada.

A todos aqueles que contribuíram de maneira direta e indireta para a realização desta dissertação. Muito obrigado.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
2. ORIENTAÇÕES TEÓRICAS	35
2.1 Introdução	35
2.2 A natureza das organizações e a tipologia de Mintzberg	35
2.3 Combinando economia e política: saída e voz	51
2.3.1 O mecanismo de mercado: a saída	51
2.3.2 O espaço da política: a voz	54
2.3.3 Entre a saída e a voz: a lealdade	56
2.4 Ação cooperativa e estrutura de incentivos	58
2.4.1 Estrutura de incentivos	60
2.4.2 Tipos de incentivos	60
2.5 Conclusões	65
3. BREVIÁRIO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL: DE VARGAS A FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	67
3.1 Introdução	67
3.2 A experiência reformista do Dasp	68
3.3 Administração para o desenvolvimento: o Decreto-Lei n.º 200/67	72
3.4 A reforma administrativa da Nova República	74
3.5 A tentativa minimalista do governo Collor de Melo	76
3.6 A reforma gerencial dos anos 90	78
3.6.1 Formas de administração, de propriedade e os setores do Estado	80
3.6.2 Dimensões da estratégia de implementação	84
3.6.3 As Organizações Sociais (OS)	85
3.6.4 Publicização: construção do terceiro setor?	89
3.6.5 Incentivos e vantagens das organizações sociais	91
3.7 Conclusões	93
4. POR DENTRO DE UMA ORGANIZAÇÃO EM REFORMA: A FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO	94
4.1 Introdução	94
4.2 A Fundação Joaquim Nabuco – breve histórico	94

4.3 Tempos de reforma: um longo período de debates e participação	100
4.4 Prospectivas, incertezas e desafios da reforma	108
4.5 Projetando uma organização para o século XXI	117
4.6 Conclusões	124
5. REFORMANDO UMA ORGANIZAÇÃO HOSPITALAR: O CASO DO HOSPITAL DAS CLÍNICAS DA UFPE	126
5.1 Introdução	126
5.2 O Hospital das Clínicas da UFPE	126
5.3 O Programa de Renovação Organizacional do Hospital das Clínicas: negação ou implementação do Projeto OS?	133
5.4 Implementando a mudança: o PRO-HC em ação	145
5.5 Conclusões	158
6. COMPARANDO DUAS ORGANIZAÇÕES SOB MUDANÇA INSTITUCIONAL	160
6.1 Introdução	160
6.2 A natureza das organizações	162
6.3 Mudanças institucionais: saída, voz e lealdade em organizações sob reforma	167
6.4 Incentivos ou promessas?	173
6.5 Conclusões	177
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	179
BIBLIOGRAFIA	184
ANEXOS	

Figura

Figura 1 - Cenários Possíveis da Fundaj ante o Projeto Os	107
---	-----

Lista de Quadros e Tabelas

Quadro 1 - Dimensões dos Cinco Tipos de Natureza das Organizações	50
Quadro 2 – Setores, Formas de Propriedade e de Administração do Estado	84
Quadro 3 – Resumo dos Principais pontos Abordados nos Documentos da Fundaj sobre as Possíveis Mudanças nos Institutos Federais de Pesquisa	101
Quadro 4 - Desafios da Fundaj para 1998	120
Quadro 5 – Características Diferenciadoras do Modelo Burocrático e Empreendedor de Organização	138
Quadro 6 – Demonstrativo de Reuniões para Implantação do PRO-HC/97	150
Quadro 7 - Atributos das Organizações	161
Quadro 8 – Atributos do Processo de Mudança Institucional por Organização	161
Tabela 1 – Número de Servidores da Fundaj nos Anos de 1995 e 2000	98
Tabela 2 – Número de Aposentadorias da Fundaj em 1995 e 2000	98
Tabela 3 - Orçamentos da Fundaj no Período de 1995-2000	99
Tabela 4 - Distribuição dos Servidores do HC por Entidade Contratante e Nível de Cargo	130
Tabela 5 – Quantitativo de Profissionais por Categoria	131
Tabela 6 – Demonstrativo de Receita e Despesa do HC/UFPE (Recursos do SUS/1997-2000)	132

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABTLuS – Associação Brasileira de Luz Síncroton

Acerp – Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto

Adufepe – Associação dos Docentes da UFPE – seção sindical

Assin – Associação dos Servidores da Fundação Joaquim Nabuco

Bioamazônia - Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia

Bird – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CCS – Centro de Ciências da Saúde

CCSA – Centro de Ciências Sociais Aplicadas

Cedam – Centro de Desenvolvimento da Administração Pública

CFSP – Conselho Federal do Serviço Público

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNS – Conselho Nacional de Saúde

Cogest – Conselho Gestor

Comestra – Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa e Econômica

Condi – Conselho Diretor

Crepepe – Conselho Regional de Medicina de Pernambuco

DAS – Direção e Assessoramento Superior

Dasp – Departamento Administrativo do Serviço Público

ENA – École Nationale d'Administration (Escola Nacional de Administração)

Enap – Escola Nacional de Administração Pública

Fade – Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE

FCTE – Fórum das Carreiras Típicas de Estado

FMI – Fundo Monetário Internacional

Fundaj – Fundação Joaquim Nabuco

Gerap – Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública

HC – Hospital das Clínicas

IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE – Fundação Instituto de Geografia e Estatística
IDSM – Associação de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá
IJN – Instituto Joaquim Nabuco
IJNPS – Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais
IMPA – Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada
lesam – Instituto de Estudos sobre a Amazônia
Incom – Instituto de Computação Científica e Cultural
Indec – Instituto de Desenvolvimento Científico e Cultural
Indoc – Instituto de Documentação
INPSO – Instituto de Pesquisa Social
Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
INPS – Instituto Nacional da Previdência Social
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
Mare – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
Nusp – Núcleo de Saúde Pública
OS – Organização Social
Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PCCT – Plano de Carreira de Ciência e Tecnologia
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
Presi – Presidência
PRO – Programa de Renovação Organizacional
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
RJU – Regime Jurídico Único
Seap – Secretaria de Estado de Administração e Patrimônio
Sedap – Secretaria de Administração Pública
Sintufpe – Sindicato dos Trabalhadores das Universidades Federais em Pernambuco
Sudene – Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
Supad – Superintendência de Planejamento e Administração

SUS – Sistema Único de Saúde

TGI – Tecnologia Gerencial e Informática

Trópico - Instituto de Tropicologia

UF – Unidade Funcional

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

USP – Universidade de São Paulo

TVE – Televisão Educativa

Lista de Entrevistados

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare)

Carlos Cristo – ex-diretor da Secretaria de Reforma do Estado do Mare. Entrevista realizada por e-mail, correspondência de 20/6/2001.

Humberto Falcão Martins – ex-diretor do Programa Agências Executivas e Organizações Sociais do Mare. Entrevista realizada por e-mail, correspondência de 20/1/2001 e entrevista presencial em 27/11/2001.

Luís Carlos Bresser Pereira ex -ministro do Mare. Entrevista realizada por e-mail, correspondência de 16/3/2001.

Fundação Joaquim Nabuco

Affonso César Batista Ferreira Pereira chefe de Gabinete da Presidência da Fundaj no período de 1996 a 2000. Entrevista realizada em 15/2/2001.

Joanildo Albuquerque Burity – Pesquisador, ex-diretor do Departamento de Ciência Política e da Área Temática Cultura e Identidade do Instituto de Pesquisas Sociais. Entrevista realizada em 27/9/2000.

Lúcia Maria Coelho de Oliveira Gaspar diretora da Biblioteca Central Blanche Knopf. Entrevista realizada em 18/12/2000.

Mônica Monteiro Liausu Cavalcanti superintendente da Superintendência de Planejamento e Administração. Entrevista realizada em 8/3/2001.

Pérola Campos coordenadora da Secretaria do Contrato de Gestão. Entrevista realizada em 20/9/2000.

Ricardo de Almeida – consultor da Empresa de Consultoria TGI. Entrevista realizada em 7/11/2001.

Silvana Lumachi Meirelles superintendente do Instituto de Cultura. Entrevista realizada em 5/7/2001.

Túlio Augusto Velho Barreto de Araújo pesquisador do Instituto de Pesquisas Sociais. Entrevista realizada em 27/9/2000.

Hospital das Clínicas/UFPE

Amaro de Andrade Medeiros professor da UFPE, diretor -técnico do Hospital das Clínicas, gestão 1996-2000. Entrevista realizada em 13/2/2001.

Carlos Guido Soares Azevedo consultor da C. Guido Consultoria. Entrevista realizada em 6/2/2001.

Frederico Jorge Ribeiro - Médico do Hospital das Clínicas, coordenador do PRO-HC/UFPE. Entrevista realizada em 28/3/2001.

Garibaldi Dantas Gurgel Júnior - Médico do Hospital das Clínicas de março de 1997 a dezembro de 1998. Gerente de Organização e Métodos da Secretaria de Saúde do Estado. Entrevista realizada em 27/11/2000.

Kátia Telles coordenadora -geral do Sintufepe. Entrevista realizada em 12/12/2000.

Lenilson Santana diretor de Imprensa do Sintufepe. Entrevista realizada em 12/12/2000.

Lúcia Reis do Nascimento coordenadora de Enfermagem do Hospital das Clínicas, coordenadora do PRO-HC/UFPE. Entrevista realizada em 26/10/2001.

Marcello Jorge de Castro Silveira professor da UFPE, diretor -superintendente do Hospital das Clínicas, gestão 1996-2000. Entrevista realizada em 9/4/2001.

Sandra Ayres de Carvalho – enfermeira do HC, coordenadora do PRO-HC/UFPE. Entrevista realizada em 26/10/2001.

Resumo

A presente dissertação discute padrões de respostas organizacionais à proposta de mudança institucional consubstanciada no Projeto Organizações Sociais contido no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998), em duas organizações públicas federais: a Fundação Joaquim Nabuco e o Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco. As duas organizações federais estão localizadas na cidade do Recife, Estado de Pernambuco. O objetivo geral deste estudo é analisar em que medida a natureza das organizações importa nos processos de mudança institucional. O marco teórico baseia-se nas seguintes categorias analíticas: saída, voz e lealdade (HIRSCHMAN, 1973); profissionalismo e autonomia profissional no exercício da Medicina (FREIDSON, 1998); teoria dos incentivos; e na teoria das organizações (MINTZBERG, 1995). Esta dissertação está fundada em um estudo comparativo de caráter qualitativo e se propõe a explicar como a natureza das organizações se relaciona com processos internos de reformas administrativas, ou, mais amplamente, de mudança institucional. A pesquisa analisa os processos de respostas organizacionais à reforma administrativa. A explicação sugerida pelo estudo é que a natureza das organizações importa nos processos de mudança institucional e a transformação do *modus operandi* das organizações públicas depende do estabelecimento de uma adequada estrutura de incentivos de modo a produzir a cooperação entre reformadores, dirigentes de órgãos e servidores públicos. O estudo conclui por uma diferenciação no padrão de respostas; na Fundação houve o predomínio da Voz que foi empregada como articulação de interesses. Incentivos sociais coletivos mostraram-se eficientes em obter a cooperação dos atores internos, enquanto no HC, médicos e professores de Medicina recorreram à Saída. Por outro lado, a Voz prevaleceu entre os demais servidores. A clivagem profissional entre os médicos e os demais servidores representa problemas de ação coletiva mesmo quando incentivos materiais são ofertados. O trabalho conclui também pela pertinência do marco analítico.

Abstract

This dissertation discusses the micro-rationality of the non-transformation of two organizations – the Fundação Joaquim Nabuco and the Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco – into social organization as proposed by the current Brazilian model for the reform the role of the State in social and economic policies. The key fundamental issue of this comparative study is to test the current hypothesis that the nature of the organization matters in respect to the degree of cooperation or non-cooperation with the reform model proposed by the Cardoso Administration to transform the role of the State in social sectors. It focuses on the analysis of the responses of these organizations to the proposal of their transformation into social organizations. This study intends to understand and explain how the nature of the organizations matters to explain differences in the responses inside these two organizations. The nature of the organizations under this analysis is done using the model proposed by Hirschman (1973); the models proposed by the professional autonomy of medical career models (FREIDSON, 1998), and also by the theory of incentives and technical support provided by the theory of the organizations (MINTZBERG, 1995). The findings of this comparative study is that the nature of the organizations matters in the processes of institutional changes and that the transformation of the *modus operandi* of the public organizations depends on the establishment of an adequate structure of incentives enabling the cooperation between reformers and other strategic actors inside bureaucracy. The study concludes that in one of the organizations – the Fundaj – the use of voice as the key response of the organization to the institutional change. Incentives proved to be an efficient way to obtaining the cooperation of actors inside this organization. In HC/UFPE, by contrast, I observed that the professional elites choose the Exit was the key response of the elites to the institutional change.

Deve-se considerar que não há nada mais difícil de executar e perigoso de manejar, de êxito mais duvidoso do que a instituição de uma nova ordem de coisas. Quem toma tal iniciativa adquire a inimizade de todos os que são beneficiados pela ordem antiga, e é defendido sem muito calor por todos os que seriam beneficiados pela nova ordem.

(Nicolau Maquiavel, O Príncipe)

1

INTRODUÇÃO

O governo Fernando Henrique Cardoso, no início do seu primeiro mandato (1995-1998), apresentou à Nação uma proposta de reforma da administração pública federal consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que definia objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira (BRASIL, 1995). A presente dissertação discute padrões de respostas organizacionais à proposta de mudança institucional em duas organizações públicas federais: a Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) e o Hospital das Clínicas de Pernambuco da Universidade Federal de Pernambuco (HC/UFPE), ambas localizadas na cidade do Recife.

A referida proposta de reforma administrativa inscreve-se na agenda da segunda onda de reformas do Estado. O primeiro ciclo de reformas, iniciado na década de 80 do século passado, consistiu em cortes drásticos nos orçamentos, privatização de empresas estatais, diminuição da intervenção estatal na esfera econômica, desregulamentação e descentralização de funções para as esferas subnacionais de governo, com ênfase para a estabilidade econômica e o ajuste estrutural. A segunda geração de reformas envolve mudanças nas áreas tributária, administrativa e da seguridade social. De modo geral, a reforma administrativa visa à construção ou reconstrução de instituições, da capacidade administrativa do Estado (criação de agências reguladoras e aumento da capacidade de formulação de políticas públicas, por exemplo).

Tais reformas estão no contexto do chamado “Consenso de Washington” (HEREDIA e SCHNEIDER, no prelo), abordagem de inspiração neoliberal para a crise do Estado nos países da América Latina, que propugnava basicamente duas medidas: ajuste fiscal rigoroso de forma a eliminar o déficit público decorrente do populismo econômico; e redução da intervenção estatal na economia, isto é, reformas orientadas para o mercado. Essas idéias tornam-se dominantes na América Latina no fim dos anos 80.

É importante assinalar que o movimento internacional de redefinição do papel do Estado teve início no fim dos anos 70 nos países anglo-saxões, com a vitória dos partidos conservadores – Margareth Thatcher na Inglaterra em 1979 e Ronald Reagan nos Estados Unidos em 1980 –, *pari passu* ao esgotamento do longo ciclo de expansão da economia capitalista, marcando o fim da chamada época de ouro do capitalismo, encetado após a 2.^a Guerra Mundial. Essa nova agenda de reformas foi difundida para o restante do mundo pelas agências multilaterais, notadamente pelo Banco Mundial (Bird) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (MELO e COSTA, 1995; MELO, 1998).

Na América Latina – “convertida em laboratório de experimentos de inspiração neoliberal” (MELO, 1999, p. 13) –, em particular no Brasil, o processo de mudança no padrão de intervenção do Estado conecta-se com o fim do regime autoritário e o restabelecimento do Estado democrático de direito. Assim, a variável institucional assume grande importância na compreensão dos diferentes *timings* das reformas, tanto comparativamente com outros países quanto em relação aos diferentes tipos de reforma no interior de cada país.

No caso brasileiro, o processo de restauração democrática, principiado em meados dos anos 80 com a Nova República, ocorreu concomitantemente ao debilitamento da situação econômica e financeira do Estado, tendo como conseqüência uma crise de legitimidade do Estado autoritário.

Desde a redemocratização do País com a instauração da Nova República em 1985, a questão da reforma do Estado, de modo geral, e a da reforma da administração pública, em particular, fizeram parte da agenda política, ocupando, contudo, um espaço marginal, limitado por fortes constrangimentos conjunturais e políticos.¹ Com o

¹ O governo da Nova República tinha como característica principal uma ampla heterogeneidade política. Para acomodar os mais diversos interesses, a saída foi criar ministérios e secretarias em número suficiente de forma a harmonizar os diferentes partidos políticos que formavam a coalizão de sustentação ao novo regime (MARTINS, 1995).

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare)², órgão estratégico do esforço reformista, o governo federal deu novo tratamento ao tema. Um aspecto inédito da atual proposta reformista é que ela foi encaminhada por meio de uma emenda constitucional, colocando-a, dessa forma, como um dos elementos centrais na agenda política nacional.

Cabe frisar que a formação da atual agenda de reformas representa, em larga medida, uma reação contra a agenda prevalecente na Constituição de 1988 (MELO, no prelo).

This agenda was to be replaced by a new one centered on market reforms. Central to this new agenda was the notion of reducing the *Custo Brasil* – an imperative for the country’s competitive integration to world markets. This required revamping public administration and institutional changes in the judicial system, labor legislation and tax structure. A major short term priority was ensuring macroeconomic stability – as opposed to the former strategy of promoting growth, even if this produced distortions like inflation and so on (MELO, no prelo, p. 9, grifo no original).

Na realidade, a reação neoliberal iniciou-se no Governo Collor (1990-92), cujo objetivo não era apenas a desconstrução da agenda da Constituinte de 1988 (MELO, 1998), mas o próprio “desmonte do estado varguista burocrático e desenvolvimentista” (DINIZ e BOSCHI, 1998, p. 2).

Conforme sugere Rezende (2000), independentemente do contexto, da natureza e especificidade, reformas administrativas são políticas públicas que visam a melhoria no desempenho do setor público por meio de corte de gastos e mudança institucional. Políticas de reforma do aparato estatal são tentativas que se sucedem em diversos governos, contudo com baixa taxa de sucesso na sua implementação. Por conseguinte, reformas administrativas são políticas

² O Mare foi extinto em janeiro de 1999. Em seu lugar, foi criada a Secretaria de Estado da Administração e Patrimônio (Seap). Esta, por sua vez, foi extinta em julho de 1999. Atualmente, suas tarefas e funções são de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

que tendem a ter baixo desempenho e alta persistência, e assim sendo, são políticas que permanentemente tendem a falhar.

Corroborando com a assertiva de Rezende (2000), Duque (1997) informa que a experiência mundial evidencia que bons resultados são restritos a poucos países. De modo geral, as tentativas de reformar o aparato burocrático estatal têm sido um exercício estéril ou rotundos fracassos tanto administrativos quanto políticos.

Segundo Heredia e Schneider (no prelo), reformas administrativas são nebulosas em países onde existe uma fusão entre as elites política e burocrática. Reformas administrativas apresentam maior probabilidade de êxito quando grupos políticos alheios a esses esquemas chegam ao poder. O segundo aspecto relevante diz respeito aos compromissos programáticos dos políticos. Quando o alcance desses compromissos exige mudanças na máquina estatal, então os governos investem mais na reforma administrativa. Nesse sentido, os autores assinalam:

Reform programs usually originate in a small group in the executive. International influences, especially best-practice ideas on managerialism, came into initial designs. Initial support within the executive depended both on the absence of fusion between the bureaucratic and political elite, and the packaging of administrative reform to other short and long term government goals. Fiscal crises accelerated reform initiatives, though most other economic factors had little broad influence. Institutional and coalitional factors illuminate the medium-term process of enacting and implementing reform proposals. Strategic factors and packaging were also important at this stage in overcoming institutional obstacles and building coalitions (HEREDIA e SCHNEIDER, no prelo, p. 24).

Continuando, os autores afirmam:

Tracing reform proposals back to their origins usually leads to a small group of upper-level officials within the executive (...). Proposals rarely emerge from electoral campaigns, party platforms, or legislative initiatives. These proposals are thus born politically weak; to succeed they have to find allies among top bureaucratic elites, political parties, and other groups. Reformers and heir “change teams” first need support from top officials in the executive: presidents and their inner circles, ministers, and other second-level officials. In contexts marked by close fusion between bureaucrats and politicians, policy elites will tend to have little incentive to award administrative reform a high priority. By fusion we mean the extent

to which major political actors and their allies hold bureaucratic positions in the top several levels of the executive. Conversely, the extent of fusion can be gauged by the weakness of non-bureaucratic political actors (HEREDIA e SCHNEIDER, no prelo, p. 25).

A literatura específica oferece diversas explicações para o fenômeno do sucesso ou fracasso de reformas administrativas. Determinados estudos enfatizam a cultura política como variável independente. Para Martins (1995, p. 13), a cultura política estabeleceria “os limites do possível: a zona cinzenta onde o desejo de reforma e as condições políticas interagem, com resultados incertos”.

A variável cultura, no entanto, não é capaz de explicar uma série de fatores, por exemplo, a existência de ilhas de excelência no interior de um sistema político marcado pelo clientelismo. A dimensão da cultura não explica também casos de sucesso ou fracasso de mudanças institucionais, portanto mostra-se teoricamente insuficiente para explicar o fenômeno da mudança institucional.

Uma explicação mais geral para o sucesso ou malogro de reformas administrativas refere-se ao apoio político obtido pelo governo reformista. Analisando o caso inglês, relativamente bem-sucedido, e o americano, mais um exemplo de fracasso, Abrucio (1997) argumenta que o sucesso inglês decorreu do forte apoio político granjeado pelos conservadores – governo Thatcher – no Parlamento inglês, fundamental para a aprovação das propostas de mudanças e reformulação da máquina administrativa. Por sua vez, nos Estados Unidos deu-se o inverso, ou seja, o fracasso da reforma administrativa no governo Reagan. O insucesso proveio da falta de sustentação política no Congresso americano; em paralelo, erros na estratégia de negociação. O autor conclui que as iniciativas reformistas de maior sucesso derivaram de intenso apoio político e da configuração de novos incentivos institucionais.

Geddes (1994), por sua vez, sugere que o apoio dos políticos a iniciativas de modernização e aperfeiçoamento da máquina estatal, de modo a produzir insulamento burocrático sustentado por um sistema meritocrático, não é obtido de maneira tranqüila sem custos. Na realidade, a autora

identifica uma contradição entre os interesses dos políticos e dos reformadores integrantes do Poder Executivo.

Because politicians customarily exchange the resources and outputs of bureaucratic agencies for political support, the insulation of such agencies is costly to them. Political leaders can be expected to promote reforms designed to increase bureaucratic honesty and competence only when the benefits to them individually of doing so outweigh these costs. Their individual interests depend on the political institutions within which they operate.

(...)

Within a particular structure of political institutions, different roles determine the incentives faced by the individuals who occupy the roles. The cost to elected officials of embracing administrative reform varies depending on the officials held. Since elected presidents in Brazil could not succeed themselves, they were concerned with accomplishing programmatic goals and with their own long-term popularity and political power, which would affect their election prospects in the more distant future, rather than immediate reelection. Their concern with the implementation of policies provided reason for supporting reforms aimed at improving some of the bureaucratic instruments at their disposal.

For individual members of Congress, in contrast, electoral concerns had to take precedence over programmatic goals. Reform, because it reduces legislator's discretion over the distribution of benefits, reduces the individual legislator's ability to deliver benefits personally and to claim credit for them. Even though many legislators believed that administrative reform would contribute to more effective economic policy making, the electoral costs of embracing it dissuaded them from voting for it (GEDDES, 1994, p. 79-80).

Autores como Haggard (apud HEREDIA e SCHNEIDER, no prelo) e Melo (no prelo) ressaltam os fatores político-institucionais na formatação de reformas do Estado. Para o primeiro autor, o equilíbrio entre o governo e o Parlamento e a natureza do sistema partidário, particularmente o grau de fragmentação e o nível da disciplina partidária, são as variáveis explicativas para o fenômeno. O segundo autor, por sua vez, após estudar o processo decisório das reformas tributária, administrativa e da seguridade social, argumenta que as instituições importam, porém elas atuam de maneira diferenciada em cada arena decisória.

A variável federalismo também é apontada por alguns autores como explicativa para o sucesso das reformas administrativas, pois a natureza federativa afeta de modo distinto os mesmos atores em

diferentes tipos de reforma, visto que modifica a estrutura de incentivos em cada *issue area*, sendo uma variável crucial para compreender o sucesso das mudanças em cada área. Melo (no prelo) ressalta o papel de relevo jogado pelos governadores na aprovação da reforma administrativa e na derrota da reforma tributária (foram indiferentes quanto à reforma da Previdência Social).

Analisando reformas administrativas em diversos países, Kaufman (1998) chama a atenção para a existência de um duplo padrão no processo de implementação das reformas. O processo de construção e reconstrução da capacidade estatal enfrenta dificuldades diferenciadas segundo cada área específica. Segundo o autor:

as dificuldades administrativas para a criação ou fortalecimento de agências macroeconômicas de elite são geralmente menos severas que as enfrentadas para reformar os enormes segmentos prestadores de serviço do aparato estatal (...). Além disso, a reforma das agências macroeconômicas de elite pode ser realizada sem diminuir significativamente as oportunidades de apadrinhamento político em outras partes do aparato estatal (KAUFMAN, 1998, p. 49).

A explicação para o sucesso das reformas na área de gestão macroeconômica independência dos Bancos Centrais e fortalecimento dos Ministérios da Fazenda realça a relação entre grupos econômicos internos e atores internacionais ligados ao comércio internacional, ao mercado de capitais e às instituições financeiras internacionais. A intensidade dos fluxos financeiros internacionais e a globalização do comércio pressionam os países em desenvolvimento e do mundo pós-socialista a adotarem instituições que lidam com taxas de câmbio, balanço de pagamentos e políticas monetárias de maneira a garantir a estabilidade macroeconômica.

It is more common to see reorganizations of particular sectors of the state apparatus – central banks, specific regulatory or service agencies, etc (...) however, it is unclear whether such ‘islands of reform’ will be durable, or whether they might eventually extend to other state sectors. At least in the past, such islands often seemed quite dependent on

the support of particular reform entrepreneurs and generally had very little impact on clientelistic practices elsewhere in the bureaucracy.

In some countries, it is possible that incremental efforts can cumulate into more capable state bureaucracies. But the interests, routines and norms that underlie state organizations may be more difficult to change than were the new policy objectives and instruments used to implement earlier market reforms. Given these difficulties, it seems likely that changes will be especially dependent on the contingent skills of ‘reformmongers’ who are able to identify situational windows of opportunities and to construct partial coalitions that back the reform of particular ‘pieces’ of the state apparatus (KAUFMAN, no prelo, p. 31).

Depreende-se da experiência internacional de reformas administrativas que sua implementação é incerta e vulnerável a fracionamentos, tendendo quase sempre falhar.

Conforme Rezende (2000), o fracasso da reforma administrativa brasileira decorreu da contradição entre os macroobjetivos perseguidos: a) ajuste fiscal; b) mudança institucional (modificação nas regras formais e informais do funcionamento da máquina administrativa). Segundo o autor, os atores estratégicos cooperaram apenas quanto ao ajuste fiscal, e assumiram uma postura não cooperativa no que se refere à mudança institucional. Em outros termos, o ajuste fiscal, e não a melhoria do desempenho (mudança institucional) do setor público, é o objetivo mais importante perseguido por esses atores. Como eles apenas cooperaram para o alcance do primeiro (ajuste fiscal), as reformas falham.

As análises acima expostas enfatizam aspectos mais gerais das reformas administrativas: determinantes internacionais na formação da agenda; arranjos político-institucionais; fatores macropolíticos referentes à aprovação das propostas de reforma no Parlamento; e a preferência dos atores estratégicos nas arenas decisórias.

Para além dessas análises, com maior capacidade de generalização, observa-se a existência de estudos de casos sobre o processo de implementação da reforma administrativa, enfocando aspectos administrativo-organizacionais. Ventura, Igarasi e Lima (1998) analisaram o processo de transição institucional da Fundação Roquete Pinto para Organização Social. Dois estudos de caso, Melo e Marcelino (1999) e Lemos

Filho, Russo e Moreira (1999), abordaram o processo de mudança institucional vivenciado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – (Inmetro), quando da sua qualificação em Agência Executiva.³ Silva, Vasconcelos e Mathias (1998) relatam a experiência de formulação e implantação de um contrato de gestão em hospitais públicos estaduais no Espírito Santo. Vieira (1999), partindo da experiência da Fundação Osvaldo Cruz, analisa as restrições das fundações públicas e os limites e possibilidades do Projeto Organizações Sociais contido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Dentre os estudos de caso, destaca-se, para efeito desta pesquisa, o trabalho de Gurgel Júnior (1999) sobre o Hospital das Clínicas da UFPE e seu “Programa de Renovação Organizacional”. Todavia, o autor limitou-se a “identificar até que ponto ele [Programa de Renovação Organizacional] é compatível com a natureza jurídica e com a missão da organização” (GURGEL JÚNIOR, 1999, p. 13), mas não apresenta, porém, uma explicação teórica para o fenômeno.

Os referidos estudos de caso são importantes na medida em que realizam uma descrição detalhada dos fenômenos empíricos dos processos de mudança institucional decorrentes das propostas contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Não obstante, são trabalhos ideográficos, portanto suas conclusões são restritas aos casos estudados, não se extraindo deles explicações ou contribuições teóricas generalizantes.

Destarte, nota-se uma carência de explicações teóricas sobre processo de implementação da reforma administrativa. Conforme já assinalado por Kaufman (1998), estão justamente nas agências de prestação de serviços sociais as maiores dificuldades de implementação da reforma administrativa. A presente pesquisa busca oferecer uma explicação para o problema de mudança institucional em organizações públicas. Compreender como as organizações funcionam, qual a sua estrutura de incentivos, quais os mecanismos internos que levam ao baixo desempenho

³ Agência Executiva é a denominação dada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado às autarquias e fundações que executam atividades exclusivas do Estado. No capítulo 3, tecer-se-á mais comentários sobre o referido Plano.

é de fundamental importância (REZENDE, 1998) uma vez que fornecem elementos para orientar novas reformas.

A pesquisa justifica-se por possibilitar uma compreensão dos microfundamentos de processos de mudança institucional, visto que as unidades de análise da pesquisa a Fundação Joaquim Nabuco e o Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco, as quais, segundo o Plano Diretor deveriam assumir novo formato institucional, qual seja: tornarem-se Organizações Sociais. A partir da análise das respostas organizacionais, pretende-se fornecer uma explicação sobre a importância da natureza das organizações nos processos de mudança institucional. Considerando a diversidade de organizações que compõe o setor público, este trabalho lança luzes em um terreno pouco estudado pela Ciência Política, mas que tem uma importância significativa, pois, a partir da natureza das organizações, pode-se conhecer e apreender os diferentes *timings* das mudanças.

A presente pesquisa parte de *insights* fornecidos por três autores: Rezende (1999), Melo (2001, no prelo) e Cheibub (1999). O primeiro autor chama a atenção para o problema da falha permanente das reformas administrativas.

Melo (2001, no prelo) informa que as disputas interburocráticas e a fragmentação da liderança no processo de reforma administrativa brasileira são particularmente relevantes para se compreender as dificuldades de sua implementação.

Cheibub (1999), analisando a experiência brasileira recente, argumenta que a inexistência de canais institucionalizados de negociação entre o governo e as organizações de representação dos servidores públicos limitou e condicionou o estabelecimento de uma relação de confiança capaz de produzir uma ação cooperativa entre ambos para implementar a reforma administrativa (cf. tb. MELO, 2001).

Portanto, além do esteio político, uma reforma para lograr êxito depende da cooperação da burocracia e das agências estatais, ou pelo menos de parte significativa dela (elite burocrática) no esforço

reformista. Pois sua implementação realiza-se no interior das organizações pela burocracia permanente.

Em contextos democráticos, existindo concordância entre políticos reformistas e burocratas, as reformas são implementadas com sucesso. Todavia, quando a burocracia não concorda com os princípios, diretrizes e metas de uma reforma, três coisas podem ocorrer: a) a burocracia pode buscar convencer os políticos no sentido de alterar os rumos e objetivos da política de reforma; b) ela pode resistir às mudanças e não implementá-las, esperando modificação no quadro político na próxima eleição; c) a burocracia pode subverter a política, interpretando e implementando-a, conforme as suas preferências (GRAHAM JR. e HAYS, 1994).

Diante disso, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar em que medida a natureza das organizações afeta os processos de mudança institucional.

A variável dependente desta pesquisa é a mudança institucional, isto é, são os resultados engendrados pela política. Para efeito da pesquisa, instituições são valores, normas e procedimentos que regulam e controlam a interação de atores sociais, que compartilham a expectativa de continuidade desse modo de interação estabelecido, ou seja, as instituições estabilizam as expectativas dos atores, diminuindo os riscos e as incertezas no processo de interação social. Instituições tipificam papéis e atores, orientando o processo decisório dos agentes sociais, pois engendram um conjunto de resultados possíveis, adicionando ou limitando a entrada de novos atores no circuito interativo. De maneira simplificada, as instituições podem ser vistas como “regras formais dos jogos políticos ou sociais, conseqüentemente como coerções exercidas sobre os atores individuais ou políticos” (TSEBELIS, 1998, p. 100).⁴

Mudanças institucionais referem-se a modificações nas normas e procedimentos operacionais. Mudança institucional significa alteração no

⁴ De acordo com O'Donnell (1991, p. 27), “instituições são padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais dados, que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob as regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões. Às vezes, mas não necessariamente, as instituições se tornam organizações formais; materializam-se em edifícios, carimbos, rituais e pessoas que ocupam funções que as autorizam a ‘falar pela organização’”.

modo de interação dos atores, isto é, transformação das normas e regras que tipificam os papéis, atores e áreas de interação. Uma mudança institucional visa à construção de organizações, introdução de modificações na lógica e na forma de relacionamento entre os indivíduos no interior de uma dada organização. Bem assim, mudanças nas relações entre as organizações e seu ambiente de modo a produzir uma melhoria na *performance* das organizações. Em outras palavras, mudanças institucionais são modificações nas regras do jogo.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado preconizava a criação de duas instituições organizacionais: organizações sociais e agências executivas. Este trabalho aborda a questão da mudança institucional contida na idéia das organizações sociais e o papel da natureza das organizações nesse processo. Essa proposição do Plano Diretor provocou as mais variadas reações e suscitou calorosos debates sobre o destino das organizações passíveis de vir a ser uma Organização Social (OS).

A natureza das organizações é a variável independente da pesquisa. Compreende-se como natureza da organização o conjunto de caracteres comuns a um grupo ou população de organizações, que as torna distintas uma das outras. Esse conjunto de caracteres definidores da natureza da organização é constituído pelo tipo de ambiente em que a organização opera, pelos mecanismos de coordenação da divisão do trabalho e de tomada de decisão, pelo grau de especialização da tarefa e tipo de profissional que nela atua.

O trabalho em tela pretende oferecer uma explicação sobre a relação entre a natureza das organizações e a questão da mudança institucional a partir de três contribuições teóricas básicas. O primeiro momento da pesquisa é o da caracterização da natureza das organizações, com base na sua tipologia fundamentada nas idéias de Mintzberg (1995), acrescido das elaborações de Freidson (1998) sobre profissionalismo e autonomia profissional notadamente no que se refere à Medicina.

A partir das categorias analíticas de saída, voz e lealdade elaboradas por Hirschman (1973), busca-se responder como indivíduos e organizações reagem a mudanças institucionais. Embora esse modelo analítico tenha sido proposto para análise de respostas de atores em face do declínio na performance de organizações e empresas, fornece balizas analíticas importantes para o estudo de reformas administrativas.

A saída é a opção pelo não-enfrentamento de uma situação-problema. O indivíduo ao eleger a saída está optando pela alternativa que representa o menor custo, pois o enfrentamento exige gasto de energia e envolve custos políticos, em que ganhar ou perder, muitas vezes, não pode ser antecipado. A voz “é o oposto da saída (...). Voz é ação política por excelência” (HIRSCHMAN, 1973, p. 26). O emprego da voz é a tentativa de participar da arena decisória. A lealdade, por sua vez, não é o terceiro mecanismo de reação, mas é um componente importante na apreensão do funcionamento tanto da saída quanto da voz. A lealdade funciona como um inibidor da saída ou amplificador da voz.

A estrutura dos incentivos com base nas contribuições de Barnard (1979), Wilson (1995) e Olson (1999) completa o arcabouço teórico desta dissertação. Tais autores argumentam que o sucesso da ação coletiva reside no fato de que os benefícios advindos com a mudança devem ser suficientemente superiores à situação atual de modo a estimular a cooperação. O equilíbrio da cooperação decorre da criação e manutenção de uma estrutura de incentivos adequada e ajustada às expectativas individuais e coletivas e aos objetivos a ser colimados.

Diante do exposto, a presente dissertação procura responder às seguintes questões: em que medida a natureza das organizações afeta as mudanças institucionais; e quais as razões para a não-implementação do Projeto Organizações Sociais nas organizações pesquisadas.

A hipótese principal que orienta a presente pesquisa é a de que a natureza das organizações assume importância nos processos de mudança institucional. A natureza da organização não é o fator determinante para a não-implementação da reforma. Contudo, exerce influência relevante sobre a maneira pela qual uma organização reage a uma mesma proposição de

mudança institucional. Como a estrutura de incentivos é específica, de acordo com a natureza da organização, logo o sucesso das tentativas de mudanças institucionais localiza-se em uma adequada definição de incentivos que levem em consideração essas especificidades.

A segunda hipótese diz que incertezas de natureza política, jurídica, econômica e financeira, principalmente no que se refere à continuidade de transferências orçamentárias para as novas entidades, além da perda do *status* de órgãos públicos, colocam-se como os principais óbices para a implementação de mudanças institucionais na administração pública.

A terceira hipótese do trabalho é que os profissionais que atuam no setor privado (neste trabalho, são os médicos, professores e outros profissionais de saúde) apresentam uma postura cooperativa em relação à mudança institucional.

Os objetivos específicos a ser colimados são os seguintes: 1) identificar e caracterizar a natureza das organizações estudadas; 2) analisar e interpretar a dinâmica dos processos de mudança institucional ocorridos em cada organização; 3) explicar as razões pelas quais o Projeto Organizações Sociais não foi implementado e quais as ações efetivamente realizadas.

O argumento central que alicerça este trabalho é que a natureza das organizações importa nos processos de mudança institucional na medida em que cada organização responde de maneira diferenciada a um mesmo conjunto de incentivos segundo sua natureza organizacional. Incentivos monetários são importantes, todavia não devem ser empregados de modo exclusivo. Em organizações burocráticas, o principal incentivo é a segurança das condições de trabalho. Em organizações profissionais, a autonomia e o reconhecimento profissional. A introdução isolada de incentivos e valores materiais em Burocracias Profissionais não obtêm os resultados esperados, além de ameaçar o próprio funcionamento eficiente do sistema. Conforme Freidson (1998), incentivos materiais devem ser empregados como complementos corretivos, mas que não subvertam a sua lógica de funcionamento.

O segundo argumento empregado é que a transformação do *modus operandi* dos órgãos públicos e da própria burocracia depende da modificação da estrutura de incentivos existentes. O Projeto Organizações Sociais fracassou, pois não conseguiu estabelecer uma estrutura de incentivos adequada de modo a produzir uma ação cooperativa entre os reformadores, os dirigentes de organizações públicas e os servidores públicos.

No esforço de corroborar as hipóteses levantadas a pesquisa chegou às seguintes conclusões:

1) o Ministério da Educação teve uma postura de não-cooperação com a reforma. O Projeto Organizações Sociais gerou desconfiança e não foi bem assimilado pela burocracia do MEC. Primeiro, porque o Plano Diretor não se constituiu um projeto de governo. Portanto, os ministros poderiam aderir ou não a ele. O segundo motivo foi a forte reação por parte dos reitores das universidades federais contra o projeto, cujo conflito o MEC queria evitar. No caso específico da Fundaj, o MEC manteve certo alheamento, não assumindo uma posição explícita, se contrária ou favorável a sua qualificação como OS;

2) a não-implementação do projeto não foi produto da resistência organizada dos servidores públicos. O atual nível de organização e mobilização da categoria não seria suficiente para impedir a sua implementação. As duas organizações analisadas apresentam elevada dependência de recursos. No caso da Fundação Joaquim Nabuco, dirigentes e servidores não concordaram em vir a ser uma Organização Social, pois implicava perda do vínculo com o Estado. A ameaça de extinção funcionou como amálgama dos interesses de dirigentes e servidores. A Direção do Hospital das Clínicas demonstrou um interesse inicial pelo projeto, porém mudou de postura posteriormente. O insucesso do Programa de Renovação Organizacional deve-se à falta de mecanismo de *enforcement* por parte da Diretoria do HC;

3) apesar de não adotar a nova configuração institucional proposta pelo Plano Diretor, ambas as organizações acabaram por incorporar conceitos de custo no serviço público e introduzindo uma “cultura

empresarialista” voltada para a busca de outras fontes de receitas por meio da venda de produtos e serviços;

4) o desempenho da atividade profissional no setor privado não foi fator relevante para explicar a postura de cooperação com as mudanças, portanto a terceira hipótese não foi comprovada. Pelo contrário, a totalidade dos médicos e professores-médicos do Hospital das Clínicas exerce atividade na iniciativa privada, quer seja empregado assalariado, quer membro de cooperativas e mesmo dono de clínicas médicas;

5) falta de estabelecimento efetivo de incentivos de modo que os atores modificassem as suas preferências e cooperassem com o Projeto Organizações Sociais. Os incentivos eram apenas promessas de no futuro se ter alguns ganhos, notadamente financeiros. A falta de incentivos concretos e adequados segundo a natureza das organizações não ajudou a produzir uma ação coletiva em favor da reforma e dissipar as dúvidas e incertezas da proposta;

6) mudança institucional são processos de desinstitucionalização, o que gera dúvidas e incertezas nos atores envolvidos. A condução desse processo deve, no entanto, ser mais institucionalizada possível de maneira que os envolvidos tenham a clara percepção dos objetivos a ser perseguidos.

O presente trabalho enquadra-se, do ponto de vista metodológico, como um estudo comparativo de orientação qualitativa. Os recursos metodológicos empregados para a consecução da pesquisa foram a análise documental e entrevistas semi-estruturadas com dirigentes das organizações pesquisadas em diversos níveis hierárquicos, além de entrevistas com os consultores que orientaram os trabalhos tanto no Hospital das Clínicas quanto na Fundação Joaquim Nabuco. As entrevistas e o levantamento de dados foram realizados no período de outubro de 2000 a outubro de 2001. Foram utilizados os modernos recursos da informática, que possibilitaram consultar as várias *home pages* na internet, além de realizar entrevistas por *e-mail* com dirigentes do extinto Mare (entre eles, o ministro

Bresser Pereira). Infelizmente, após insistentes tentativas, não foi possível entrevistar o presidente da Fundação Joaquim Nabuco.⁵

Para uma melhor apresentação dos resultados da pesquisa, optou-se por formatar a dissertação em seis capítulos. O capítulo 1 é dedicado à introdução do tema e da revisão da literatura teórica sobre o assunto, sendo, portanto, o presente capítulo. No capítulo 2, são explicitadas as orientações teóricas que orientam a análise. No capítulo 3, cujo título foi inspirado em Thomas Skidmore, é apresentado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, com destaque para o Projeto Organizações Sociais. Antes, porém, no mesmo capítulo, é realizada uma breve retrospectiva das reformas administrativas no Brasil nos seus principais aspectos. Nos capítulos 4 e 5, procura-se reconstituir as trajetórias e explicar a dinâmica e os principais aspectos ocorridos nas duas organizações estudadas, respectivamente Fundação Joaquim Nabuco e Hospital das Clínicas da UFPE. No capítulo 6, é realizada a análise comparada das questões mais relevantes oriundas da pesquisa, ao mesmo tempo em que são retomadas as categorias de análise. Por fim, nas considerações finais, são organizados os argumentos aludidos ao longo de todo o texto com base na análise do material empírico examinado.

⁵ O pesquisador Paul Freston (1989) também não conseguiu entrevistar o presidente da Fundação Joaquim Nabuco.

2

ORIENTAÇÕES TEÓRICAS

2.1 Introdução

O presente capítulo tem por objetivo expor as orientações teóricas que fundamentam as hipóteses, alicerçam os argumentos apresentados no capítulo anterior e norteiam a análise do material empírico da pesquisa. Nesta seção, as categorias analíticas utilizadas são explicitadas e discutidas. O capítulo está dividido em três partes principais. As idéias que fundamentam o marco teórico são oriundas de seis autores básicos. Na primeira parte, é aduzida a tipologia da natureza das organizações fundamentada nas idéias de Mintzberg (1995) e na sociologia das profissões no que concerne ao profissionalismo e à autonomia profissional, notadamente ao exercício da Medicina a partir dos *insights* fornecidos por Freidson (1998); na parte seguinte, são discutidas as categorias de saída, voz e lealdade formuladas por Hirschman (1973); na última seção, ver-se-á a estrutura e tipos de incentivos com base nas contribuições de Barnard (1979), Simon (1965), Wilson (1995) e Olson (1999).

2.2 A natureza das organizações e a tipologia de Mintzberg

Segundo o Direito Administrativo brasileiro, a Administração Pública avoca um sentido subjetivo, formal ou orgânico, que abrange as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer suas funções, e um sentido objetivo, material e funcional, que inclui a natureza da atividade exercida pela sua forma organizacional (PIETRO, 1997 apud Santos, 2000). A acepção esboçada mostra-se por demais formal e adstrita ao campo do Direito.

Em termos mais genéricos, a administração pública compreende diversas organizações e atividades correlacionadas com o estabelecimento e implementação de políticas públicas

(GRAHAM JR. e HAYS, 1994). A formulação e implementação das políticas públicas são realizadas por um complexo conjunto de órgãos, organismos e agências públicas, que pode ser resumido no termo organização, conceito a ser empregado doravante.

Organizações desempenham funções, atribuições e responsabilidades inerentes ao ambiente em que operam. Para realizar as suas atividades, desenvolvem mecanismos peculiares de coordenação e de tomada de decisão; exigem diferentes níveis de especialização do trabalho. Esses atributos delineiam o que Mintzberg (1995) define como configuração organizacional, que, para efeito desta pesquisa, denominar-se-á natureza da organização.

Natureza ou configuração das organizações são termos intercambiáveis, indicando caracteres semelhantes, comuns a um grupo ou população de organizações, que as distinguem uma das outras, conforme visto. Sua natureza, segundo a tipologia de Mintzberg (1995), pode assumir cinco formas ou tipos: Estrutura Simples; Burocracia Mecanizada; Burocracia Profissional; Forma Divisionalizada; Adhocracia.

2.2.1 Estrutura simples

O primeiro tipo de natureza é denominado Estrutura Simples. Caracteriza-se por apresentar pequena divisão de trabalho, reduzida hierarquia administrativa, pouca utilização das atividades de planejamento e treinamento, baixa formalização do comportamento,⁶ pouca diferenciação entre as unidades da organização (MINTZBERG, 1995).

O poder decisório tende a ser altamente centralizado no principal executivo ou dirigente. A amplitude de controle do dirigente é bastante ampla. O mecanismo de coordenação é a supervisão direta, ou seja, um indivíduo, neste caso o próprio dirigente, monitora e dá instruções diretamente aos membros do núcleo operacional. O trabalho, de modo geral, não exige especialização e tende a ser flexível.

⁶ Organizações “formalizam o comportamento para reduzir sua variabilidade, com a finalidade última de o predizer e controlar”, e para “assegurar a congruência com a mecanização que conduz à produção eficiente” e “assegura a clareza para os clientes” (MINTZBERG, 1995, p. 41).

A quase totalidade das organizações, no início de vida, assume essa natureza, não importando o tipo de ambiente ou de sistema técnico. Por serem novas e pequenas, elas não tiveram tempo de sofisticar sua arquitetura organizacional e administrativa. **“A maioria das organizações passa através da Estrutura Simples em seus anos de formação”** (MINTZBERG, 1995, p. 160, grifo no original). Ao longo do tempo, a padronização torna-se regra e as organizações adotam estruturas burocráticas.

O ambiente em que essas organizações operam é ao mesmo tempo simples e dinâmico. Simples, pois o ambiente pode ser decomposto em partes menores e ser compreendido por um só indivíduo.

Dinâmico significa imprevisibilidade, isto é, a organização não consegue prever suas condições futuras (MINTZBERG, 1995). Nesse tipo de ambiente, as organizações assumem uma estrutura orgânica, isto é, flexível, caracterizada pela ausência de padronização. Em outros termos, fora do padrão burocrático.

A organização empreendedora é a que melhor expressa a Estrutura Simples. A era dos grandes trustes americanos, no final do século XIX, em que grandes empreendedores controlavam seus impérios, foi o apogeu da Estrutura Simples (MINTZBERG, 1995).

2.2.2 Burocracia mecanizada

A Burocracia Mecanizada é o segundo tipo de natureza que uma organização pode assumir. São organizações altamente especializadas, onde o fluxo de trabalho bastante racionalizado, na sua maior parte, consiste em tarefas operacionais rotineiras, simples e repetitivas, demandando o mínimo de habilidades e reduzido período de treinamento. Há uma intensa divisão do trabalho entre as unidades, com grande diferenciação entre formuladores e executores.

O mecanismo de coordenação prevalecente é o da padronização dos processos de trabalho operacional. A execução do trabalho é especificada e programada, e cada operador sabe o que deve fazer, além

de realizá-lo sozinho, podendo, entretanto, as tarefas ser executadas em grandes unidades funcionais.

Para que a padronização dos seus processos seja levada a efeito, proliferam-se regras e procedimentos, minuciosamente elaborados pela tecnoestrutura, consubstanciados nos manuais administrativos. As “normas e regulamentos permeiam por inteiro a estrutura da Burocracia Mecanizada; a comunicação formal é promovida em todos os níveis; e a tomada de decisão tende a seguir a cadeia formal de autoridade” (MINTZBERG, 1995, p. 166). O excesso de formalismo é uma característica marcante da Burocracia Mecanizada.

A autoridade arbitrária é proscrita e todas as atividades são regidas pelas regras da organização. Com efeito, as regras formais escritas são a principal característica da burocracia racional-legal. A ambigüidade de tarefas e a arbitrariedade da autoridade são evitadas, e o ordenamento racional de uma divisão do trabalho complexa produz a maior eficiência possível (FREIDSON, 1998, p. 254).

Organizações, cuja natureza é a Burocracia Mecanizada, são “planejadas à imagem das máquinas, sendo esperado que seus empregados se comportem essencialmente como se fossem partes de máquinas” (MORGAN, 1996, p. 22). A padronização excessiva dos processos de trabalho é uma manifestação dessa visão da organização como máquina e conduz à criação de mecanismos de regulação e controle. Corroborando com essa visão, Freidson (1998, p. 254) afirma: “O espírito dessas organizações é reduzir tudo ao previsível e calculável para alcançar um conjunto estabelecido de metas com a maior eficiência possível.” O controle não serve apenas para monitorar a realização das tarefas, mas também para retirar a responsabilidade e a discricionariedade do núcleo operacional.

Semelhantes a máquinas, as Burocracias Mecanizadas têm inflexibilidade e incapacidade de adaptação às mudanças do meio ambiente. No que se refere à metáfora da organização como máquina, Crozier (1981, p. 6) observa, com bastante propriedade, que uma

organização é um jogo cooperativo entre indivíduos, assim, o aspecto humano não pode ser olvidado. Nesse sentido, assevera:

Nenhuma organização, sem dúvida, pôde e nem poderá jamais funcionar como uma máquina. Seu rendimento depende da capacidade do conjunto humano que ela constitui, para coordenar racionalmente suas atividades. Essa capacidade, por sua vez, depende dos avanços técnicos, como também, e às vezes principalmente, da medida em que as pessoas são capazes de desempenhar entre elas o jogo da cooperação.

Entra em cena a questão dos incentivos. A segurança é o principal incentivo na organização burocrática, e o valor do trabalho é definido pela aderência às regras e padrões instituídos.

Embora os incentivos monetários tenham alguma importância, a previsibilidade e a segurança das condições de trabalho são o principal incentivo para eles [burocratas]. Obtêm esses benefícios quando se ajustam aos padrões formais estabelecidos e aplicados pela hierarquia (FREIDSON, 1998, p. 234).

Burocracias Mecanizadas são organizações maduras, organismos consolidados ao longo do tempo; de grande porte, com estruturas hierarquizadas e administrativamente sofisticadas, com vários níveis verticais de autoridade e responsabilidade, divididas horizontalmente em tarefas e cargos especializados. Apresentam forma piramidal, cujo poder decisório aumenta conforme galgam os escalões mais altos da organização, concentrando-se no topo, assumindo, assim, forma monocrática, “estando a autoridade final nas mãos de um único executivo que é responsável perante aqueles de fora da própria organização que são donos dela ou de alguma forma responsáveis por ela” (FREIDSON, 1998, p. 254).

Esse tipo de natureza organizacional é o que mais se aproxima do que Max Weber descreveu como o tipo ideal de burocracia racional-legal. Os fundamentos teóricos que informam essa natureza organizacional foram consolidados pelos teóricos da corrente da administração clássica e da

administração científica.⁷ Essas organizações são voltadas para a produção em massa, quer seja produto, quer serviço. Operam em ambientes simples, visto a fragmentação e racionalização do trabalho; e são estáveis, porquanto a repetição e padronização do comportamento.

Serviços de Correios, agências de seguros, uma siderúrgica, uma empresa de aviação, uma grande montadora de automóveis (MINTZBERG, 1995), órgãos públicos de concessão de benefícios, uma cadeia de *fast-food* são exemplos de Burocracia Mecanizada.

2.2.3 Burocracia profissional

Universidades, hospitais de clínicas, sistemas de escolas, firmas de auditoria, empresas de produção artesanal (MINTZBERG, 1995.), escritórios de advocacia, organizações de serviços judiciais, órgãos de assistência social (FREIDSON, 1998) são estruturas organizacionais presentes tanto no setor privado quanto no público, e muitas vezes são caracterizadas como burocracias. O elemento que as cinge é que elas empregam profissionais. Tais organizações são denominadas como Burocracia Profissional (MINTZBERG, 1995), ou ainda organização profissional (MONTAGNA, 1968; SCOTT, 1965 apud FREIDSON, 1998), burocracia consultiva (GOSS, 1961 apud FREIDSON, 1998).

O aspecto fundamental que delinea a natureza da Burocracia Profissional é que seu núcleo operacional é constituído por especialistas que realizam atividades complexas aprendidas em longos programas de treinamento — os profissionais. Mas afinal o que é profissão? Freidson (1998) alerta para o caráter histórico e concreto do conceito, com raízes específicas na tradição anglo-americana, que deve ser tomado como uma entidade empírica. Freidson baseia-se em três critérios para definir profissão, quais sejam: 1) exposição à educação superior e ao conhecimento formal abstrato; 2) capacidade de exercer poder e ser uma maneira de ganhar a vida; 3) a ocupação exige formação específica como pré-requisito

⁷ Os principais nomes são respectivamente Henry Fayol e Frederick Taylor.

para se ter acesso ao mercado de trabalho, excluindo os que não têm tal qualificação (BONELLI, 1998).

Por sua vez, profissionais são especialistas de tempo integral, tendo no seu trabalho a fonte de renda. Em adição, seu trabalho é reconhecidamente competente e útil para uma coletividade. Quando o trabalho implica consultas, os profissionais podem ser denominados de peritos e seu “conhecimento e competências especializados chamados *expertise*” (FREIDSON, 1998, p. 196, grifo no original). Além do domínio de uma *expertise*, faz-se necessário alguma forma de credenciamento que comprove o treinamento formal exigido como pré-requisito para o exercício da profissão. E deve ter também autonomia e arbítrio notáveis no cumprimento do seu trabalho, isto é, ter controle sobre o conteúdo do trabalho. Reconhece Freidson (1998, p. 196) que poucas ocupações credenciadas são efetivamente “*autônomas* ou autogovernadas” (grifo no original).

Os futuros profissionais são preparados e doutrinados em longos programas de treinamento em universidades e instituições especializadas, completados pela avaliação e registro nas respectivas associações profissionais (MINTZBERG, 1995).⁸

Os termos burocracia e profissional encerram uma aparente contradição. Burocracia e burocratização indicam uma estrutura administrativa rígida, com diversos níveis hierárquicos, minuciosa divisão do trabalho, administração centralizada, em que as tarefas são definidas e padronizadas no nível administrativo; a autoridade está centrada no poder do cargo. Já a profissionalização, refere-se a um trabalho especializado, complexo e com elevado grau de arbítrio, em que os próprios trabalhadores definem e controlam o conteúdo do trabalho; aqui a autoridade é em decorrência da perícia profissional.

Sem embargo, nota-se um número crescente de organizações de grande porte, com estruturas administrativas sofisticadas e vários níveis de

⁸ Em alguns casos, no Brasil, o efetivo exercício profissional somente é permitido após aprovação em exames da instituição que regulamenta a profissão, e.g., a Ordem dos Advogados do Brasil, o chamado exame de ordem.

supervisão produzindo produtos ou serviços destinados a clientelas numerosas, nomeadas de burocracias. Apresentando, contudo, outros elementos distintivos, tais como descentralização, realização de tarefas complexas e especializadas executadas por indivíduos altamente treinados, que exercem controle sobre seu trabalho, onde a supervisão é realizada por membros da própria categoria igualmente hábeis na execução das atividades técnicas. Essa estrutura híbrida, que configura o tipo ideal, é denominada Burocracia ou Organização Profissional.

Em geral, a maioria das organizações que empregam profissionais se desviam bem mais do ideal burocrático do que as que não o fazem, ou, mais genericamente, são mais propensas a violar a premissa de que as organizações operam como sistemas racionais preocupados com a maximização da eficiência (FREIDSON, 1998, p. 179).

Enquanto nas organizações tipicamente burocráticas a coordenação das tarefas é via padronização do processo de trabalho sob controle e responsabilidade da autoridade administrativa, nas organizações profissionais, o mecanismo de coordenação empregado é a padronização de conhecimentos e habilidades formais, transmitidos pelos programas de treinamento e doutrinação, ou seja, padroniza-se o tipo de trabalhador ideal, no caso, o profissional.

Diferentemente da Burocracia Mecanizada, os padrões de trabalho, comportamento e atuação da Burocracia Profissional são delineados fora das organizações: nas universidades e, principalmente, pelas associações profissionais que regulam o exercício da profissão. Esse fato, aliado à questão da autonomia, afeta a relação de lealdade dos profissionais com as organizações onde desenvolvem seu trabalho. Como observa Mintzberg (1995), nessa natureza organizacional, os profissionais não estabelecem relações de lealdade com a organização, mas sim com sua profissão. As organizações são vistas como ocorrências episódicas, uma vez que os profissionais podem atuar em qualquer organização do gênero. “Quando o profissional sente que não lhe dão a autonomia que ele exige fica tentado a

pegar a sua bagagem de habilidades e mudar para outro local.” (MINTZBERG, 1995, p. 196).

Dentre as profissões, a Medicina é a que apresenta maior grau de autonomia.

A medicina é relativamente independente das instituições em que seus membros trabalham e de fato controla boa parte do que se passa nessas instituições (...) A quantidade de arbítrio que seus membros têm na prática de seu trabalho está tão acima do normal que não é indevido o uso do termo ‘autonomia’ para a profissão organizada e para seus membros (FREIDSON, 1998, p. 205-206).

Em defesa dessa autonomia, argumenta-se que a atividade em si é por demais complexa, requerendo conhecimentos e competências altamente especializados, o que dificulta qualquer tentativa de mensuração e padronização do processo de trabalho, obstaculizando seu controle por parte de uma administração burocrática. Cada caso é visto como único, e o arbítrio e discernimento envolvidos justificam a necessidade do controle e da autonomia. As tarefas podem ser levadas a cabo independentemente de seus colegas em uma relação direta com o cliente, cabendo apenas, quando efetivamente existe, a revisão pelos pares.

Freidson (1998, p. 208) contesta o argumento segundo o qual o trabalho complexo não pode ser padronizado. Para o autor, qualquer serviço ou produto pode ser padronizado e mecanizado:

Acontece com as atividades de medicina, direito e outros empreendimentos ostensivamente profissionais o mesmo que a fabricação de calçados; elas também podem ser subdivididas em unidades menores e reduzidas a problemas e serviços padronizados.

Todavia, o próprio autor reconhece que os profissionais deveriam poder exercer o arbítrio e o julgamento não apenas em seu favor contra a alienação, como também em favor dos consumidores. Observa-se que o assunto não aceita soluções radicais e simplistas.

No interior das organizações, os profissionais procuram não apenas controlar o conteúdo do trabalho, mas também a própria organização do trabalho. Conforme observa Mintzberg (1995, p. 196), “os profissionais não

somente controlam seu próprio trabalho como também buscam o controle coletivo sobre as decisões administrativas que os afetam” (grifo no original). Via de regra, a hierarquia administrativa é ocupada pelos próprios pares. O poder no interior da Burocracia Profissional não se concentra na hierarquia administrativa, mas sim na perícia. Quanto maior o cabedal de conhecimentos e habilidades reconhecidos pelos pares, maior a influência do profissional, ou seja, maior o seu poder no interior da organização. Nesse sentido, a estrutura da Burocracia Profissional é altamente descentralizada, tanto vertical quanto horizontalmente, pois parcela significativa do poder converge para o núcleo operacional.

O respeito ou a aprovação dos colegas constitui-se o principal incentivo aos membros dessa natureza organizacional. A qualidade do trabalho e o virtuosismo são os fatores que impulsionam a competição entre os profissionais, em que honra e recompensas simbólicas (prêmios e condecorações) são mais ressaltadas que ganhos financeiros.⁹ Como afirma Freidson (1998, p. 234), o

compromisso básico [do profissional] é fazer bem o trabalho e obter a aprovação e respeito de seus colegas. Sua avaliação do trabalho de algum outro não enfatiza o critério do custo (...). O tratamento inspirado e talvez irreproduzível de um problema raro e pouco compreendido tem precedência sobre o tratamento confiável de casos de rotinas.

Freidson (1998) adverte que as profissões tendem a utilizar o monopólio profissional para promover os interesses econômicos dos seus membros para além dos limites da necessidade. Mesmo assim, para esse autor, a introdução de incentivos e valores materiais no mercado profissional não obtém o sucesso esperado, além de ameaçar o próprio funcionamento eficiente do sistema. Esses incentivos devem

⁹ Mintzberg (1995) chama a atenção para o fato de que, em nome da autonomia, os profissionais ignoram as necessidades dos clientes e da própria organização.

ser empregados como complementos corretivos, mas que não comprometam o seu funcionamento.

O ambiente no qual a Burocracia Profissional atua é complexo e estável. A complexidade indica o uso de procedimentos complicados que demandam para o seu exercício de demorados programas de treinamento. Estabilidade é a condição necessária para que os conhecimentos, as técnicas e habilidades sejam sistematizados e sua transmissão bem-sucedida. “Na verdade, padronizados” (MINTZBERG, 1995, p. 201).

Semelhante à Burocracia Mecanizada, a Burocracia Profissional é conservadora, com estrutura inflexível, refratária a inovações drásticas. O processo de mudança é cumulativo, raramente por saltos. O aspecto fundamental é que o poder de mudança não se encontra na cúpula estratégica, mas espalhado no interior da organização entre os profissionais.

2.2.4 Forma Divisionalizada

O traço distintivo desta natureza de organização – Forma Divisionalizada – é que ela não assume uma configuração fechada e acabada, isto é, bem definida como as outras formas. Trata-se de uma estrutura sobreposta às demais. De maneira simplificada, pode ser definida como um conjunto de unidades autônomas comumente chamadas de divisões que se reportam a uma administração central. Em caso de desintegração da organização, as divisões atuariam como entidades distintas umas das outras, ou seja, constituiriam novas organizações.

A divisionalização é resultado do processo de expansão da organização. As unidades são criadas à medida que a organização passa a atuar dentro de um mesmo mercado, mas em áreas territoriais diferentes ou devido à diversificação dos seus nichos de atuação (diversificação de produto e serviços ou clientes). Apesar de não haver uma relação entre tamanho e idade e adoção da forma divisionalizada, Mintzberg (1995, p.

227) sugere que “quando uma organização aumenta seu porte, ela se torna propensa a diversificar e depois a divisionalizar”.

As divisões que formam a organização operam de forma independente e com grande autonomia, relacionando-se cada uma delas diretamente com a administração central. Ao escritório central, cabe monitorar os resultados das atividades das divisões. O mecanismo de coordenação é o da padronização de resultados. Para isso, desenvolve sistemas de controle de desempenho, em geral em termos quantitativos específicos – lucro, crescimento de vendas, número de cirurgias realizadas, número de pesquisas concluídas, artigos publicados.

O poder do escritório central localiza-se no desempenho das suas funções de planejamento estratégico, provimento de serviços coletivos para as divisões, alocação de recursos financeiros globais, indicação e troca dos dirigentes de cada divisão.

Cada divisão pode assumir qualquer um dos quatro tipos de natureza organizacional, fato que sinaliza para uma acentuada descentralização. Contudo, essa descentralização exhibe singularidades importantes. A descentralização é bastante elevada do nível central para os dirigentes das divisões. Contudo, no interior de cada divisão, o poder decisório tende a ser centralizado mesmo quando algumas divisões assumem a forma de Burocracia Profissional. A Forma Divisionalizada estimula a “centralizar mais poder do que elas teriam caso fossem organizações independentes” (MINTZBERG, 1995, p. 215). A Forma Divisionalizada tende a assumir a natureza da Burocracia Mecanizada, desconsiderando a inclinação natural das divisões.

A explicação sugerida pelo autor para esse fenômeno localiza-se na padronização de resultados. A única maneira de o escritório central manter seu controle e, ao mesmo tempo, a autonomia das divisões é adotando um sistema de controle de desempenho expresso em metas quantitativas. Isso indica que as divisões devem ser vistas como um sistema integrado, com um único conjunto de metas, e tais metas devem ser operacionais entre si. Somente a Burocracia Mecanizada pode realizar essas condições.

Ao contrário das outras naturezas, a Forma Divisionalizada não tem um ambiente que lhe é próprio e particular. Na realidade, ela atua melhor em ambiente nem muito complexo nem muito dinâmico, ou seja, compartilha dos mesmos ambientes da Burocracia Mecanizada. É importante ressaltar que organizações que operam em ambientes complexos ou dinâmicos podem assumir a Forma Divisionalizada, todavia, resulta em formas híbridas.

A Forma Divisionalizada é mais empregada no setor privado industrial. Contudo, pode ser encontrada também no setor público, assumindo, tanto neste quanto naquele, diversas naturezas híbridas. Conforme Mintzberg (1995, p. 249), dentre todas as configurações, essa é a que melhor expressa o significado de “tipo ideal” puro, isto é, as formas realmente existentes apenas se aproximam, porém nunca o realiza.

2.2.5 Adhocracia

O quinto tipo de natureza da organização é a Adhocracia¹⁰ e tem como característica principal a grande capacidade de empreender inovações sofisticadas. **“Inovar significa rebelar-se contra padrões estabelecidos”** (MINTZBERG, 1995, p. 251, grifo no original). São organizações cujas estruturas são flexíveis, na maioria das vezes, informais, baseadas em grupos que se formam para a resolução de problemas técnicos sofisticados não-programáveis ou na formulação e implantação de projetos complexos, com profissionais de diversas especialidades que trabalham em equipes de projetos específicos. “A *adhocracia* freqüentemente envolve equipes de projetos que se formam para desempenhar uma atividade, desaparecendo quando esta termina e os seus membros se reagrupam em outras equipes dedicadas a outros projetos” (MORGAN, 1996, p. 59, grifo no original), ou seja, são formadas equipes *ad hoc*.

Trata-se de uma configuração que vai de encontro à natureza burocrática das organizações. Diferentemente das organizações burocráticas que operam em circunstâncias estáveis e protegidas, as

¹⁰ O termo Adhocracia foi empregado pela primeira vez por Warren Bennis (MORGAN, 1996) e popularizado por Alvin Toffler no livro **O choque do futuro** (MINTZBERG, 1995).

Adhocracias atuam em ambientes dinâmicos e complexos, bastante turbulentos, assumindo uma forma orgânica. Essa pode ser definida como contrária à forma burocrática: hierarquia flexível, descentralização relativa, sem uma nítida divisão de trabalho entre as unidades organizacionais e a alta valorização de conhecimentos especializados (MINTZBERG, 1995; MORGAN, 1996; GRAHAM JR. e HAYS, 1994).

Esse tipo de natureza organizacional tem como exemplos as indústrias aeroespaciais e microeletrônicas, firmas de consultoria, agências de propaganda, indústria cinematográfica, determinados setores de uma companhia petrolífera e, em geral, organizações orientadas por projetos, como certas organizações não-governamentais. Jornais e revistas também adotam essa configuração no que se refere ao aspecto editorial. Mintzberg (1995, p. 266) chama a atenção para o fato de que **“certo número de organizações são atraídas para a Adhocracia por causa das condições dinâmicas que resultam das muito freqüentes alterações do produto”** (grifo no original).

Embora uma das características básicas da Adhocracia seja a valorização de conhecimentos e habilidades específicas tal qual na Burocracia Profissional, aquela não pode ser confundida com esta. Enquanto na Burocracia Profissional assiste-se à padronização das habilidades dos peritos e à diferenciação em unidades funcionais, na Adhocracia, diferentes profissionais são agrupados em torno de um projeto comum, formando equipes multidisciplinares. Na Burocracia Profissional, a preocupação é com a estabilidade e a excelência; na Adhocracia, a solução de problemas não programados e a inovação são os aspectos centrais.

Outra diferença entre a Burocracia Profissional e a Adhocracia diz respeito ao mecanismo de coordenação do trabalho que é prevalecente. Na primeira, predomina a coordenação pela padronização das habilidades, como visto anteriormente. Na segunda, entra em cena o ajustamento mútuo, que pode ser definido como um processo simples de comunicação informal entre os executores, no qual o “controle do trabalho permanece nas mãos dos operadores” (MINTZBERG, 1995, p. 12). Interessante notar que o ajustamento mútuo é empregado tanto nas organizações mais simples

quanto nos casos mais complexos. Na situação específica da Adhocracia, os vários profissionais, altamente especializados, realizam diversas atividades específicas, contudo “nenhum está seguro do que exatamente necessita ser feito” (MINTZBERG, 1995, p. 13).

A variável idade adquire grande importância nesse tipo de natureza organizacional. A Adhocracia é mais comum em organizações jovens, nos seus primeiros estágios de desenvolvimento. **“Todos os tipos de forças conduzem a Adhocracia para se burocratizar na proporção que envelhece.”** (MINTZBERG, 1995, p 268, grifo no original). As organizações que adotam esse tipo de natureza tendem a ter vida curta ou porque fracassam nos seus projetos e sucumbem, ou pelo sucesso obtido. O sucesso faz com que a organização procure repetir as experiências, acarretando a padronização e conseqüente burocratização, expressando-se na natureza de Burocracia Profissional ou na de Burocracia Mecanizada.

A estrutura da Adhocracia é descentralizada tanto vertical quanto horizontalmente. O poder decisório espalha-se entre os gerentes e os não gerentes nos vários níveis ao longo da cadeia hierárquica. Os peritos participam da tomada de decisão nos projetos em que estão envolvidos.

Um aspecto fundamental do qual não se pode olvidar é que a tipologia acima exposta não é um conjunto de blocos estanques, herméticos, em que as organizações são exaustivamente decodificadas, classificadas e encaixadas em um tipo específico. A natureza das organizações deve ser visualizada como um *continuum*, no qual as organizações ocupam um lugar mais ou menos próximo de um dos tipos ideais ou tipos puros. Uma determinada organização pode ter todas as características de um tipo ideal (algo realmente difícil), quase todas ou traços de duas ou mais naturezas distintas, constituindo-se casos de hibridismo organizacional, ocorrência mais comum do que rara.

O quadro a seguir apresenta, de forma resumida, as principais características de cada um dos tipos ideais de natureza das organizações.

QUADRO 1 – As Dimensões dos Cinco Tipos de Natureza das Organizações

Natureza da Organização	Mecanismo de coordenação	Treinamento e doutrinação	Grau de especialização da tarefa	Parte chave da Organização	Tomada de decisão	
Estrutura Simples	Supervisão direta	Pouco treinamento e doutrinação	Pequena especialização	Cúpula estratégica	Centralizada em uma pessoa	Simple e dinâmico, algumas vezes hostil
Burocracia Mecanizada	Padronização dos processos de trabalho	Pouco treinamento e doutrinação	Muita especialização horizontal e vertical (racionalização do trabalho)	Tecnoestrutura	Centralizada verticalmente e descentralizada horizontalmente	Simple e estável
Burocracia Profissional	Padronização de habilidades e conhecimentos	Muito treinamento e doutrinação	Muita especialização horizontal	Núcleo operacional	Descentralizada no núcleo operacional	Complexo e estável
Forma Divisionalizada	Padronização dos resultados	Algum treinamento e doutrinação (dos gerentes das divisões)	Alguma especialização horizontal e vertical (entre as divisões e escritório central)	Linha intermediária (gerentes das divisões)	Centralizada nos gerentes das divisões	Relativamente simples e estável
Adhocracia	Ajustamento mútuo	Muito treinamento	Muita especialização horizontal	Núcleo operacional e assessoria de apoio	Descentralização seletiva	Complexo e dinâmico

FONTE: Adaptado de Mintzberg, 1995, p. 276-277

2.3 Combinando economia e política: saída e voz

Na tentativa de apreender tanto os fenômenos sociais, políticos, organizacionais quanto os econômicos, Hirschman (1973) elaborou a teoria da Saída, Voz e Lealdade. Por meio dessas três categorias analíticas, ele procura explicar como indivíduos reagem a mudanças ou deterioração do desempenho de firmas, organizações e até mesmo do próprio Estado. Para tanto, ele combina elementos da economia (saída) com os da política (voz e lealdade).

Quais os mecanismos utilizados por clientes e membros de uma organização para manifestar sua insatisfação com os rumos da firma ou da organização? Em organizações sujeitas a mudanças institucionais e organizacionais, de que maneira seus membros reagem?

2.3.1 O mecanismo de mercado em ação: a saída

A saída é o mecanismo por excelência da economia. Quando determinados clientes se encontram insatisfeitos com um produto ou serviço, a atitude mais comum é deixar de comprar aquele produto e adquirir outro produto ou tornar-se cliente de outra empresa que ofereça um produto similar com mesmo preço e qualidade. Uma empresa trocará de fornecedor caso ele se atrase no prazo de entrega, ou devido a uma elevação de preço, ou queda na qualidade dos produtos.

A saída é uma opção típica de mercado. Mas ela é utilizada em todos os domínios da vida social, não se restringindo a relações de consumo. A saída pode expressar-se de diversas maneiras: por exemplo, trabalhadores insatisfeitos com seus níveis salariais trocam de emprego sempre que outra firma oferece um salário maior para desempenharem as mesmas atividades; membros de um partido político que não aceitam as resoluções da cúpula dirigente migram para outro partido; pais tiram os filhos da escola pública quando ela cai de qualidade e os matriculam na escola particular; ou situações em que organizações promovem mudanças

institucionais ou organizacionais, e os membros insatisfeitos procuram outras organizações para atuar.

A escolha pela saída somente é eficaz em ambientes onde existe concorrência, ou seja, em contextos em que indivíduos e organizações têm diversas opções. Nesse sentido, a saída só não é possível no quadro de uma economia planificada (como nos antigos países socialistas) ou em regimes políticos unipartidários totalitários.

De acordo com Hirschman (1973), para que a saída tenha efeitos benéficos para o sistema econômico ou político, é necessário que exista uma combinação de clientes/membros alertas, que saiam a qualquer ruído de ineficiência, e clientes inertes, que demorem a perceber a deterioração do produto ou serviço oferecido, ou da própria organização. Os primeiros funcionam como alarme contra as falhas. Os segundos são barreiras contra o esvaziamento repentino e completo da organização. A saída deve funcionar como um alarme, sinalizando para a existência de falhas e imperfeições, mas dando tempo suficiente para a organização se ajustar.

Hirschman (1973) observa que os economistas acreditam que a saída é o mecanismo mais sério e eficiente que há.¹¹ O mercado é colocado como a forma mais eficaz ou a única forma de fato eficaz de resolução de problemas. Analisando a questão da educação pública americana, Friedman (1962 apud HIRSCHMAN, 1973, p. 26) afirma:

os pais poderiam expressar sua opinião muito mais diretamente do que é possível agora, ao tirar seus filhos de um colégio e matriculá-los em outro. Normalmente, só podem fazê-lo mudando o local de residência. *De resto, eles só podem exprimir seus pontos de vista através de canais políticos tortuosos* (Grifo no original).

Em situações de concorrência, prevalece o mecanismo da saída. Todavia, em determinados contextos, a saída não se configura a melhor alternativa. Por exemplo, uma firma/organização pode adquirir novos clientes/membros à medida que perde os antigos, o mesmo ocorrendo com

¹¹ Os economistas a que se refere Hirschman são partidários da corrente clássica e neoclássica da economia.

a firma/organização concorrente. Com efeito, a saída não será notada pelas firmas/organizações concorrentes, mantendo-se, assim, a situação estável.

A concorrência e a existência de vários produtos substitutos são inúteis e dispersivos, principalmente porque, na sua ausência, os clientes poderiam ou pressionar efetivamente a direção, no sentido de melhorar os produtos, ou deixar de gastar suas energias na procura fútil do produto 'ideal'(HIRSCHMAN, 1973: 37).

A situação acima descrita também se repete em um sistema político competitivo com um número pequeno e estável de partidos políticos. A concorrência entre os partidos não resulta na existência de uma opção concreta de mudança radical. Conforme descrito por Anthony Downs (1956 apud HIRSCHMAN, 1973) a estratégia dos partidos é a de maximizar o voto dos eleitores. Nesse tipo de cenário, os partidos tendem a se aproximar ideologicamente do centro, transformando potenciais situações revolucionárias em descontentamento com o partido no poder. Ao mesmo tempo em que essa capacidade é uma qualidade, ela pode ser prejudicial (HIRSCHMAN, 1973).

Outro aspecto relevante informa que a saída é, na verdade, uma escolha pelo não-enfrentamento de uma situação-problema. O indivíduo ao eleger a saída está optando pela alternativa que representa o menor custo. Ao escolher outro produto ou outra organização, o indivíduo deixa para trás uma situação incômoda. A saída é a negação da possibilidade de os indivíduos, clientes ou membros de uma organização/firma a transformarem. Ao saírem, os membros não enfrentam a situação produtora do dano. A saída é uma fuga do embate político.

Uma característica vital da saída é a renovação das expectativas dos indivíduos. Ao optarem pela saída, os clientes e membros estão apostando que sua situação individual melhorará. A preocupação que os move é a melhoria do desempenho. A saída é uma aposta de melhoria da performance com baixo consumo de energia.

2.3.2 O espaço da política: a voz

Quando a voz entra em cena? O uso da voz é a tentativa de participar da arena decisória. Ela denota a opção de ficar e tentar mudar as coisas por dentro ao invés de sair e procurar um produto ou organização substituta, ou, ainda, por mais paradoxal que seja, fazer com que nada mude. A voz “é o oposto da saída. (...). Voz é ação política por excelência” (HIRSCHMAN, 1973, p. 26). A voz pode ser empregada tanto por clientes quanto pelos membros de uma firma ou organização.

De acordo com Hirschman (1973), a voz é dependente da saída. A voz só entra em cena quando a saída não se encontra facilmente disponível para os indivíduos. Quem não dispõe da possibilidade de saída é candidato à voz. Ela não é um substituto da saída, mas o seu complemento. Sem embargo, em certas circunstâncias (na total falta de saída), a voz substitui a saída.

Quando a voz se coloca como substituta da saída, a decisão de permanecer e tentar mudar as coisas já foi tomada e obedece a quatro pressupostos básicos, que podem vir juntos ou separados: 1) os clientes ou membros acreditam que poderão influenciar o processo decisório; 2) os custos envolvidos na saída são altos¹² conforme a percepção dos atores; 3) por lealdade¹³ à organização; 4) alguns perseveram na organização, pois confiam no sucesso das reclamações e protestos (a voz) de terceiros.

O poder da voz é uma função da escolha dos indivíduos em trocarem a segurança e tranqüilidade da saída pelos riscos e custos da voz. A voz é mais custosa porque importa em mobilização, negociação, dedicação (custo de oportunidade)¹⁴ por parte dos atores. Os atores avaliam que escolha maximizará seus interesses.¹⁵

¹² Os custos da voz são, em geral, superiores aos da saída. Porém em determinadas situações, os atores podem avaliar que a saída tem um custo mais elevado que a voz.

¹³ Na seção seguinte, ver-se-á o conceito de lealdade aplicado para efeito deste trabalho.

¹⁴ Custo dado pelo uso alternativo de recursos disponíveis. Nesse caso, o custo de oportunidade dos atores é o tempo gasto por eles no emprego da voz ao invés de ser utilizado por ele para obter ganho individual no mesmo período.

¹⁵ Os indivíduos não dispõem dos meios para maximizar seus interesses, portanto contentam-se com a opção satisfatória ou razoavelmente boa (SIMON, 1965). Conforme March e Simon (1981, p. 198), indivíduos e organizações ocupam-se da descoberta e seleção de alternativas satisfatórias; somente em casos excepcionais, preocupam-se com a descoberta e seleção de alternativas ótimas.

A amplitude ou o poder da voz decorrerá da maior, menor ou de nenhuma possibilidade de saída. Como não se pode sair, emprega-se a voz para reivindicar direitos. Portanto, "... a voz não é mais que uma parte e uma função básica de qualquer sistema político, às vezes também conhecida como 'articulação de interesse'" (HIRSCHMAN, 1973, p. 40). A efetividade do uso da voz está associada à capacidade de influência de cada um dos atores na organização. Quanto maior o nível de influência de um determinado ator, maiores as chances de êxito no uso da voz.

A capacidade de influência dos atores, essencialmente, requer: a) controle de alguma fonte de informação ou recurso; b) dispêndio de tempo e energia; c) habilidades técnicas e políticas; d) um conhecimento específico útil à organização (MINTZBERG, 1989). Se por um lado a saída não exige maiores esforços além da decisão de escolher qual o caminho a seguir, a voz é, em essência, uma arte, abrindo uma miríade de possibilidades e conseqüências. Razão pela qual geram-se preconceitos contra a voz e favorabilidade à saída. Por outro, se a voz encerra custos, muitas vezes altos, traz em si a própria possibilidade de redução de custo e de maior eficiência (HIRSCHMAN, 1973).

Afirmou-se que a voz entra em cena sempre que não houver possibilidades de saída. Na realidade concreta, essas situações limites raramente ocorrem. Mesmo em organizações criminosas, a máfia, por exemplo, em que a saída é considerada uma traição, cujo preço é a morte do desertor, a saída é uma possibilidade concreta apesar de remota.

Na realidade, a voz só pode ser exercida de modo efetivo quando há possibilidades de saída. Todavia, não pode haver diversas chances de saída, o que acarreta uma redução nas oportunidades de voz, visto que um modo considerável de pressionar uma organização é através da ameaça de saída. O contrário também é verdadeiro, a inexistência de saída torna a ameaça inócua. Com efeito, a voz é enfraquecida. Sem embargo, Hirschman (1973) reconhece que é possível haver um caso ou outro em que a voz tenha maior eficiência na total inexistência de saída do que quando ela

exista, mesmo que limitada. Por exemplo, moradores depredam ônibus quando não têm a saída do carro particular, táxi ou outro meio de transporte.

Além das oportunidades de saída, outros fatores condicionam o uso da voz:

a) a arquitetura institucional é um componente importante, pois a maneira como é erigida favorecerá mais um ou outro mecanismo, ou uma situação de equilíbrio;

b) o modo de iniciação na organização influenciará o mecanismo prevalecente de reação. Indivíduos submetidos à iniciação severa tendem a demorar mais tempo para empregarem a voz, porém, quando o fazem, é com mais veemência;

c) quando os indivíduos pagam um alto preço para sair, as chances de uso efetivo da voz são suprimidas de maneira considerável, e nesse caso, os membros não podem pressionar a organização com a ameaça de saída;

d) o grau de lealdade dos indivíduos à organização; quanto menor a lealdade, maior a possibilidade de saída. Membros leais adiam a saída e tentam influenciar os rumos da organização.

2.3.3 Entre a saída e a voz: a lealdade

Determinados indivíduos desenvolvem um processo interativo intenso com as organizações onde atuam. Essa interação estabelecida entre ambos engendra um sentimento nos integrantes de defesa e cooperação com a organização ou com grupos da organização, e até mesmo com certos contextos ou situações específicas. Esse processo interativo é aqui denominado de lealdade.

A lealdade não é o terceiro mecanismo de reação, mas é um componente importante na apreensão do funcionamento tanto da saída quanto da voz. A lealdade funciona como um inibidor da saída e amplificador

da voz ou remete o indivíduo a uma situação de passividade diante dos fatos.

Diferentemente do que suscita o senso comum, a lealdade não é irracional, desinteressada ou relacionada com atos de fé.¹⁶ Pelo contrário, “a lealdade contém uma enorme dose de racionalidade” (HIRSCHMAN, 1973, p: 84). Os indivíduos encontram-se propensos a contribuir com uma organização, direta ou indiretamente, desde que haja uma confluência entre as atividades desempenhadas no interior da organização e os objetivos pessoais (SIMON, 1965). Com efeito, a lealdade origina-se na estrutura de incentivos¹⁷ existente em dada organização. O indivíduo racional será leal àquela organização que o reconhece e o premia pelos seus esforços. Portanto, a lealdade não floresce em ambientes em que não predomine a confiança mútua entre os integrantes da organização.

Hirschman (1973, p. 84) indica que existe uma relação de reciprocidade entre lealdade e influência. Os membros leais têm maior propensão a ser os mais influentes. Por exercerem certa influência e desejarem mantê-la, logo são os mais leais, ou seja, quanto maior a influência exercida maior a lealdade à organização. Por conseguinte, membros leais resistem em sair, tentam mudar as “coisas” por dentro. Somente após a falha da voz, acionarão a opção de saída. A lealdade não apenas retrai a saída, como também ativa a voz. Esse tipo de lealdade será aqui denominado de lealdade ativa.

Importante lembrar que a lealdade não pode ser confundida com a ausência de saída. Ao contrário, “a utilidade da lealdade depende da proximidade do substituto disponível” (HIRSCHMAN, 1973, p. 85). A força da lealdade exige que haja a possibilidade de várias saídas. Só se pode falar em lealdade quando os atores dispõem de opções de saída e não o fazem, preferindo usar a voz e tentar mudar as coisas, arcando com os custos inerentes a essa opção.

¹⁶ Via de regra, a lealdade é associada a instituições como família, casamento, igreja entre outras. Sem embargo, o conceito de lealdade também pode ser aplicado ao mundo das empresas, dos governos e demais organizações voluntárias ou não. Ver Reichheld (1996).

¹⁷ O tema será abordado em seção própria. Aqui será feita apenas referência à sua importância.

A lealdade expressa-se também de forma passiva. Hirschman (1973), prefere chamá-la de lealdade inconsciente. Nesse caso, o indivíduo leal atua e defende a organização. Todavia, sem recorrer ao uso da voz mesmo em situações críticas. Esse indivíduo passivamente leal continua na organização dando a sua contribuição conforme o que esperam dele. Ele sofre sem se manifestar, pois aguarda e confia que alguém venha intervir e equacionar o problema.

Qualquer uma das formas em que se manifeste a lealdade é construtiva, pois cria barreiras à saída e age como um amplificador da voz, facilitando, assim, “a retomada do equilíbrio ao aumentar o custo da saída. Ela obriga as pessoas a optarem pela criatividade ou pela passividade” (HIRSCHMAN, 1973, p. 85).

Simon (1965) menciona mais dois tipos de lealdade: a) lealdade à organização; b) lealdade aos objetivos da organização. O membro leal à organização apoiará mudanças nos objetivos da organização desde que seja para preservá-la ou até mesmo expandi-la. Por outro lado, na lealdade aos objetivos da organização, os indivíduos colocar-se-ão em oposição a qualquer mudança nos objetivos dela, assumindo uma postura não cooperativa, cujo ponto extremo será a saída.

A forma como os indivíduos são admitidos na organização assume importância significativa. Indivíduos submetidos à iniciação severa ou entrada custosa tendem a adiar a saída e também o uso da voz, ou seja, a iniciação severa produz lealdade. Se o custo de entrada foi alto, o indivíduo terá uma maior propensão para ser leal à organização e retardar o uso da voz. Não obstante a iniciação severa modificar o fator tempo no uso da voz, ela torna a voz mais intensa quando aplicada.

A relevância da lealdade reside na possibilidade de restabelecimento do equilíbrio entre saída e voz. A prevalência da saída conduz a organização à rápida desintegração. A inexistência de saída torna a voz ineficaz.

2.4 Ação cooperativa e estrutura de incentivos

Processos de mudança institucional, social ou organizacional são tipicamente resultado do esforço cooperativo de indivíduos e/ou organizações. Por conseguinte, são ações de natureza coletiva. De maneira simplificada, designa-se por cooperação toda ação concorrente entre diferentes indivíduos em prol de um objetivo. A ação cooperativa emerge em situações em que o esforço individual não é suficiente para a realização de uma tarefa ou ação. Em outras palavras, o poder da cooperação decorre da disposição dos indivíduos pelos esforços de cada um em colaborar para a consecução de propósitos comuns. O pressuposto fundante da ação coletiva é que os participantes compartilham um mesmo conjunto de conseqüências.

A definição acima sugere que o nível de consenso do grupo é o único e determinante fator para explicar a eficiência da ação coletiva. O grau de consenso ou a coesão dos atores políticos e/ou sociais em torno dos objetivos e dos meios para alcançá-los é, sem dúvida, importante. Todavia, existe outro componente de igual relevo a ser considerado na explicação: a estrutura de incentivos com a qual os membros de um grupo ou de uma organização se deparam. Olson (1999, p. 72) chama a atenção para o fato de que é “muito importante distinguir entre os obstáculos à ação grupal que se devem a uma falta de consenso no grupo e os que se devem a uma falta de incentivos individuais”.

Por sua vez, Barnard (1979), o primeiro a identificar que a organização funciona como um efetivo sistema cooperativo, reconhece que a ação cooperativa é algo incomum. Para o autor,

fracasso na cooperação, fracasso na organização, ao lado da desorganização, da desintegração, da destruição de organismos – e também da reorganização –, são fatos característicos da história do homem (BARNARD, 1979, p. 37).

O êxito da cooperação dependerá da satisfação das necessidades e expectativas dos atores em função dos esforços realizados. A eficiência da ação coletiva reside no fato de que os benefícios advindos com a mudança

devem ser suficientemente superiores à situação atual de modo a estimular a cooperação. Caso contrário, os membros da organização não terão incentivos para cooperar.

Todo efeito cooperativo é ameaçado por um sem-número de forças que genericamente podem ser definidas como “tensões” (WILSON, 1995), que atuam no ambiente no qual a organização encontra-se inserida. Nesse sentido, a ação cooperativa é instável e mutante. Seu equilíbrio é sempre dinâmico, ou seja, está sempre sendo ajustado para enfrentar novas situações. A ação de coordenação é justamente propiciar equilíbrio ao sistema.

O equilíbrio da cooperação decorre da criação e manutenção de uma estrutura de incentivos adequada e ajustada às expectativas individuais e coletivas e aos objetivos a ser colimados. A cooperação permanecerá enquanto os indivíduos perceberem que os benefícios são superiores aos custos.

2.4.1 Estrutura de incentivos

Incentivos são estímulos positivos e negativos colocados à disposição de indivíduos de modo a induzi-los a um comportamento cooperativo, ou seja, são recompensas e punições, vantagens e desvantagens que são utilizadas para estimular determinada conduta dos indivíduos de modo a produzir uma ação cooperativa. “As satisfações bem nítidas que estimulam um homem a contribuir com seus esforços para uma organização resultam tanto das vantagens positivas como das desvantagens que a ela se acham vinculadas” (BARNARD, 1979, p. 150).

Uma estrutura de incentivos deve estar de acordo com o contexto no qual a ação cooperativa desenrola-se. O cenário é importante na medida em que um estímulo positivo em determinado ambiente não surtirá o mesmo efeito em outro. Por sua vez, a diminuição de uma desvantagem ou a cessação de um estímulo negativo pode ser um mecanismo mais poderoso à cooperação do que um aparente estímulo positivo.

2.4.2 Tipos de incentivos

Os incentivos podem ser tangíveis e intangíveis. De modo geral, podem ser definidos como benefícios em dinheiro, serviços, promoção profissional, prestígio social (status), rede de amizades e respeito além de outros de conotação social e psicológica.

A persuasão também pode ser considerada outro tipo de incentivo. Refere-se a atitudes, comportamentos e estados mentais de indivíduos ou de grupos (BARNARD, 1979), motivando-os, por meio da exortação e do exemplo, para trabalhar pelos objetivos da organização e para ter o senso de dever a ser cumprido (WILSON, 1995).

Seguindo a proposição de Wilson (1995), os incentivos podem ser de quatro tipos básicos: incentivos materiais, incentivos sociais específicos ou seletivos, incentivos sociais coletivos e incentivos idealistas ou ideológicos.

Incentivos materiais são recompensas tangíveis: dinheiro, bens e serviços e tudo o que pode ser expresso em termos monetários. Inclui gratificações, salário, redução de tarifas e impostos, descontos sobre diversos bens e serviços, serviços pessoais, presentes, bonificações salariais, participação nos lucros das empresas entre outros.

Incentivos sociais específicos ou seletivos são benefícios intangíveis que podem ser oferecidos, negados ou retirados de indivíduos específicos. Nesse tipo de incentivos estão cargos, promoção profissional, prestígio, distinção social, honrarias, títulos, homenagens. O valor deles decorre da sua escassez, ou seja, sua distribuição é limitada. Sendo assim, não podem ser oferecidos a todos os membros da organização, e não podem ser comprados no mercado. Embora se possa comprar um título, uma comenda de grande relevância ou até mesmo um cargo, esses incentivos são considerados não materiais. São empregados como incentivos suplementares e sua distribuição é com frequência uma fonte de conflito. A concessão de um título, de uma honraria ou homenagem é muitas vezes

empregada para cooptar atores recalcitrantes, produzindo um efeito cooperativo surpreendente.¹⁸

Incentivos sociais coletivos são também recompensas intangíveis, que são criadas pelo ato de pertencer a uma organização. Seu consumo deve ser desfrutado por todos os membros da organização; nenhum indivíduo particular pode ser excluído de usufruir o benefício. Eles têm algumas das características dos chamados “bens públicos”.¹⁹ Os Incentivos sociais coletivos envolvem a convivência sadia entre os membros de um grupo, a confiança mútua,²⁰ o senso de exclusividade de pertencer a certo grupo (a afiliação a um grupo distingue os seus membros das pessoas de fora do grupo). Sem embargo, em um grau limitado, alguns indivíduos podem ser excluídos de certos benefícios sociais coletivos por força das redes informais de amizade. Um incentivo social coletivo não pode nunca ser criado para indivíduos específicos.

Incentivos idealistas ou ideológicos são também benefícios intangíveis e derivam da satisfação de ter contribuído para a consecução de uma causa considerada nobre. Tais recompensas dependem dos objetivos declarados das organizações,²¹ e qualquer membro pode desfrutar da satisfação pelos esforços realizados pelo grupo mesmo que ele próprio não tenha contribuído em nada. Essa forma de incentivo reporta-se à “capacidade das organizações em satisfazer ideais pessoais, geralmente ligados a relações não materiais, futuras e altruísticas” (BARNARD, 1979, p. 155). A convicção de que estão atuando em uma causa que beneficia uma comunidade ou a sociedade como um todo é o que mobiliza muitos

¹⁸ Hobbes (1979, cap. 14), há muito tempo, afirmou que uma das causas da discórdia entre os homens é a busca da glória, das honrarias e da reputação. A distinção social conferida pela homenagem, título ou coisa que o valha provoca uma relação de compromisso por parte do homenageado.

¹⁹ O conceito de bens públicos é oriundo da teoria econômica, podendo ser definido de forma simples como um bem que beneficia todos os indivíduos de uma determinada comunidade, onde ninguém pode ser excluído do seu uso. Segundo Olson (1999, p. 26), “um benefício público, coletivo ou comum é (...) qualquer benefício que, se for consumido por qualquer pessoa X_i em um grupo $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$, não pode viavelmente ser negado aos outros membros desse grupo. (...) aqueles que não pagam por nenhum dos benefícios públicos ou coletivos de que desfrutam não podem ser excluídos ou impedidos do consumo desses benefícios”.

²⁰ Para um aprofundamento, ver Putnam (1996).

²¹ Esse é um tipo muito específico de incentivo. Ele é empregado por organizações que se dedicam a causas ideológicas e políticas ou são organizações orientadas por metas. “A purposive organization is one that works explicitly for the benefit of some larger public or the society as a whole and not that works chiefly for the benefit of members, except insofar as members derive a sense of fulfilled commitment or enhanced personal worth from the effort.” Wilson (1995, p. 46).

indivíduos para cooperar com uma organização ou com uma causa.²² Campanhas pela preservação da natureza, movimentos contra a violência, campanhas contra a fome e a miséria são casos em que os participantes são mobilizados por incentivos idealistas.

Os incentivos acima aduzidos diferem em dois aspectos fundamentais. O primeiro aspecto refere-se à precisão com que eles podem ser empregados para modificar ou direcionar o comportamento dos indivíduos. Incentivos materiais são os mais específicos e divisíveis. Contudo, eles não podem ser utilizados para produzir um efeito exato apesar de serem mais precisos nos seus efeitos que os benefícios intangíveis, sobretudo os que não podem ser formalmente dados ou negados a certos indivíduos, como os incentivos sociais coletivos. O segundo aspecto, os incentivos sociais, embora sejam menos flexíveis que os materiais e a sua incidência e valor mais difíceis de serem regulados com exatidão, são freqüentemente mais atrativos que os materiais quando estão disponíveis imediatamente.

A member need not be willing to defer gratification or gamble that his investment of effort will be worth the expected utility of the benefits he may receive as he must do in those cases (...) where the money is available only if the effort is successful (WILSON, 1995, p. 40).

Interessante notar que o desenvolvimento de um sistema de incentivos materiais de modo usual depende maciçamente, para seu início, de incentivos sociais ou até mesmo ideais ou idealistas (WILSON, 1995).

Não obstante o predomínio de incentivos econômicos, não se deve olvidar a importância dos outros tipos de incentivos. O prestígio social, o respeito ou o prazer em comungar da amizade e da confiança de colegas e amigos podem ser, e freqüentemente são, uma potente forma de estimular a cooperação.

Raramente uma organização emprega unicamente um tipo de incentivo. A performance da ação cooperativa será o produto da combinação

²² Ver Barnard, 1979, pp. 157-158; Wilson, 1995, pp. 47-51.

dos diferentes incentivos. Pode haver a preponderância de um tipo de incentivo em relação ao outro, mas nunca a exclusividade de um incentivo.

Em determinadas organizações, prevalecem incentivos de ordem material; em outras, os incentivos intangíveis são mais proeminentes, contudo, o emprego de apenas um tipo de incentivo tende a esterilizar sua função de estimular a contribuição das pessoas para o esforço cooperativo. “Parece-me improvável que possa existir, de forma prática, qualquer organização que não empregue, em combinação, ambos os métodos” (BARNARD, 1979, p. 151). O êxito da cooperação reside, justamente, em encontrar o amálgama correto entre os diferentes incentivos, ou seja, o liame dos incentivos materiais e imateriais.

As sanções são um componente igualmente importante, porém pouco abordadas nas discussões sobre estrutura de incentivos. Conforme exposto anteriormente, uma estrutura de incentivos é constituída por incentivos e punições, vantagens e desvantagens. Em determinadas conjunturas, para que o esforço cooperativo se efetive, faz-se necessário a adoção de medidas coercitivas.

A coerção tanto pode ser empregada para eliminar elementos não-cooperativos como para garantir a colaboração dos indivíduos. Seu efeito prático consiste em criar o receio entre aqueles que não foram diretamente atingidos de forma a torná-los dispostos a cooperar (BARNARD, 1979). A coerção manifesta-se de diversas maneiras: desde uma simples repreensão, passando pela perda de um cargo de prestígio, fim de benefícios, banimento, ostracismo, tratamento discriminatório, até mesmo a morte.

Cabe salientar dois aspectos. Primeiro, em muitos casos, a punição para alguns indivíduos vem acompanhada de promoção para outros; o “indivíduo recalcitrante pode ser colocado no ostracismo, e o que colabora pode ser convidado para o centro do círculo privilegiado” (OLSON, 1999, p. 73). Segundo, nenhum sistema cooperativo pode manter-se por muito tempo baseado unicamente na coerção.

Para que a ação coletiva tenha êxito, torna-se fundamental a definição de uma estrutura de incentivos consistente e adequada ao seu

ambiente. Tal estrutura, por sua vez, deve ser dinâmica de modo a enfrentar a instabilidade do ambiente em que opera, bem como a instabilidade dos desejos e aspirações individuais.

As questões fundamentais de uma estrutura de incentivos adequada podem ser resumidas em três pontos básicos: a) definição de um conjunto de incentivos positivos; b) edificação de um ambiente saudável em que prevaleça a confiança entre os atores; e c) enunciação das sanções para situações e comportamentos inadequados, que coloquem em risco o alcance da missão grupal ou organizacional.

Vale lembrar que não se trata de algo fácil e comum, pois, não raro, grupos e organizações não têm habilidade e condições objetivas para sustentar o esforço cooperativo e com frequência falham em proporcionar incentivos adequados aos seus membros.

Wilson (1995) adverte que semelhante destaque deve ser dispensado também às demandas dos participantes e às oportunidades colocadas pela estrutura política da sociedade. Decerto, o estabelecimento de uma adequada estrutura de incentivos é fundamental, porque a adesão dos atores dependerá dos cálculos dos prováveis custos e benefícios políticos, sociais e financeiros advindos com a adesão a uma determinada política (NEPP/UNICAMP, 1999).

2.5 Conclusões

Este capítulo expõe o marco teórico em que se guia a presente pesquisa. Aduziu-se uma tipologia das organizações, a partir de Mintzberg (1995), para fundamentar as idéias que orientam a análise comparativa das organizações estudadas. As categorias de saída, voz e lealdade são apropriadas no sentido de explicar de que modo indivíduos e organizações reagem a processos de mudança institucional, e como essa reação afeta a implementação de uma política reformista. A teoria dos incentivos mostrou elementos valiosos para explicar como as organizações produzem e mantêm um esforço cooperativo e o tipo de incentivo que se revela mais adequado aos objetivos propostos, considerando a natureza da organização.

A natureza das organizações assume relevância notável quando se considera o papel dos incentivos nos processos de mudança institucional. A teoria sugere que a introdução de incentivos deve levar em conta a diversidade da natureza das organizações. Incentivos monetários são importantes, todavia, como examinado neste capítulo, não se constituem os únicos nem sempre são os mais apropriados para engendrar uma ação cooperativa. Em muitos casos, os incentivos não materiais podem ser mais eficazes para produzir uma ação coletiva. A generalização e homogeneização dos incentivos para um conjunto diverso de organizações redundam, em geral, em fracasso. Do mesmo modo, pode-se argumentar que a ausência de estímulos monetários coloca-se como um empecilho à ação coletiva visando a uma mudança institucional. Conforme acentuado por Freidson (1998), deve-se buscar uma equalização dos diferentes incentivos a fim de gerar as mudanças desejadas.

Associado ao exposto, avultou-se a variável lealdade. Viu-se que em organizações ou burocracias profissionais inexistem lealdade dos profissionais para as organizações onde atuam; ao mesmo tempo em que são os próprios profissionais os que podem usar a voz com mais intensidade dada a sua posição de destaque e importância no interior da organização. Todavia, não o fazem, preferindo a saída.

Observou-se também que tanto burocracias mecanizadas quanto organizações profissionais são configurações com grande dificuldade de assimilar e promover mudanças. Segundo Michel Crozier (1963 apud CASTOR e AGE JOSÉ, 1998, p. 1), “uma organização burocrática é uma organização que não chegou a corrigir-se em função de seus erros”.

Esse e outros aspectos serão expostos e explicados nos capítulos 4 e 5 a partir do material empírico coletado pela pesquisa. No capítulo seguinte, ver-se-á uma breve revisão da literatura sobre reforma administrativa no Brasil, com ênfase para a proposta do governo federal consubstanciado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, destacando-se o Projeto Organizações Sociais.

3

BREVIÁRIO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL: DE VARGAS A FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

3.1 Introdução

Este capítulo propõe-se a realizar uma revisão da literatura concernente às iniciativas de reformas administrativas do Estado brasileiro, bem como apresentar a proposta de reforma do governo Fernando Henrique Cardoso.

O marco inicial deste capítulo é a reforma administrativa dos anos 30, levada a cabo pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), sob ditadura Vargas, que de forma eufêmica é denominada Estado Novo. Passa pelas inovações produzidas pelo governo JK até o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, em mais um período ditatorial da história brasileira e chega à Nova República, enfatizando a proposta reformista do atual governo.

A experiência mundial evidencia que os bons resultados são restritos a poucos países. No restante do mundo, as tentativas de reformas administrativas têm sido um exercício estéril ou rotundos fracassos, tanto administrativos quanto políticos (DUQUE, 1997).

Desde a década de 30, sucessivos governos têm empreendido esforços para construir uma burocracia pública competente, capaz de concretizar o almejado desenvolvimento econômico. Até a década de 70, o Estado foi o protagonista central desse esforço. É comum nas experiências de reforma a compreensão de que a reforma e a modernização da máquina burocrática estatal é um componente importante para a realização do desenvolvimento. A grande diferença entre a atual reforma administrativa e as anteriores é que atualmente o Estado se retira de diversas funções assumidas no passado, passando-as para o setor privado.

3.2 A experiência reformista do Dasp

A Revolução de 1930, sob o comando de Getúlio Vargas, engendrou profundas mudanças nas funções e na estrutura do Estado brasileiro, bem como estabeleceu novas relações entre Estado e sociedade no Brasil. As transformações advindas desse período marcaram de forma indelével a sociedade brasileira. Não obstante as transformações econômicas advindas com a Revolução de 30, ela não representou o golpe de morte das oligarquias agrárias e a ascensão dos novos segmentos sociais urbanos no controle do aparelho do Estado.²³ Conforme observa Nogueira (1998, p. 21),

a década de 30 foi seguramente um dos períodos mais emblemáticos da história da república brasileira. Nela, de maneira quase perfeita, reafirmou-se a particular forma de desenvolvimento que o capitalismo tem encontrado no Brasil, caracterizada pela ausência de rupturas claras com as relações sociais, as concepções e os interesses legados pelo passado.

Essa forma peculiar de desenvolvimento é um aspecto importante para se compreender as incompletudes das reformas do Estado brasileiro. Vencidos e vencedores, o “velho” e o “novo” convivendo lado a lado, dividindo, se não o mesmo espaço, mas espaços contíguos e comunicantes.

No caso específico da reforma administrativa, o êxito de implantar uma burocracia civil profissionalizada, insulada, protegida do alcance e das pressões dos partidos políticos e tecnicamente competente, foi parcial. Se por um lado, sobretudo no período de 1937-1945 sob a liderança do Dasp,²⁴ implantou-se em determinados setores da burocracia pública o concurso como única forma de ingresso no serviço público, o desenvolvimento de carreiras e promoção segundo mérito, erigindo-se, assim, conforme Martins (1995, p. 16), nos escalões mais altos “a melhor burocracia estatal da

²³ Para uma análise detalhada, ver Ianni (1991), Nogueira (1998) e Geddes (1994), sobretudo no que se refere à relação entre a velha oligarquia e os novos donos do poder.

²⁴ A Constituição de 1934 conferiu estabilidade a todos os ocupantes de cargos públicos e instituiu o concurso público como única forma de ingresso nos cargos de carreira. No ano de 1935, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público (CFSP), órgão colegiado destinado a disciplinar a administração de pessoal e as atividades do setor público. Em 1938, o referido Conselho foi transformado no Dasp. Esse, por sua vez, decorreu da Constituição de 1937 que no seu art. 67 determinava a criação de um departamento administrativo ligado à Presidência da República. Ver Santos (1997).

América Latina”, por outro lado, nas áreas dedicadas aos serviços sociais (e.g., saúde, educação, assistência social), permaneceu a prática clientelista de nomeação política. Com efeito, a estruturação da administração pública brasileira e da sua burocracia obedeceu a um duplo padrão,

um padrão de crescimento por sedimentação de estruturas sobrepostas e diferentes – quase como camadas geológicas – com padrões decrescentes de eficiência dos serviços públicos nas camadas inferiores ou mais antigas (MARTINS, 1995, p. 17).

Promoveu-se a reestruturação da máquina governamental. No período foram criados ministérios, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações, autarquias, além da formulação de planos, promulgação de leis e decretos que reverberam até hoje.²⁵

Na expressão de Wahrlich (1984, p. 49), no período de 1930-1945, “anos dinâmicos de pioneirismo”. Nos primeiros seis anos, o governo não tinha um plano formal de reforma administrativa. Inicialmente, as reformas não decorreram da adoção de uma teoria administrativa.

Nessa fase, comissões de estudos foram criadas visando a identificar problemas e propor soluções. Constatou-se que os principais problemas eram a falta de *expertise* e a ausência de valores de eficiência na burocracia. A adoção de um sistema meritocrático de seleção e promoção de servidores públicos foi a solução encontrada para corrigir as distorções existentes. Contudo, havia fortes resistências vindas de membros do Congresso e do ministro da Fazenda, visto serem os empregos públicos um importante instrumento de obtenção de apoio político.

Geddes (1994) chama a atenção para que somente na fase ditatorial do governo Vargas, o Estado Novo, a reforma administrativa foi efetivamente implementada. Nas palavras da autora:

²⁵ Em 1930, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; 1931, Conselho Nacional do Café, Instituto do Cacau da Bahia e o Departamento Nacional do Trabalho; 1932, Ministério da Educação e Saúde Pública; 1943, Consolidação das Leis do Trabalho, entre tantos outros. Ver Bresser Pereira (1996a, 1996b) Ianni (1991), Wahrlich (1984), Marcelino (1988), Santos (1997).

This impasse lasted as long as the government remained quasi-democratic and political competitors remained able to defend their political resources. In 1937, however, Vargas dissolved the legislature and set up a corporatist authoritarian regime, the Estado Novo (New State). Among many other administrative reforms, he established the Departamento Administrativo de Serviço Público (...), an administrative agency in charge of the civil service. (...) When no longer forced to consider the interests of other political actors, Vargas could pursue his own interest in a more effective administrative machine (GEDDES, 1994, p. 52).

O Dasp realizou “uma verdadeira revolução administrativa, tal o porte das modificações de estruturas e de funcionamento que se verificaram em nosso serviço público federal” (RAMOS, 1983 apud NOGUEIRA, 1998, p. 95). O Dasp era um verdadeiro superministério, subordinado diretamente ao presidente da República, com seções em cada um dos ministérios de forma a garantir o cumprimento das medidas. Todavia, a prática clientelista de indicação política para empregos públicos não foi totalmente abolida.

Even the most zealous reformers realized that merit could not be made the only criterion for gaining public employment. Like other political leaders, Vargas needed to use some appointments to pay political debts and attract support. Reformers made an attempt, however, to turn the permanent functionary category into an elite civil service, limiting mobility between it and lower status categories and granting permanent functionaries higher salaries and more security than were granted to other public employees (GEDDES, 1994, p. 53).

Os empregos públicos foram classificados pelo Dasp em três tipos ou níveis: funcionalismo permanente, funções temporárias (segundo a lei, o contrato deveria durar, no máximo, um ano, mas era sempre renovado) e os extranumerários, nível mais baixo de emprego público, que era parcialmente protegido pela lei do serviço público. O concurso público apenas era exigido para os cargos permanentes; nos demais, o critério era o clientelismo, o qual o próprio Vargas empregou para obter apoio político.

Com o fim da ditadura Vargas e a redemocratização, não obstante as transformações promovidas, o Dasp perdeu diversas de suas funções, em especial o controle sobre a administração de pessoal, e teve seu *status* reduzido. O concurso público foi cancelado e a patronagem política retornou

de forma avassaladora.²⁶ O velho *spoils system*²⁷ prevaleceu ante o ímpeto reformista.

No governo Dutra (1946-50), a idéia de reforma administrativa foi inexistente. Todavia, os constituintes de 1946 aprovaram medidas que obscureceram a distinção entre a elite burocrática e os demais cargos. A Constituição de 1946 conferiu estabilidade a todos os funcionários que contassem pelo menos cinco anos quando da promulgação da Carta Magna, tornando, assim, estáveis milhares de funcionários nomeados sem concurso.

Com o retorno de Vargas à Presidência, tentase retomar as medidas reformistas de profissionalização da burocracia pública, contudo sem sucesso. O evento de monta foi a aprovação da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, o segundo Estatuto dos Servidores Públicos Civis, que vigorou até 1990 (SANTOS, 1997).

O governo de Juscelino Kubitschek, ciente das limitações técnicas da administração pública naquele momento e dos custos políticos de uma reforma administrativa, adotou a estratégia de Vargas, qual seja, compartimentar a burocracia. De um lado, estabeleceu-se uma verdadeira administração paralela, formada pelos melhores quadros do serviço público e da administração indireta, recrutados nas melhores agências²⁸ (GEDDES, 1994), protegida das pressões políticas para implementar o Programa de Metas. Constituiu ainda os chamados “Grupos Executivos”, cuja tarefa era a implementação dos projetos industriais. “Some of the main functions of the *grupos executivos* were to coordinate, speed up, and avoid, where possible, the passage of projects through the bureaucratic morass” (GEDDES, 1994, p. 65, grifo no original). Por outro lado, deixou à disposição dos partidos políticos aliados os cargos de nomeação temporária para serem preenchidos segundo critérios clientelistas, garantindo-lhes, dessa forma, apoio político no Congresso.

²⁶ O presidente-interino, José Linhares, nomeou mais de uma centena de parentes e amigos para funções temporárias (GEDDES, 1994).

²⁷ Prática de preenchimento de cargos públicos com parte da barganha política em troca do apoio recebido. O critério de competência não é levado em conta. Abrucio (1997) faz uma distinção entre *spoils system* e patrimonialismo. Podendo o primeiro ter algum virtuosismo quando o critério de competência é considerado.

²⁸ BNDES, na época sem o S de social, Petrobras, Banco do Brasil, Itamaraty, Superintendência de Moeda e Crédito e o próprio Dasp.

Os “Grupos Executivos”, “bolsões de eficiência”, na expressão de Lafer (1975 apud RIBEIRO, 1979), constituíram-se os precursores da administração para o desenvolvimento, a qual foi consolidada e aprofundada na reforma administrativa de 1967 pelo Decreto-Lei n.º 200/67.

3.3 Administração para o desenvolvimento: o Decreto-Lei n.º 200/67

A reforma administrativa da década de 60 faz parte de um conjunto de transformações nas funções do Estado brasileiro no novo ciclo de expansão da economia capitalista. Na segunda metade dos anos 60, reformas estruturais foram levadas a cabo pelo regime burocrático-autoritário, a saber: a reforma bancária em 1965; e em 1967, as reformas fiscal e administrativa.

Os estudos visando à reforma administrativa iniciaram-se meses após o golpe militar precisamente em outubro de 1964; foi constituída a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa Econômica (Comestra) (SANTOS, 1997, p. 38), presidida pelo ministro Roberto Campos, e contou com a participação destacada de Hélio Beltrão “que a concebeu e executou” (MARTINS, 1995, p. 19). Em 1965, a Comestra apresentou o anteprojeto de lei de reforma administrativa, baseado nas experiências de reforma e estudos produzidos nos governos JK e João Goulart (SANTOS, 1997).

Em 1967, o anteprojeto de lei foi convertido no Decreto-Lei n.º 200/67, que estabelecia a divisão formal entre a administração direta e a indireta. A primeira, formada pelos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. A segunda, constituída por entidades com personalidade jurídica própria, são as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações. As entidades da administração indireta, enfaticamente as empresas públicas e as sociedades de economia mista, deveriam organizar-se e funcionar como empresas privadas (RIBEIRO, 1979).

O segundo aspecto relevante foi a adoção do princípio da descentralização funcional da máquina estatal delegando autoridade aos

órgãos da administração indireta pela consecução das ações e metas governamentais (MARTINS, 1995) e da descentralização da execução de programas e projetos para a iniciativa privada, o que representou a contratação de empresas privadas para realizar diversos serviços, tais como limpeza e vigilância de prédios públicos até a realização de obras públicas (RIBEIRO, 1979).

A terceira mudança de monta foi o estabelecimento de critérios de mercado para recrutamento e seleção dos quadros para o setor público. Inicialmente chegou-se a conformar um regime dual nas relações de trabalho no serviço público: de um lado, servidores estatutários (em geral, mal remunerados), de outro lado, funcionários celetistas (remunerados segundo as regras do mercado). O propósito das mudanças era atrair técnicos altamente qualificados para a administração pública sem necessidade de concurso público. O objetivo era “diminuir drasticamente o número de funcionários e adotar, genericamente, a contratação segundo o mercado” (RIBEIRO, 1979, p. 22). Para se ter uma idéia do alcance dessa estratégia, segundo Marcelino (1988), em 1988, apenas 6% dos servidores públicos federais eram estatutários contra, portanto, 94% de celetistas.

Ao longo da ditadura militar, assistiu-se ao crescimento exponencial da administração indireta, abarcando os mais diversos setores da economia nacional. No período 1969-1979, foram criadas mais de 300 entidades estatais, precisamente 358 antes da administração indireta entre empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações (SILVA e MUSSI, 1992). Em 1981, a administração indireta era composta por 530 entidades (MARCELINO, 1987 apud SANTOS 1997).

Esse crescimento vertiginoso da máquina pública estatal não deve ser compreendido como um efeito direto do Decreto-Lei n.º 200/67. Mas sim devido, sobretudo, à modificação no arco de alianças de sustentação econômica e ideológica do regime militar.²⁹ O referido decreto-lei garantiu as condições legais que favoreceram a expansão da máquina administrativa.

²⁹ O aparelho do Estado expande-se de forma mais acentuada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND); “em torno do ano de 1974, o Estado brasileiro se vê praticamente só para executar o projeto programado para a década de 70 e que já se encontrava em andamento. (...) Quando ele fica para empreender um projeto de substituição de importações, torna-se empresário.

A reforma administrativa implementada pelo regime militar foi a primeira experiência mundial do gerencialismo no setor público, configurando-se uma tentativa de superação da rigidez burocrática orientada para a eficiência e eficácia gerencial. Entretanto, produziu conseqüências nefastas. Primeiro, não foi capaz de banir o clientelismo e o fisiologismo da administração pública brasileira; ao contrário, tornou-se seu aliado. Segundo, as medidas contribuíram para o enfraquecimento, quase a aniquilação da administração direta. Assim como na reforma weberiana do Dasp, na reforma preconizada pelo Decreto-Lei n.º 200/67, o sucesso restringiu-se a algumas áreas.

3.4 A reforma administrativa da Nova República

O processo de restauração democrática do País, iniciado nos anos 80, foi marcado por uma profunda crise econômica e financeira do Estado brasileiro, tendo como conseqüência uma crise de legitimidade do Estado autoritário. Em 1985, instaura-se a Nova República, encarnada pela Aliança Democrática, com a eleição de Tancredo Neves/José Sarney, encerrando-se assim, “o vintênio militar” (NOGUEIRA, 1998, p. 109).

Nesse contexto, a reforma do Estado foi uma das principais bandeiras da Nova República e tinha como característica principal a crítica ao Estado, identificando-o com o regime anterior.

O novo governo era formado por uma base política ampla e heterogênea. Para acomodar os mais diversos interesses no interior da Aliança Democrática, a saída foi a criação de ministérios, secretarias e diretorias em empresas estatais em número suficiente de forma a harmonizar os diferentes partidos políticos que formavam a coalizão de sustentação ao novo regime. As esperadas reformas faziam parte do segundo momento do governo.

(...). O Estado assume o papel de empresário porque além de executar, de fato empreende os projetos. Mas, não apenas um Estado empresário, um Estado empresário auto-suficiente”. (DIAS E AGUIRRE, 1993, p. 308-309).

Ainda no primeiro ano do governo Sarney, foi criado o Ministério Extraordinário para Assuntos de Administração – de vida efêmera, cedeu lugar à Secretaria de Administração Pública (Sedap), pertencente à estrutura da Presidência da República –³⁰ que incorporou as funções do Dasp, posteriormente extinto pelo Decreto n.º 93.211, de 3 de setembro de 1986. É instalada, então, a Comissão Geral de Reforma da Administração Pública Federal, que, por sua vez, era subdividida em câmaras, cuja função era elaborar projetos específicos e definir áreas prioritárias de atuação. A referida comissão apresentou suas propostas, em fevereiro de 1986, em função das prioridades dadas ao Plano Cruzado (MARCELINO, 1988, 1998), que podem ser resumidas em três linhas básicas: reorganização da administração federal, definição de uma política de recursos humanos e informatização do setor público.

Após o fracasso da mencionada comissão, instituiu-se o Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública (Gerap), constituído pelos Ministérios da Administração, Fazenda, Planejamento, Trabalho e Casa Civil. Dentre as conclusões do citado grupo de trabalho, era consenso a necessidade de fortalecer a administração direta e estancar o escapismo utilizando-se órgão da administração indireta. Para tanto, a estratégia apropriada seria o retorno ao modelo daspiano de administração burocrática.

Na avaliação de F. Costa (1998a), tanto o Gerap quanto a Comissão Geral de Reforma da Administração Pública Federal apresentaram resultados igualmente pífios. Embora todas as iniciativas de reforma tenham fracassado, as idéias ventiladas por ambas as comissões influenciaram os constituintes de 1988. “As mudanças então preconizadas, embora obstaculizadas, na prática, acabaram por ser incorporadas ao texto constitucional” (SANTOS, 1997, p. 45), notadamente no capítulo da administração pública, denominado por Bresser Pereira (1996a, e 1996b) como retrocesso burocrático.

Na área de formação de recursos humanos, foram criados, em 1989, o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam), destinado

³⁰ Interessante notar a miríade de siglas e de *status* funcional que o órgão responsável pela administração federal passou ao longo do tempo (ver MARTINS, 1995 e MARCELINO, 1988).

a treinar e reciclar os servidores públicos de modo geral, e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), sob os auspícios da École Nationale d'Administration (ENA) da França, cuja incumbência era formar os quadros de carreiras e a elite dirigente do serviço público. Em decorrência, são criadas as carreiras de especialista em políticas públicas e gestão governamental e de analista de finanças e controle e orçamento ainda existentes.³¹

3.5 A tentativa minimalista do governo Collor de Melo

Os primeiros anos da década de 90 foram marcados por uma verdadeira “estadofobia” (MARTINS, 1995), decorrente da visão do Estado mínimo neoliberal encarnado pelo governo Collor. A estrutura administrativa estatal era concebida como arcaica, improdutiva e perdulária, figurando como um grande empecilho à modernização do Estado e da economia. As medidas adotadas eram parte do receituário do “Consenso de Washington” e basicamente preconizavam: combate à inflação via ajuste fiscal; redução do número de órgãos e entidades públicas; corte de despesas sociais; e enxugamento da folha de pagamento, inclusive com demissão de funcionários públicos. Conforme assinalado no capítulo 1, tais medidas correspondem à primeira geração de reformas.

Sem haver uma proposta formal de reforma, promoveu-se um desmonte da administração pública federal. Deu-se curso a uma verdadeira “desconstrução do Estado (que equivaleu, em algumas áreas, à verdadeira desinstituição)” (ALBUQUERQUE, 1995, p. 44). A meta fixada pelo governo era a dispensa em curto prazo de 360.000 servidores. Mesmo não atingindo, as medidas provocaram uma redução significativa no funcionalismo público.³²

³¹ A primeira turma de gestores governamentais foi formada em 1990 e encontrou um clima bastante hostil por parte da burocracia tradicional; somente no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi retomado o processo de realização sistemática de concurso público e formação dos gestores governamentais.

³² Segundo Santos (1997), no intervalo de um ano, março de 1990 a março de 1991, foram demitidos ou dispensados cerca de 112.000 servidores da administração direta, autárquica e fundacional, e de empresas públicas e sociedades de economia mista, incluindo os celetistas não estáveis e ocupantes

O efêmero, “contraditório, senão esquizofrênico” (Bresser Pereira, 1996a, p. 17) governo Collor, ao mesmo tempo em que partiu para o confronto direto e aberto com os servidores públicos, quer por ataques verbais indiscriminados, quer por demissões arbitrárias de servidores (MARTINS, 1995), aplacou as possibilidades de reação por parte da burocracia, invertendo, assim, a agenda até então favorável aos interesses da burocracia estatal; sancionou a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o Estatuto dos Servidores Públicos Federais da administração direta, autárquica e fundacional – Regime Jurídico Único (RJU) –, estabelecendo, entre outras coisas, a obrigatoriedade de concurso público para provimento de cargos públicos, a estabilidade funcional após dois anos de efetivo exercício, aposentadoria com proventos integrais entre outras vantagens. Outro evento de monta foi a celebração do primeiro contrato de gestão do Estado brasileiro com o Hospital Sarah Kubitschek em Brasília em 1991.

Entretanto, o discurso de modernização do Estado e da abertura da economia contrastava com velhas práticas patrimonialistas e cartoriais. A locupletação tornou-se a principal meta dos membros do governo Collor, degenerando-se em um processo de corrupção jamais visto:

o Estado foi transformado de um ator central acima da sociedade em alvo a ser rapinado de maneira selvagem. Na verdade, um alvo para assaltos múltiplos e organizados: por interesses privados especiais, por parte da própria burocracia, e por cliques constituídos dentro da classe política (MARTINS, 1995, p. 36).

Diante das diversas denúncias de malversação dos recursos públicos e posterior comprovação por parte das Comissões do Congresso Nacional, o presidente sofreu impeachment, fato inédito na história política do País.

Assume a Presidência da República, o vice-presidente, Itamar Franco. Apoiado por uma coalizão política heterogênea, o governo Itamar realizou mudanças tópicas na estrutura da administração pública, de modo a

de cargos comissionados e funções de assessoramento superior. Acrescente-se a esse quadro a aposentadoria de 45.000 servidores (muitas precoces em decorrência do clima de terror e perseguição). O número total de servidores federais (administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e empresas estatais), em 1988, era de 1.533.382; em 1992, chegou a 1.287.401. A administração direta foi o segmento que mais perdeu servidores no mesmo período, passando de 221.447 para 136.769, ou seja, uma perda equivalente a 38,24% do número total dos seus funcionários (MARTINS, 1995).

satisfazer a base de sustentação do seu governo, como aumentar o número de ministérios e tocar o programa de privatização de maneira tímida e hesitante.

No que se refere a modificações na estrutura da administração pública, as ações desse governo limitaram-se à criação e reestruturação de órgãos da administração direta e de algumas autarquias, tais como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Secretaria Federal de Controle, reestruturação do sistema federal de planejamento entre outras (SANTOS, 1997).

O mérito do governo Itamar Franco foi o resgate da lisura e da ética no trato da coisa pública, associado à implantação do Plano Real, primeiro plano de estabilização econômica de sucesso desde a Nova República, fato que garantiu a eleição e reeleição de Fernando Henrique Cardoso, então ministro da Fazenda.

3.6 A reforma gerencial dos anos 90

A criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) foi um sinal inequívoco de que o novo governo daria um tratamento especial à reforma do aparato estatal. O ministro escolhido foi Luiz Carlos Bresser Pereira, reconhecido estudioso da burocracia, com sólida formação econômica e experiência no cargo (havia sido ministro da Fazenda no governo Sarney) além de ser amigo do presidente da República. Até então, a inflação era o principal inimigo a ser vencido. A ação governamental estava voltada para o curto prazo. Por outro lado, a falta de uma base política sólida e a possibilidade de retrocesso democrático impediram a prioridade da reforma administrativa.

O Mare,³³ órgão estratégico do esforço reformista, procurou dar novo tratamento ao tema da reforma administrativa. Dois aspectos são importantes e incomuns. Primeiro, a elaboração de um plano diretor da reforma. Segundo, o encaminhamento da proposta de reforma administrativa por meio de uma emenda constitucional, a PEC n.º 173. Em novembro de

³³ Ver Introdução, nota 2.

1995, o Mare publicou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que deveria orientar a ação do governo na reforma da máquina pública brasileira.

Segundo o PDRAE, a crise da década de 80 foi fundamentalmente a crise do Estado que colocou o modelo econômico então vigente em xeque. A crise do Estado tem três elementos constituintes: a) crise fiscal, decorrente da progressiva perda de crédito por parte do Estado; b) esgotamento do modelo de intervenção estatal (no caso brasileiro de substituição de importações); c) superação da forma burocrática de administrar o Estado.³⁴

A resolução da crise tem como pressuposto inicial a necessidade de reformar ou reconstruir o Estado. Os objetivos precípuos da atual reforma eram cinco:

- 1) ajuste fiscal firme e consistente;
- 2) reformas econômicas voltadas para o mercado;
- 3) reforma da Previdência Social;
- 4) inovação dos instrumentos de política social para aumentar a abrangência e a qualidade dos serviços sociais;
- 5) aumento da “governança” do aparelho do Estado, ou seja, aumentar a capacidade do Estado de implementar políticas públicas de forma eficiente.

A atual agenda de reforma da administração pública segue a tendência experimentada em escala mundial, inspirada naquilo que alguns autores definem como – *new public management* – nova administração pública.³⁵

Essa agenda, formulada e disseminada por agências internacionais, tais como o Banco Mundial – Bird – e o FMI (MELO, 1998), é fortemente influenciada por quatro temas desenvolvidos pelo Bird além de outras agências multilaterais:

- 1) centralização e insulamento burocrático na gestão da política macroeconômica, ênfase nas decisões monetárias e de despesas públicas;

³⁴ Não se pretende aqui fazer uma discussão sobre a interpretação da crise. Sobre o assunto ver Guimarães (no prelo).

³⁵ Abrucio (1997, p. 41) e Penteadó Filho (1998) chamam a atenção para o fato de que o *managerialism* não se constitui um novo paradigma.

2) descentralização para os governos locais e/ou privatização na prestação de serviços sociais;

3) criação de agências reguladoras independentes para supervisionar a prestação dos serviços, regular as externalidades decorrentes das privatizações e garantir o funcionamento dos mercados;

4) recrutamento e seleção, treinamento de quadros mais capacitados para o serviço público, com base em critérios meritocráticos, avaliados segundo padrões de desempenho (KAUFMAN, 1998).

Observa-se uma forte associação dessas idéias com as desenvolvidas pelo Plano Diretor.

3.6.1 Formas de administração, de propriedade e os setores do Estado

O Plano Diretor faz um esforço para identificar, distinguir e caracterizar três tipos básicos de administração pública, três formas de propriedade e quatro setores do aparelho do Estado. A proposta concretiza-se na síntese desses três elementos, ou seja, apresenta os setores do Estado e as respectivas formas de administração e propriedade.

As formas de administração pública são: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. A administração patrimonialista é aquela em que o Estado e seu aparelho são concebidos como espaço de locupletação dos detentores do poder. A corrupção, o nepotismo e o clientelismo são características desse modelo.

A administração burocrática desponta como uma maneira de combater o patrimonialismo e instaurar uma administração pública impessoal, formal, profissional, cujos membros são recrutados por critérios meritocráticos, conforme descrito por Max Weber no seu tipo ideal.

A terceira forma é a *new public management*,³⁶ denominada administração pública gerencial pelo Plano Diretor, também chamada administração pós-burocrática. Surge na terceira quadra do século XX, como

³⁶ A Nova Administração Pública tem origem na teoria da Escolha Pública (Public Choice). Ver Abrucio (1997) e Andrews e Kouzmin (1998). Os três elementos basilares da teoria da Escolha Pública são: a) os indivíduos são auto-interessados, são "maximadores econômicos" b) concepção de interações sociais como trocas no mercado; c) o individualismo metodológico (ANDREWS E KOUZMIN, 1998).

fruto das transformações econômicas, sociais e tecnológicas ocorridas nos países desenvolvidos e passa a questionar o modelo burocrático de administração.

A administração gerencial inspira-se na administração de empresas e está voltada para resultados, norteada pelos princípios da confiança e da descentralização tanto política quanto administrativa, requerendo organizações flexíveis, menos hierárquicas, com foco no cidadão, com a definição de objetivos a ser alcançados e mensurados sob a forma de indicadores de desempenho previamente definidos (BRESSER PEREIRA, 1996b; BRASIL, 1995). A diferença entre a administração burocrática e a gerencial, segundo o Plano Diretor, reside na forma de controle, que deixa de se fixar nos processos e passa a se basear em resultados.

A Nova Administração Pública está dividida em três correntes: o modelo gerencial puro (*public management orientation*), o *consumerism* e o *public service orientation*. Essa divisão não é rígida, pois existe um grau razoável de intercâmbio entre elas, notadamente entre as duas últimas.

O novo modelo gerencial público foi gestado na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos no fim da década de 70 e início da década de 80 no contexto de crise econômica, que pôs fim ao ciclo de ouro do capitalismo, passando a vigorar nos países anglo-saxônicos (Nova Zelândia, Austrália, Canadá).³⁷

As formas de propriedade, conforme o Plano Diretor, no capitalismo contemporâneo são três: a propriedade privada, a estatal e a propriedade pública não-estatal. As duas primeiras são conhecidas. A novidade é a introdução do terceiro tipo, pública não-estatal. Para entender esse novo tipo de propriedade, deve-se observar que o espaço público é maior, mais vasto que o espaço estatal. O público não pode ser confundido com o Estado (BRESSER PEREIRA, 1996b). A propriedade não é estatal, pois não exerce um poder de Estado, como legislar e tributar. Não é privada, porque não está

³⁷ Como visto anteriormente, a primeira experiência concreta de gerencialismo no setor público ocorreu no Brasil por meio do Decreto-Lei n.º 200/67. Nos países desenvolvidos, deu-se a sua elaboração em termos teóricos.

voltada para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou grupos. É pública, na medida em que atende todas as pessoas indistintamente, ou seja, presta um serviço de caráter público sem, no entanto, pertencer à estrutura do Estado (BRESSER PEREIRA, 1996a).

O PDRAE divide o aparelho do Estado em quatro setores:

1. Núcleo estratégico, setor responsável pela definição das leis, formulação das políticas públicas e cobrança do seu cumprimento, correspondendo aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos. É um setor relativamente pequeno, onde se efetiva o exercício do poder de Estado;

2. Atividades exclusivas são os serviços que somente o Estado pode realizar. É o exercício do monopólio estatal, e.g., cobrança e fiscalização dos impostos, polícia, previdência social básica, serviço de desemprego, fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, serviço de trânsito, compra de serviços de saúde pelo Estado, controle do meio ambiente, subsídio à educação básica entre outros. Ter-se-á, nesse caso, a transformação ou, como prefere o Plano Diretor, a qualificação das autarquias e fundações que atuam nesse segmento em agências executivas;

3. Setor de serviços não exclusivos ou competitivos, área em que o Estado atua com outras organizações privadas e organizações não governamentais ou não-estatais. As atividades desenvolvidas nesse setor não requerem o uso do poder do Estado. O Estado atua por envolver direitos humanos básicos e ter externalidades importantes. São as universidades, centros de pesquisa, museus, hospitais. O Estado deve retirar-se da prestação direta desses serviços, mantendo, porém, o financiamento. Os órgãos governamentais que atuam nesse setor serão qualificados em organizações sociais, por meio do que o Plano denomina de publicização;

4. Produção de bens e serviços para o mercado, setor de atividade de empresas privadas. A atuação do Estado nessa área justifica-se por duas razões: ou porque faltou capital ao setor privado

para o investimento; ou porque correspondem a segmentos naturalmente monopolistas. O papel de importância do Estado é regular o mercado.³⁸

Os dois primeiros setores permanecerão compondo o aparelho estatal: o núcleo estratégico com a função de planejamento e formulação das políticas públicas e as atividades exclusivas, por intermédio das agências executivas, responsáveis pela implementação das políticas públicas.

Por sua vez, as organizações sociais não farão parte da máquina estatal. As organizações estatais serão extintas, e criadas entidades sem fins lucrativos, qualificadas como organizações sociais, que absorverão as funções do órgão extinto. Todavia, continuarão a receber recursos financeiros do Estado desde que atinjam os objetivos e metas constantes no contrato de gestão a ser firmado entre o núcleo estratégico e a respectiva Organização Social. O quadro a seguir resume os pontos discutidos.

³⁸ A regulação de certos mercados é realizada por agências reguladoras: Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) entre outras.

Quadro 2
Setores, Formas de Propriedade e de Administração do Estado

Setores do Estado	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○				○
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	○			○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais		Privatização →	○		○

FONTE: Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 59).

3.6.2 Dimensões da estratégia de implementação

A implementação da reforma administrativa alicerça-se em uma estratégia com três dimensões formando um tripé: o institucional-legal, o cultural e o aperfeiçoamento da gestão pública.

A primeira dimensão permitirá modificações estruturais no funcionamento da administração pública, e se propõe a retirar o que o Plano classifica como os principais entraves ao sistema jurídico. Nesse sentido, foram encaminhadas ao Congresso duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC): a Emenda da Previdência Social e a Emenda da

Reforma Administrativa, PEC n.º 173/95, promulgada após 34 meses de tramitação legislativa.³⁹

Na dimensão cultural, o objetivo era preparar a transição de uma cultura administrativa burocrática para uma gerencial. Somente com a modificação da cultura burocrática de controle e de desconfiança para uma cultura gerencial voltada para resultados, baseada na confiança e na cooperação, seria possível aprovar as reformas institucional-legais.

O Plano Diretor frisa que é na dimensão gestão que a reforma administrativa concretizar-se-ia. A modernização da gestão pública, apesar de depender das alterações institucional-legais, não se prende a elas. A estratégia consistia na implantação de laboratórios em autarquias e fundações, visando-se a iniciar um movimento de qualificação de órgãos públicos em agências executivas e organizações sociais. Aqui reside um aspecto essencial da reforma: a mudança não seria compulsória, ocorreria por adesão do órgão em comum acordo com o Ministério supervisor.

O Plano Diretor definiu três projetos prioritários na dimensão gestão: Projeto de Avaliação Estrutural, que examina a estrutura global do Estado; Projeto Agências Executivas no segmento de atividades exclusivas de Estado, e Projeto Organizações Sociais na área de atividades não exclusivas ou competitivas, acoplado ao programa de publicização.

3.6.3 As Organizações Sociais (OS)

Dentre os projetos prioritários da reforma do aparelho do Estado, o Projeto Organizações Sociais, materializado através da Medida Provisória n.º 1.591, de 9 de outubro de 1997, convertida na Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998, dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e institui o Programa Nacional de Publicização. A referida lei também dispõe da extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e autoriza a qualificação como OS das suas

³⁹ A PEC foi enviada ao Congresso Nacional em 25 de agosto de 1995. Sua promulgação ocorreu em junho de 1998. Para uma análise percuciente do processo decisório da aprovação da emenda da reforma administrativa, ver Melo (no prelo). No caso da emenda constitucional da Previdência Social, ver Melo (1993); Melo e Azevedo (1998).

sucedâneas, quais sejam: a Associação Brasileira de Tecnologia e Luz Síncrotron (ABTLuS) e a Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto (Acerp), as primeiras organizações sociais do Brasil.

Esse projeto deveria causar maior impacto sobre a estrutura do Estado, e foi o que suscitou os debates mais acirrados e as críticas mais contundentes à proposta do Mare.

De acordo com o PDRAE, o objetivo do Projeto Organizações Sociais é permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, partindo do pressuposto de que esses serviços seriam mais eficientemente realizados pelo setor público não-estatal, permanecendo, contudo, o financiamento pelo Estado.

O principal argumento apresentado em favor da adoção do modelo das Organizações Sociais é o de que a administração burocrática não tem agilidade, falta-lhe qualidade, seus custos são altos, é auto-referida e não orientada para o atendimento das necessidades dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1998). Essa postura seria em decorrência do excesso de controle de processos, da falta de controle de resultados e inexistência de participação da sociedade civil na administração.

O objetivo precípua perseguido é o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços sociais prestados pelo Estado. Se ele é por natureza ineficiente, somente transferindo a sua execução para outros agentes (fora do Estado) torna-se possível sua melhoria. Essa é a idéia-força do modelo.

Mas, afinal como se pode definir uma Organização Social? Segundo o Mare, Organização Social é:

um modelo de organização pública não-estatal destinada a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (BRASIL, 1998, p. 13).

As OS configuram-se uma inovação institucional, ainda que não sejam uma nova figura jurídica. Elas estão inseridas no arcabouço legal das associações sem fins lucrativos (BRASIL, 1998). São “instituições híbridas

entre o Estado e a sociedade, que executam os serviços sociais e competitivos” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 18).

A primeira novidade da proposta é que essas novas entidades estão fora da administração pública, são personalidades jurídicas de direito privado. A segunda, diz respeito à qualificação da futura organização social que será por decreto presidencial. Uma vez qualificada, a nova entidade estará apta a receber recursos financeiros e patrimoniais do Estado, que serão administrados segundo as regras do direito privado. As OS celebrarão um Contrato de Gestão com o Poder Executivo, no qual serão estabelecidas metas de desempenho que garantam a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público (BRASIL. Disponível em: www.mare.gov.br/Reforma/News/OS2.htm).

Para Martins (1998, p. 23),

As organizações sociais são um modelo experimental, no qual o Estado atuará como fomentador e não como produtor direto de bens públicos. Trata-se de uma oportunidade e ao mesmo tempo de uma aposta na mudança, que requer condições favoráveis para sua implementação e aperfeiçoamento.

Barreto (1999) alerta que não há salvaguardas legais e institucionais que garantam a manutenção dos recursos para a entidade mesmo que todas as metas do Contrato de Gestão sejam atingidas. A eficácia do contrato tem conotação notadamente política.

Fleury (1997a) questiona a capacidade dos Ministérios de formular suas demandas em termos de metas e de acompanhar e avaliar o processo. Para a autora, o êxito da proposta exige um amplo programa de capacitação gerencial de modo a modificar o modelo de administração nos dois lados, o do contratante e o do contratado.

A experiência do Decreto-Lei n.º 200/67 revela que as organizações que apresentaram melhor desempenho, segundo os moldes gerenciais, foram justamente aquelas que detinham critérios burocráticos firmemente estabelecidos (PENTEADO FILHO, 1998).

No setor saúde, a qualificação de hospitais públicos em Organização Social pode desviá-los de um dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), o da gratuidade, visto que uma organização social poderá cobrar pelos seus serviços embora essas organizações recebam recursos públicos (SILVA, 1999).

A burocracia do núcleo estratégico e os dirigentes das OS têm capacidade e condições de resistir às pressões clientelistas e fisiológicas de lideranças políticas? Atualmente, a burocracia estatal do núcleo estratégico é imune a esses tipos de pressão? Em períodos eleitorais, estaria imune o presidente da República? (PENTEADO FILHO, 1998). O “modelo carece de uma base mais sólida de sustentação política e institucional” (BARRETO, 1999, p. 129).

No caso da Acerp, responsável pela TVE do Rio de Janeiro e do Maranhão, além das rádios do MEC do Rio de Janeiro e de Brasília, o Projeto OS revelou seu lado perverso. A entidade teve seus recursos financeiros diminuídos, acarretando-lhe graves problemas operacionais. Situação reconhecida pelo próprio ex-ministro do Mare, Bresser Pereira, que sobre o assunto afirmou:

os funcionários das entidades que deveriam transformar-se em organizações tinham medo de que se tratasse de uma privatização. Ou que o Governo reduzisse as dotações. Esse último medo, aliás, confirmou-se na prática no caso da TVE, revelando total incompreensão do sentido do projeto por parte de quem fez essa redução. Se uma entidade passa a ser mais bem administrada porque tornada mais autônoma, e passa, assim a fazer melhor uso dos recursos públicos, deve ter sua dotação orçamentária aumentada, jamais diminuída (Bresser Pereira, entrevista por e-mail, correspondência de 16/3/2001).

Não obstante a perspectiva de melhoria, em curto prazo, da eficácia e eficiência na prestação dos serviços públicos, em longo prazo, as medidas sugeridas podem acarretar graves problemas de coordenação das políticas públicas, sem mencionar as possibilidades de corrupção e uso clientelístico e fisiológico das entidades.

Diante dos questionamentos e dos fatos apresentados, depreende-se que muitas são as incertezas contidas no Projeto Organizações Sociais.

3.6.4 Publicização: construção do terceiro setor?

A palavra-chave da estratégia de reforma para o setor de serviços não-exclusivos é publicização, que pode ser definida como a transferência ou absorção das atividades executadas pelo Estado para o terceiro setor ou o setor público não-estatal.

O termo publicização encerra uma confusão semântica; ora apresenta um significado, ora outro, algumas vezes a confluência dos dois. A primeira acepção é a que se refere ao processo de transformação de organizações estatais em organizações não-estatais, de direito privado. O segundo sentido é o da transferência de recursos e responsabilidades do Estado para entidades sem fins lucrativos da sociedade civil preexistentes (COSTA, 1998b). O terceiro significado compreende os dois processos anteriores, ou seja, contempla a transformação de entidades públicas em organizações públicas não-estatais, bem como qualifica em OS as organizações do terceiro setor já existentes.

Ao diferenciar privatização de publicização, Bresser Pereira (1997, p. 19) emprega a primeira acepção de publicização. “Privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal”.

Por sua vez, no documento Organizações Sociais (BRASIL, 1998, p. 7) a publicização apresenta-se no seu segundo sentido:

A implementação de Organizações Sociais é uma estratégia central do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Seu propósito mais genérico é permitir e incentivar a publicização, ou seja, a produção não-lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não-exclusivos de Estado (...). Assim, o propósito central do Projeto Organizações Sociais é proporcionar um marco institucional de transição de atividades estatais para o terceiro setor e, com isso, contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não-estatal.

O terceiro significado informa que o processo

de ampliação do setor público não-estatal ocorre a partir de duas origens: de um lado, a partir da sociedade, que cria continuamente entidades dessa natureza; de outro, a partir do Estado, que nos processos de reforma deste último quartel do século vinte, se engaja

em processo de publicização de serviços sociais e científicos (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 28).

Alhures, Bresser Pereira e Grau (1999, p. 39) afirmam que:

'publicização' – transformação em organizações públicas não-estatais – de organizações estatais ou de entidades constituídas voluntariamente por particulares aos quais se atribui uma relação formal com o Estado, expressa em fomento e fiscalização.

Essa confusão semântica decorre da maneira pouco clara como é apresentado o chamado “setor produtivo público não-estatal” (BRESSER PEREIRA e GRAU, 1999). A primeira impressão sugere que “terceiro setor”, “setor não-governamental”, “setor sem fins lucrativos” e “setor produtivo público não-estatal” sejam a mesma coisa. Contudo, uma análise mais minuciosa revela não se tratar do mesmo objeto.

Organizações públicas não-estatais não integram o terceiro setor. Esse se caracteriza como um conjunto de organizações associativas e voluntárias, muitas vezes informalmente estruturadas, que produzem bens e serviços de consumo coletivo sem fins lucrativos (ALVES, 1999).

Boaventura de Sousa Santos (1998, p. 5) alerta que o chamado terceiro setor é:

uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou colectivos, não são estatais.

O autor afirma ainda:

A localização estrutural do terceiro sector torna-se ainda mais complexo no caso de organizações que, embora cumpram o formato legal de terceiro sector, nada têm a ver com a filosofia que lhe serve de base, quer porque se trata de organizações de fachada, cuja lógica é basicamente o lucro, mas que se organizam sob a forma de terceiro sector para facilitar aprovação, obter subsídios, ter acesso a crédito ou a benefícios fiscais. Há ainda organizações dualistas com secções que funcionam segundo uma lógica solidarista ou mutualista e outras segundo uma lógica capitalista (SANTOS, 1998, p.10).

Organizações não-governamentais surgem da iniciativa espontânea de particulares. Essas organizações nasceram de *costas* para o Estado, assumindo funções que o Estado não realizava ou que o fazia com pouca ou nenhuma prestação.

O conceito de organizações públicas não-estatais nega o de organização não-governamental. Pois, de um lado, elas são criadas pelo Poder Executivo, ou seja, o Estado substitui a iniciativa comunitária. Por outro, a garantia de recursos públicos para as ONGs torna-as meras executoras das políticas governamentais e correias de transmissão do Estado (ALVES, 1999; COSTA, F., 1998b).

3.6.5 Incentivos e vantagens das organizações sociais

As principais vantagens apresentadas para a adesão das organizações públicas ao Projeto OS são as seguintes: maior flexibilidade na gestão dos recursos orçamentários e financeiros; maior flexibilidade na gestão dos recursos humanos; possibilidade de desenvolver um trabalho mais estruturado das suas atividades; motivação e satisfação dos funcionários.

Para os servidores públicos, as vantagens podem ser assim resumidas: possibilidade de aumento salarial, principalmente para os de nível superior, caso passem para um quadro celetista (CLT); aumentos salariais diferenciados do sistema público (CLT); carreiras mais bem definidas; melhores condições de trabalho.

Sobre o assunto, o ex-ministro Bresser Pereira comentou: “Em princípio, os servidores poderiam ganhar mais. Teriam seus salários assegurados, porque se manteriam servidores, e poderiam receber adicionais caso a OS obtivesse recursos” (entrevista por e-mail, correspondência de 16/3/2001).

Passados cinco anos do lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e três anos da edição da Medida Provisória n.º 1.591/97, próximo do término do segundo mandato do presidente Fernando Henrique

Cardoso, quais os resultados obtidos? Quantos órgãos públicos estatais foram transformados em Organizações Sociais?

Os resultados apresentados na esfera federal são tímidos. Apenas oito órgãos estão atualmente participando do projeto na qualidade de unidades-piloto. Dos quais, cinco completaram todo o ciclo, isto é, foram qualificadas como OS: a Associação Brasileira de Tecnologia e Luz Síncrotron (ABTLuS); a Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto (Acerp); a Bioamazônia, ligada ao CNPq; a Associação de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM), ligada ao CNPq; e, a Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (Impa). Devendo existir aproximadamente trinta organizações sociais nos níveis estadual e municipal (Humberto Martins, entrevista por e-mail. Correspondência de 20/1/2001). Estados como Pará, Tocantins, Pernambuco, Bahia, São Paulo e Paraná criaram várias Organizações Sociais.

3.7 Conclusões

Ao longo deste capítulo, foram apresentadas as tentativas de reforma do setor público no Brasil desde os anos 30 até o presente momento, buscando-se enfatizar os percalços na implementação de reformas administrativas.

As reformas administrativas com melhor desempenho, a reforma daspiiana e a do Decreto-Lei n.º 200/67 foram realizadas em fases de expansão da economia capitalista, quando a administração pública também se expandiu para atender ao novo ciclo de crescimento econômico. Outro aspecto assaz importante é que ambas ocorreram em contextos autoritários.

Mesmo sob regimes de exceção de longo tempo, não foi possível erigir uma burocracia insulada das pressões políticas e do clientelismo em toda a estrutura do Estado brasileiro. O que se observou foi a constituição de um conjunto de agências públicas baseadas nos critérios de competência, concentrando-se os melhores quadros do serviço público ao lado de uma grande quantidade de servidores mal preparados e mal remunerados, peças ao sabor do jogo da patronagem política. Formatou-se uma burocracia por diferentes camadas, configurando um ser disforme, com partes que, apesar de serem de um mesmo corpo, não se reconhecem.

A atual reforma administrativa desenrola-se em um ambiente democrático e de retração da administração pública, com pouco crescimento econômico. As mudanças institucionais sugeridas no Plano Diretor são de monta e implicam modificações profundas no funcionamento dos órgãos públicos, principalmente naqueles que integram o setor de serviços não exclusivos do Estado, que seriam extintos, e seus sucedâneos qualificados como Organizações Sociais.

Nos próximos capítulos, ver-se-á como ocorreram as tentativas de implantação do referido projeto em duas organizações públicas federais. Para com isso, conhecer quais as medidas adotadas por elas visando a melhorar a performance organizacional.

4

POR DENTRO DE UMA ORGANIZAÇÃO EM REFORMA: A FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO

4.1 Introdução

Este capítulo tem por objetivo apresentar e interpretar o processo de mudança institucional por que passou a Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) no período de 1995-1997, motivado pelo Projeto Organizações Sociais contido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Mare, conforme visto no capítulo anterior. Busca-se, assim, retratar os principais aspectos desse processo.

4.2 A Fundação Joaquim Nabuco – breve histórico

O ato de criação da Fundação Joaquim Nabuco, de iniciativa do Poder Legislativo e não do Executivo, como é comum na estrutura da administração pública brasileira, representa bem a singularidade dessa organização pública instituída pela Lei n.º 770, de 21 de julho de 1949, tendo como idealizador, o sociólogo Gilberto Freyre, deputado federal na legislatura de 1946-1950.

A proposta era a concretização de dois objetivos há muito almeçados pelo sociólogo de Apipucos, como era também chamado Gilberto Freyre. O primeiro, mais antigo, refere-se à criação de um instituto de pesquisas sociais para estudar as Regiões Norte e Nordeste. Na realidade, Freyre nutria a idéia de criar vários institutos de pesquisa, um em cada região do País. O segundo objetivo era uma forma de homenagear e destacar o centenário do nascimento de Joaquim Nabuco naquele ano. Surge, assim, em julho de 1949, o Instituto Joaquim Nabuco.⁴⁰

⁴⁰ Para maior conhecimento da história da Fundação Joaquim Nabuco, ver Fundação Joaquim Nabuco (1981), Jucá (1991) e Freston (1989), notadamente os dois últimos.

Criado como órgão administrativo do Ministério da Educação e Saúde, atual Ministério da Educação (MEC), a proposta inicial era que o Instituto Joaquim Nabuco (IJN) fosse um centro de pesquisas sociais dedicado ao estudo da realidade social do trabalhador rural e do pequeno lavrador da Região Nordeste (JUCÁ, 1991).

Nos anos 60, o Instituto Joaquim Nabuco, dentro do processo de expansão das suas atividades científicas e culturais, passou pela primeira mudança na sua personalidade jurídica. O IJN transformou-se em Autarquia Federal, instituída pela Lei n.º 3.791, de 1º de agosto de 1960. A transformação em autarquia lhe conferiu autonomia administrativa e financeira. A nova entidade seria administrada por um Conselho Diretor (Condi) formado por cinco membros e por um diretor-executivo, cujos poderes seriam delegados pelo Condi. Gilberto Freyre presidiu o Condi desde a sua criação até 1987, ano de seu falecimento. Em 1961, o Instituto incorporou a terminação “de Pesquisas Sociais” vindo a se chamar Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais (IJNPS).

No ano de 1980, precisamente em março, sob a égide do Decreto-Lei n.º 200/67, o Instituto Joaquim Nabuco submeteu-se a mais uma transformação na sua personalidade jurídica; deixou de ser uma autarquia federal e tornou-se uma fundação de Direito Privado, vinculada ao Ministério da Educação, sob a denominação de Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj). A nova configuração institucional assegurou-lhe autonomia administrativa e financeira maior que a do antigo Instituto Joaquim Nabuco.

Em 1985, a Fundaj é vinculada ao Ministério da Cultura, o que lhe acarretou problemas de clareza e consistência quanto a seus objetivos institucionais, além de exigir a “realização de um conjunto cada vez maior de serviços e atividades voltadas para a captação de receita própria” (FUNDAJ, 1995b, p. 24). Dois anos depois, com a edição da Lei n.º 7.596, de 10 de abril de 1987, as fundações, entre elas a Fundaj, instituídas e mantidas pelo Poder Público, com personalidade jurídica de Direito Privado, passaram a ser conceituadas como fundações públicas, não mais se aplicando a elas as disposições da legislação atinente às fundações, ou seja, o direito privado (FUNDAJ, 1995b; VIEIRA, 1999). As fundações perderam a autonomia

financeira e administrativa de que gozavam, submetendo-se aos mesmos princípios jurídicos e administrativos da administração direta e das entidades autárquicas. Constituindo-se uma espécie do “gênero ‘autarquia’” (VIEIRA, 1999, p. 8).

A Constituição de 1988 consagrou essa nova situação jurídica, que pode ser definida como um processo de “autarquização”. Tal fato significou para as fundações instituídas pelo Poder Público perdas profundas do ponto de vista institucional e gerencial. Essas perdas podem ser exemplificadas na seguinte passagem: “Da Constituição de 1988 em diante, nós passamos a viver uma centralização e deixamos de dirigir a instituição. Passamos a cumprir o que o governo mandava....” (Mônica Cavalcanti, entrevista pessoal, 2001). De fato, as novas definições constitucionais, conforme visto no capítulo 3, acabaram por esterilizar as diferenças existentes entre administração direta e indireta.

Em 1990, no governo Collor, a Fundaj retornou ao âmbito do Ministério da Educação. Com a Lei n.º 8.691, de 28 de julho de 1993, passou a integrar o Plano de Carreira de Ciência e Tecnologia (PCCT) com sérias distorções, pois, desde algum tempo, a Fundação não se limitava à pesquisa social, mas também, e principalmente, atuava como um órgão de promoção e preservação cultural (FUNDAJ, 1995b).

Um aspecto de relevo é que a Fundação Joaquim Nabuco, no decorrer dos seus 52 anos de existência (1949-2001), teve apenas quatro presidentes. O primeiro diretor do IJN foi o historiador José Antônio Gonsalves de Mello (1950-51). Sucedido pelo economista Paulo Frederico do Rego Maciel (1951-55), posteriormente reitor da Universidade Federal de Pernambuco na década de 70. De 1956 a 1970, quem dirigiu o IJN foi o poeta e geógrafo Mauro Mota. Em 1971, assume, como diretor-executivo, o advogado e administrador de empresas Fernando Alfredo Guedes Pereira de Mello Freyre, atual presidente da instituição.⁴¹

Durante sua trajetória, a Fundaj cresceu significativamente tanto em número de servidores quanto na diversificação de atividades e em estrutura física. As dependências da Fundaj espalhavam-se, no Recife, em três bairros,

⁴¹ Fernando Freyre é filho de Gilberto Freyre. Para maiores detalhes, ver Freston (1989).

ocupando prédios em Casa Forte, sede da instituição, Apipucos e no Derby. Nesses três centros estão distribuídos quatro auditórios, dez salas, três galerias de arte, um cine-teatro, um museu – Museu do Homem do Nordeste –, duas bibliotecas – com um acervo aproximado de 80.000 volumes – duas livrarias, uma editora de livros – a Massangana – e ainda uma produtora de vídeo – a Massangana Multimídia Produções. No Engenho Massangana, situado no município pernambucano do Cabo de Santo Agostinho, funciona o Centro Científico e Cultural Engenho Massangana. Sediado em Manaus, encontra-se o Instituto de Estudos sobre a Amazônia, uma livraria e o Museu do Homem do Norte. Em Brasília, a Fundaj mantém um escritório de representação e uma livraria (www.fundaj.gov.br).

Em 1995, a estrutura organizacional da Fundação era formada por um Conselho Diretor (Condi), órgão superior de função normativa e deliberativa em matéria de política e administração da Instituição; Presidência, órgão de direção superior; uma Superintendência de Planejamento e Administração (Supad), órgão administrativo da entidade; e seis institutos, responsáveis pelas áreas-fim, a saber: Instituto de Tropicologia (Trópico); Instituto de Estudos sobre a Amazônia (Iesam); Instituto de Desenvolvimento Científico e Cultural (Indec); Instituto de Pesquisas Sociais (INPSO); Instituto de Documentação (Indoc); Instituto de Computação Científica e Cultural (Incom) (BOLETIM MENSAL DA FUNDAJ, n.º 1, jan. 1998).

Em janeiro de 1998, como parte do processo de reestruturação organizacional da Fundaj, o Conselho Diretor aprovou sua nova estrutura, que ficou assim definida: Conselho Diretor, Presidência, Superintendência de Planejamento e Administração, Instituto de Tropicologia, Instituto de Estudos sobre a Amazônia, Escola de Governo e Políticas Públicas, Instituto de Cultura, Instituto de Pesquisas Sociais, Instituto de Documentação (BOLETIM MENSAL DA FUNDAJ, n.º 1 jan. 1998).

O quadro de pessoal da Fundação no fim de 2000 era de 498 funcionários, entre os quais 410 do quadro permanente e 88 ocupantes de cargos comissionados, conforme se vê na Tabela 1. O número ideal de servidores para a Fundaj, aprovado pelo Ministério da Administração Federal

e Reforma do Estado em 1996, foi de 560 servidores (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 25/7/1999). Observa-se, na Tabela 2, um aumento nas aposentadorias, sem registro de entrada de servidores. A não-realização de concursos públicos é o fator explicativo para a redução do número de servidores.

Tabela 1
Número de Servidores da Fundaj nos anos de 1995 e 2000

Ano	Número total de servidores	Cargo		Nível do cargo (efetivo)	
		Efetivo	Comissionado	Superior	Administrativo
1995	553	464	89	195	269
2000	498	410	88	118	292

FONTE: Fundaj/Supad, 2001.

Tabela 2
Número de Aposentadorias da Fundaj em 1995 e 2000

Ano	Número de aposentadorias	Nível do cargo	
		Superior	Administrativo
1995	115	62	53
2000	175	54	121

FONTE: Fundaj/Supad, 2001.

No aspecto financeiro-orçamentário, na Tabela 3, nota-se uma estabilidade no repasse de recursos do Tesouro Nacional para a Fundação ao longo do período 1995-2000, com um aumento nos dois últimos anos. Quanto à arrecadação de receitas próprias (repasse de convênios e venda de produtos e serviços), verifica-se uma variação no período, com tendência de queda, destacando-se o ano de 1997 com o mais baixo desempenho. Observa-se uma curva ascendente no ano 2000, em números absolutos, mantendo-se, no entanto, a participação em termos percentuais.

Tabela 3
Orçamentos da Fundaj no Período 1995-2000 (R\$ 1,00)

Ano Fonte	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tesouro Nacional	20.099.135	20.329.428	20.917.430	21.925.486	26.090.049	29.383.362
Receitas Próprias	2.611.512	3.380.919	578.314	1.146.752	1.124.163	1.789.000
Valores percentuais da participação do Tesouro (%)	88,50	85,74	97,31	91,41	95,87	94,26
Total	22.710.647	23.710.347	21.495.744	23.072.238	27.214.212	31.172.362

FONTE: Fundaj/Supad, 2001.

Um aspecto relevante que a Tabela 3 evidencia é a dependência de recursos da Fundaj em relação ao governo federal. Essa variável mostrou-se importante para a explicação das preferências da Fundação pelo arranjo institucional mais adequado à sua realidade administrativa e gerencial.

4.3 Tempos de reforma: um longo período de debates e participação

A Fundação Joaquim Nabuco vivenciou um período de praticamente três anos – iniciado em janeiro de 1995 – de grande inquietação e discussão interna, decorrente das primeiras elaborações pelo governo federal da modificação nos institutos e centros federais de pesquisa constante no programa de governo do então candidato à Presidência da República Fernando Henrique Cardoso.

Tal fato motivou a criação de uma Comissão Interna, instituída pela Portaria Presi n.º 021, de 13 de fevereiro de 1995, com o objetivo de realizar estudos para “viabilizar, em tempo oportuno, a posição da Fundação Joaquim Nabuco como entidade de pesquisa, inclusive no que se refere aos contratos de gestão com o Governo Federal” (FUNDAJ. Presidência, 1995). O Programa de governo **Mãos à obra Brasil** tratava de maneira genérica a

questão dos centros de pesquisa. Qual a motivação da Fundaj ao instituir essa comissão? Qual era a situação institucional da Fundaj?

O fato que principiou o processo de discussão interna com vistas a uma mudança institucional foi a divulgação, por parte da Associação dos Servidores da Fundação Joaquim Nabuco (Assin),⁴² em dezembro de 1994, do texto **Os institutos de pesquisa do governo federal**, elaborado em novembro daquele mesmo ano por Simon Schwartzman, então presidente do IBGE, que continha as idéias e propostas centrais resultantes de uma reunião com dirigentes de alguns órgãos federais de pesquisa.⁴³

Em linhas gerais, a proposta contida nesse documento estava centrada na idéia geral de transformar os institutos federais de pesquisa em entidades jurídicas especiais, com liberdade de gestão financeira, patrimonial, administrativa e de pessoal, supervisionadas por contratos de gestão, além do estabelecimento de um sistema de avaliação dos institutos de pesquisa. O depoimento de Mônica Cavalcanti (entrevista pessoal, 2001), Superintendente de Planejamento e Administração da Fundaj, confirma a origem dessa comissão:

... isso tudo foi motivado por um documento do presidente do IBGE que, na época, fazia uma defesa de um modelo para as instituições de pesquisa diferente do que se estava vivendo. Nós resolvemos discutir, conhecer principalmente o que era aquilo que estava sendo apresentado como proposta.

O referido texto foi enviado pela Supad a todos os institutos da Fundaj tencionando colher a posição de cada unidade sobre o assunto, o que desencadeou um intenso debate sobre o tema. A pesquisa conseguiu levantar 19 documentos entre pareceres preliminares das superintendências

⁴² A sigla da Associação dos Servidores remete ao período em que a denominação da Fundaj era Instituto Joaquim Nabuco.

⁴³ A referida reunião ocorreu em 11 de novembro e dela participaram: Augusto Gadelha Vieira do Laboratório Nacional de Computação Científica no CNPq; Cylon Silva, diretor do Laboratório Nacional de Luz Síncroton do CNPq; José Antônio Destri Lobo do Instituto de Pesquisas da Marinha; José Seixas Lourenço, diretor do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia; Luís Beviláqua, coordenador dos Institutos do CNPq; Ubirajara Brito, secretário de Planejamento e Avaliação do Ministério da Ciência e Tecnologia; e Simon Schwartzman, presidente do IBGE (SCHWARTZMAN, 1994).

e textos individuais ou coletivos, comentando as propostas lançadas por Simon Schwartzman.

O Quadro 3 apresenta os principais pontos levantados nos documentos.

Quadro 3

Resumo dos Principais Pontos Abordados nos Documentos da Fundaj sobre as Possíveis Mudanças nos Institutos Federais de Pesquisa

- Tentativa de diferenciar a Fundaj dos outros órgãos de pesquisa; “a Fundação não faz só pesquisa”
- A proposta deveria considerar as especificidades de cada órgão
- Reconhecimento da necessidade de conceder maior autonomia financeira e administrativa aos institutos de pesquisa
- Preocupação com uma possível modificação nas relações trabalhistas (fim do regime estatutário)
- Apreensão quanto ao Contrato de Gestão
- Identificação da proposta como possibilidade de privatização dos institutos de pesquisa
- Necessidade de ampliar o debate no interior da Fundaj

FONTE: Construído com base nos documentos coletados pela pesquisa.

Em um primeiro olhar, a iniciativa demonstra um dinamismo e grande capacidade de iniciativa. Contudo, há um aspecto bastante relevante que não pode ser desprezado, sem o qual, a compreensão do fenômeno não se efetivaria, qual seja: a instabilidade administrativa e institucional da Fundação.

Desde a instauração da Nova República, instabilidade e incertezas têm sido freqüentes na trajetória da Fundaj. Segundo Affonso Pereira (entrevista pessoal, 2001), a situação da entidade, “sob o ponto de vista institucional da administração pública brasileira, é de relativa fragilidade”. Essa situação de instabilidade é posta como

...decorrente de desastrosas e contraditórias decisões governamentais, são responsáveis por alguns problemas que hoje têm sensivelmente obstaculizado o desempenho da FUNDAJ,

quer seja na sua dimensão gerencial, quer na sua dimensão técnica (FUNDAJ, 1995b, p. 27).

O fato é que desde o governo Sarney, e nos governos seguintes, o espectro da extinção sempre rondou os muros da Fundaj. Como pode ser evidenciado no depoimento de Joanildo Burity:

(...) desde o governo Sarney, houve vários momentos em que se cogitou da extinção da Fundação Joaquim Nabuco ou da fusão da Fundação Joaquim Nabuco com outras instituições. A partir do governo Sarney, o próprio trabalho dentro da Fundação foi, em diversos momentos, atropelado por essa questão no plano nacional, gerando um sentimento de insegurança muito grande nas pessoas. Com Sarney, houve um primeiro momento em que se cogitou disso. Apagou-se o fogo. Logo no início do governo Collor, surge de novo a lista das instituições que seriam extintas, e a Fundação Joaquim Nabuco figurava lá. Havia essa situação de insegurança em relação à própria continuidade da instituição... (Entrevista pessoal, 2000).

A situação de ameaça de extinção é uma variável importante para compreender e explicar o desenrolar dos acontecimentos, advindos com a proposta de reforma administrativa da máquina pública federal. A cada novo governo, a Fundaj vive um período de instabilidade.

Conforme já mencionado, a primeira comissão interna para discutir a reforma institucional da Fundaj era formada por oito membros: Alexandrina Sobreira de Moura (INPSO); Eveline Cruz Hora Gomes (Incom); João Suassuna (Trópico); Lúcia Maria C. de O. Gaspar (Indoc); Maria Tereza L. Suassuna (gabinete da Presidência); Ronidalva de Andrade M. Nogueira (INPSO); Silvana L. Meirelles (Indec); e, Vera Lúcia Bruscky Parahyba (Procuradoria Jurídica), contando, assim, com a participação de vários setores da organização (ANEXO 1).

Essa comissão, em março, elaborou e encaminhou à Presidência e às Superintendências da Fundação o documento intitulado **O contrato de gestão e a FUNDAJ: uma apreciação preliminar** (FUNDAJ, 1995a), que sintetizava os debates internos. As discussões focalizaram três questões básicas: a) considerações sobre o modelo atual de gestão; b) questões concernentes ao conteúdo do Contrato de Gestão; c) aspectos relativos à estabilidade do servidor.

Quanto ao primeiro item, a comissão apontou para a necessidade de mudanças internas e adoção de uma nova forma de gestão. A respeito do segundo item, de acordo com a comissão, devido ao perfil heterogêneo da Fundação, o estabelecimento de um contrato de gestão “ensejaria uma rigorosa reestruturação da Instituição” (FUNDAJ, 1995a, p. 4). Quanto ao terceiro item, embora fossem diagnosticados problemas de baixa performance como decorrentes da estabilidade, havia “forte resistência a um possível retorno do regime da CLT” (FUNDAJ, 1995a, p. 5).

O referido documento conclui sugerindo “o aprofundamento do debate à luz de experiências similares. Somente assim será viável descortinar o modelo de gestão capaz de revigorar a FUNDAJ” (FUNDAJ, 1995a, p. 6). A comissão, em um primeiro momento, dedicou-se a realizar um levantamento bibliográfico que incluía: a) textos legais que porventura tratassem dos contratos de gestão na administração pública federal; b) análise sobre experiências internacionais e nacionais sobre o tema; c) documentos sobre experiências concretas no Brasil (FUNDAJ, 1995b, p. 3). O trecho a seguir resume o que essa comissão representou:

a grande chamada da época era a idéia da celebração dos contratos de gestão, porque era uma coisa nova para a gente. E a partir do texto do IBGE que apresentava essa proposta de contratos de gestão, a Fundação começou a se debruçar sobre uma comissão, era uma comissão precursora, a levantar basicamente a bibliografia, inclusive internacional, sobre o tema. Nós tentamos identificar as matrizes, digamos, acadêmicas ou ideológicas do contrato de gestão. Então, foi um levantamento bibliográfico, uma análise bibliográfica sobre o que vinha a ser esse contrato de gestão; quais as implicações do contrato de gestão (Affonso Pereira, entrevista pessoal, 2001).

Outra preocupação da comissão foi estabelecer interlocução com atores estratégicos sobre o assunto em questão no governo federal. No mês de junho de 1995, a comissão iniciou contatos com o Mare a fim de ter acesso aos estudos realizados por esse Ministério referentes aos institutos de pesquisa e contrato de gestão. Posteriormente, a Fundaj conseguiu cópia do Projeto Organizações Sociais, que já estava na sua 40.^a versão datada de 9 de agosto de 1995, ocasião em que o projeto foi exposto aos dirigentes da Fundaj pelo diretor da Secretaria de Reforma do Estado, Carlos Cristo,

um dos responsáveis pelo projeto no âmbito do Mare (FUNDAJ, 1995b). Com base no texto oficial e nas discussões com o representante do Mare, os membros da comissão realizaram encontros nas diversas unidades da Fundação com o intuito de discutir e divulgar o projeto de reforma. O trecho abaixo situa a nova fase dos trabalhos:

Estabeleceu-se, na época, uma relação muito intensa e próxima com o Mare. Várias pessoas do Ministério estiveram na Fundação para conversar com o grupo e eventualmente prestar esclarecimento. Isso terminou por criar uma expectativa na fundação. A OS era, principalmente para quem estava de fora, um fantasma. Para quem estava dentro, começava a ver as coisas mais de perto e com certo conhecimento.(...) Começamos a enxergar já nessa comissão como uma perspectiva positiva para a instituição que andava muito engessada, porque não se renovavam os quadros (...). Então, a comissão via muito esses aspectos positivos. [Mas] a comissão não era 100% pró-reforma não. Havia muitos entusiastas no começo, e eu era uma dessas pessoas, e havia alguns temerosos, talvez mais prudentes, enfim, mais acostumados com o ritmo do governo, [com] essas perspectivas de mudanças aparentemente bastante radicais. Mas no começo, o que pesou mais foi o entusiasmo, depois com o desenrolar das coisas, não com o conhecimento do que vinha a ser OS, mas como o governo estava se comportando, mudando muito as pessoas que estavam à frente do projeto, anunciando coisas com algumas datas, e essas datas não eram seguidas... (Silvana Meirelles, entrevista pessoal, 2001).

A Presidência da Fundaj, com a Assin, concebeu um seminário para debater o assunto, que teve lugar em uma Assembléia dos servidores da instituição, no dia 2 de outubro de 1995, do qual participaram: Carlos Cristo, representante do Mare, Maristela Afonso André (SEPLAN/SP), especialista em contratos de gestão, e Cláudio Ferreira, advogado do SINDSEP/PE (FUNDAJ, 1995b).

A importância desse seminário é que, após sua realização, houve um ganho qualitativo na compreensão das dimensões da reforma, conforme pode ser observado no comentário de Silvana Meirelles (entrevista pessoal, 2001):

[os] depoimentos de experiências, por exemplo, nós trouxemos [Maristela André] uma especialista que tinha implantado vários contratos de gestão nas estatais de São Paulo. E ela já começava a mostrar o outro lado da moeda, que as instituições eram mais interessadas no controle do que o próprio governo. Então, eu acho que o equilíbrio começou a se estabelecer aí.

Outro aspecto que merece destaque refere-se à atuação da Assin.⁴⁴ Durante todo o período de discussão, a Associação dos Servidores esteve a reboque da Presidência da Fundação, sendo, portanto, um ator secundário no processo. A passagem seguinte evidencia essa questão:

... sair com documentos “somos contra a organização social, em defesa do serviço público” (...). Mesmo a Associação dos Servidores nesse momento não cumpriu esse papel... Até porque a associação a partir de um determinado ponto ficou bastante sob a esfera de influência da Presidência. Achavam que o caminho certo era o que a Presidência definisse (Túlio Velho Barreto, entrevista pessoal, 2001).

Os trabalhos desenvolvidos por essa comissão foram além do levantamento bibliográfico e da organização de debates internos. No fim de 1995, precisamente em novembro, é apresentado o texto intitulado **A Fundação Joaquim Nabuco e a reforma do aparelho do Estado: documento de referência** (FUNDAJ, 1995b), que apresentava seis possíveis cenários que a Fundação poderia vir a enfrentar com relação ao assunto em questão.

A seguir, são aduzidos os cenários constantes no documento de referência, hierarquizados segundo a ordem de preferência da comissão e da Fundação (FUNDAJ, 1995b):

1) cenário C – Fundação Pública e Contrato de Gestão. A Fundação manteria sua natureza estatal e celebraria um contrato de gestão com a União, submetendo-se a um controle por resultados;

2) cenário E – Adesão Experimental. Derivado do cenário “C”, a idéia era estabelecer um período de transição, com a celebração do contrato de gestão e a inserção paulatina das demais mudanças requeridas pelo projeto. Com a possibilidade de retorno à situação anterior em caso de insucesso;

⁴⁴ Apesar de diversas tentativas, não foi possível entrevistar o presidente da Assin.

3) cenário B – Autarquia Especial. Caberia à Fundaj negociar seu enquadramento no aparelho do Estado como uma autarquia especial, mantendo sua natureza estatal;

4) cenário F – Adesão por Etapas. Iniciaria a transição por áreas específicas da instituição. Por exemplo, o Instituto de Pesquisa, mas este manteria seu vínculo com a Fundação;

5) cenário D – Adesão Irrestrita. Representaria a extinção da Fundação como ente estatal e criação de uma OS com mesmo nome e patrimônio da Fundaj;

6) cenário A – Não-Adesão. Não contribuiria em nada para contornar os entraves administrativos e gerenciais existentes na organização, que tenderiam a acumular-se em médio prazo.

Na conclusão do documento, a comissão justifica sua escolha, como pode ser visto a seguir:

... o **CENÁRIO 'C'** (...) se configura como o mais indicado, já que a adoção do Contrato e Gestão e, por conseguinte, a implantação de uma administração por resultados, poderia ocorrer a curto prazo e sem qualquer mudança traumática na estrutura, natureza e essência da instituição (FUNDAJ, 1995b, p. 46, grifo no original).

A figura 1 apresenta os cenários elaborados pela comissão e indica o que representava a preferência da Fundaj pelo cenário "C".

Figura 1
Cenários possíveis da Fundaj ante o Projeto OS



FONTE: Elaborada pelo autor

Ao explicitar sua preferência pelo cenário “C”, a comissão previu impasses nas negociações, uma vez que “este cenário encontrará fortes resistências por parte do Governo, já que a expectativa do Mare é a execução do Projeto Organizações Sociais na sua integralidade” (FUNDAJ, 1995b, p. 46).

A opção da Fundaj pelo cenário “C” revela sua disposição em não modificar sua natureza jurídica de órgão estatal; sua expectativa era tentar aproveitar as flexibilidades oferecidas pelo modelo. A organização acreditava ser possível, ou apostava em um processo de negociação com o governo federal no sentido de viabilizar aquele cenário. A Fundaj, dadas as suas fragilidades, desde o primeiro momento, buscou firmar-se como interlocutor do Mare ao mesmo tempo em que não assumia uma postura de adesão ao Projeto OS. Nutria a expectativa de retomar o ponto interrompido na sua trajetória de fundação estatal regida pelo direito privado. Para o Mare, “a

Fundaj estava em busca das flexibilidades, apenas. Fundamentalmente, não queria transformar nada” (Humberto Martins, entrevista pessoal, 2001).

Concomitantemente ao encerramento dos trabalhos da comissão, o governo federal lançou oficialmente o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). O depoimento de Joanildo Burity expressa com precisão as expectativas da Fundaj com o modelo e sua posterior frustração com a edição do Plano Diretor:

A grande utopia era exatamente ‘vamos aproveitar essa oportunidade para voltar a ser a fundação que éramos em 1980’. Então, era uma tentativa deliberada de escapar ao tipo de vinculação que a Constituição de 88 gerou para a Fundação, tolhendo boa parte das margens de manobra institucional de flexibilidade organizacional, orçamentária, essa coisa toda (...). Praticamente era consenso nas discussões que essa era uma chance. Que propostas eram colocadas nesses momentos? “Vamos voltar ao que era a Fundação em 1980?” Quando sai então o Plano Diretor, percebe-se que as margens já tinham se estreitado muito e o tipo de negociação que teria de ser feito poderia colocar em questão a própria natureza jurídica do órgão (Joanildo Burity. Entrevista pessoal, 2000).

4.4 Prospectivas, incertezas e desafios da reforma

Estabeleceu-se um interregno nas negociações entre a Fundaj e o Mare entre dezembro de 1995 e abril de 1996. A definição dos cenários e a preferência da Fundação, ao lado da divulgação do Plano Diretor, causaram um desgaste na relação entre os dois órgãos, “talvez uma decepção. Porque o Mare na época estava precisando de candidatos heróicos, para que eles provassem que o modelo era a melhor alternativa” (Silvana Meirelles, entrevista pessoal, 2001), o que ocasionou a interrupção das negociações. A expectativa do Mare era que a Fundaj viesse a ser uma das primeiras Organizações Sociais. De acordo com Humberto Martins (entrevista pessoal, 2001), o Mare pretendia “promover uma transformação organizacional abrangente, abrindo a instituição e melhorando seu modelo de gestão”. Na avaliação de Affonso Pereira (entrevista pessoal, 2001),

.... houve uma expectativa inicial, equivocada da parte deles [Mare], de que a Fundação se candidataria para ser a primeira. Tanto que, meses após, quando sai esse documento [Documento de referência (FUNDAJ, 1995b)], e a Fundação se posiciona em termos de cenários e propõe um cenário alternativo diante do Projeto Organizações Sociais, houve um desgaste grande da Fundação diante do Mare, um desgaste tão grande a ponto de a Fundação entrar numa lista de extinção, uma lista lá que o Bresser fez de extinção de órgãos públicos.⁴⁵

Pela Portaria Presi n.º 116, de 26 de abril de 1996, instituiu-se a Comissão Interna Coordenadora para Assuntos da Reforma do Estado para propor aos órgãos de direção e deliberação da Fundaj medidas e estratégias a ser adotadas visando à modernização da sua estrutura organizacional, bem como sua adaptação ao Projeto de Reforma do Estado do governo federal (FUNDAJ. Presidência, 1996; ANEXO 2).

Composta por 20 membros representando os mais diversos segmentos da Fundação, essa segunda comissão constituiu-se o principal espaço de discussões acerca da reforma administrativa e, sobretudo, da reestruturação do órgão. A comissão foi dividida em sete subcomissões temáticas, a saber: Subcomissão de Análise do Projeto Organizações Sociais; Subcomissão de Avaliação Institucional; Subcomissão de Análise da Missão e Estrutura Organizacional; Subcomissão de Estudos sobre Natureza Jurídica; Subcomissão de Análise da Política de Recursos Humanos; Subcomissão de Estudos sobre Gestão Institucional; Subcomissão de Análise da Estratégia Política.

Seguindo a direção indicada pela primeira comissão, a segunda comissão decidiu manter o cenário de “Fundação Pública e Contrato de Gestão” como o mais adequado para o futuro da instituição. Caberia às subcomissões detalhar os termos da “proposta alternativa ao Projeto Organizações Sociais, que visassem justamente a viabilizar aquele cenário” (FUNDAJ, 1996, p. 5).

A preocupação dessa comissão era garantir a manutenção da “natureza jurídica da instituição e o seu indiscutível vínculo ao Estado”

⁴⁵ Em setembro de 1996, foi divulgada uma lista de órgãos públicos federais que seriam extintos, e a Fundaj fazia parte dessa lista. Essa questão será retomada mais adiante. (VEJA as estatais ou órgãos que podem ser extintos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 set. 1996).

(FUNDAJ, 1996, p. 6). Ao criar a comissão, a Fundaj emitia sinais para o Mare de que desejava manter a interlocução. Aproveitava, assim, um dos aspectos preconizados pela proposta, qual seja: a participação dos servidores para aumentar o conhecimento sobre o projeto e ganhar tempo nas negociações. Os membros da comissão, salvo raras exceções, eram claramente contrários à proposta de Organizações Sociais, como pode ser evidenciado abaixo:

O espírito dentro dessa comissão e fora dela foi majoritariamente contrário à OS. À direita e à esquerda, as pessoas eram contra, eram contra porque achavam que aquele tipo de formato institucional representava um retrocesso para o serviço público. E tinham aquela atitude de que eram contra pelo simples fato de que era o governo Fernando Henrique que estava propondo (...) até outras posturas mais moderadas que achavam que era possível encontrar uma posição intermediária (Joanildo Burity, entrevista pessoal, 2001).

O ideário da Fundação Joaquim Nabuco, desde o início das discussões, era recuperar a situação anterior ao processo de “autarquização” consolidado na Constituição de 1988, ou seja, continuar a ser um órgão estatal, mas regido pelo direito privado; era uma espécie de busca do elo perdido. Dirigentes e servidores compartilhavam do mesmo ideal. O trecho seguinte retrata essa questão:

... a estratégia básica dos dirigentes, ou melhor, a única estratégia dos dirigentes, e a comissão estava muito atenta a essa estratégia, e parte significativa dos servidores (...) Quer dizer, sair do Estado, nunca foi cogitado. Em nenhum instante havia o risco de a Fundação aderir a uma proposta que a fizesse sair do Estado. Claro, dentro de suas limitações, porque se fosse uma determinação legal, a Fundação poderia vir a ser extinta. (...) Mas internamente não passava pela cabeça de ninguém, do presidente ao mais humilde servidor, sair do Estado (Affonso Pereira, entrevista pessoal, 2001).

Essa postura de não-adesão ao projeto OS é explicada por três aspectos. Primeiro, o Projeto Organizações Sociais sempre gerou muitas dúvidas, estava envolto em ambigüidades. Dirigentes e servidores não

tinham o conhecimento do que, de fato, era uma Organização Social e como ficaria a relação com o Estado. A própria definição de OS trazia em si diversos significados, como pôde ser visto no capítulo 3; quem poderia ser OS; o porquê da extinção do órgão para somente depois ser qualificado como OS. Mônica Cavalcanti, Superintendente de Planejamento e Administração, em entrevista expressou:

Não acreditávamos muito na extinção da instituição, e transformar em outra, não víamos razão para isso. A OS foi apontada como a alternativa, era isso que o governo estava apresentando, mas nunca acreditamos muito, não entendíamos a razão de ser disso, principalmente porque em alguns momentos do projeto, tinham dito ou não disseram da forma que deveria ser dita, que esse era um espaço de instituições públicas que se transformariam em OS, mas OS seria uma coisa possível para todo o mundo. Então, qualquer outra organização civil, como depois criaram as Oscips,⁴⁶ poderia ser OS. Não entendíamos por que sair do espaço público. O setor público era ruim, estávamos com dificuldade, mas não queríamos abandonar um espaço público como o espaço de referência do nosso trabalho. Não estávamos interessados em ser outra coisa, não queríamos as amarras do setor público (...). A preservação da instituição no espaço público, como uma instituição pública, era uma questão fundamental e não víamos na OS isso ser preservado, tinha receio disso.

O segundo aspecto diz respeito à manutenção dos repasses financeiros. De acordo com o capítulo 3, Barreto (1999) assinala que não existe nenhuma garantia de continuidade de repasse de recursos para uma entidade qualificada como Organização Social mesmo quando as metas estabelecidas no Contrato de Gestão sejam atingidas. A incerteza quanto à existência futura do órgão não era respondida pelos técnicos do Mare durante as negociações. Associado a isso, não havia uma conexão entre a discussão de reforma administrativa e questão orçamentária. Essa discrepância entre as propostas da reforma e a discussão orçamentária cotidiana foi também um dado da realidade que chamou a atenção da Fundaj e funcionou como um alerta contra o Projeto OS. O depoimento de Mônica Cavalcanti evidencia essa questão:

⁴⁶ A Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999, instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Essas são entidades privadas com as quais o Estado firma "Termos de Parceria" (SANTOS, 2000).

A discussão sobre o orçamento e sobre a reforma é tão distante, tão distante, que é inacreditável. Outras iniciativas do governo, por exemplo, o Plano Plurianual Avança Brasil, que é uma grande coisa. A discussão do orçamento é tão distante disso que você pensa que é brincadeira... O pessoal da área de orçamento dizia: “ah, a gente não vai ligar para esse negócio do Plano Avança Brasil agora porque estamos preocupados com outras coisas”.

Humberto Martins, em entrevista, corroborou o fato de que “a área econômica sempre obstruiu a reforma gerencial (...), a equipe econômica bloqueou a implementação da reforma gerencial no afã de zelar pelo custar menos da forma mais perversa possível” (entrevista por e-mail, correspondência de 20/1/2001). Esse assunto foi estudado por Rezende (2000), conforme visto no capítulo 1 desta dissertação. A fala de Mônica Cavalcanti apenas confirma a hipótese sugerida por esse autor.

O terceiro aspecto refere-se a trocas freqüentes de interlocutores do Mare. Houve ao longo do processo de negociação diversos técnicos do Mare que discutiram a proposta de OS. A falta de continuidade das pessoas à frente das negociações produz dúvidas e incertezas. Não se consegue estabelecer uma relação de confiança entre os negociadores. Cheibub (1999) alertou para esse fato ao analisar o processo de negociação do Mare com o Fórum das Carreiras Típicas de Estado (FCTE). A cada substituição do interlocutor, o processo tem de retornar à etapa inicial, com perdas significativas de tempo e dos acordos realizados. No caso da Fundaj, essa questão assumiu certo aspecto surrealista a ponto de a Fundação, o ente a ser reformado, saber mais que a entidade reformadora, o Mare. Uma analogia possível é o caso de um paciente saber mais que o cirurgião que vai operá-lo. Conforme demonstra a passagem que se segue:

... o [Carlos] Cristo foi o grande interlocutor, mas depois dele vieram muitas outras pessoas, porque em um determinado momento, ele também saiu dessa área. Chegamos inclusive com um deles, que era Luís Arnaldo, a elaborar um plano de trabalho, que a gente ia tratar da implantação da OS, de desenvolver os estudos. ... até então tínhamos desenvolvido isso tudo sozinhos. O que queríamos agora era nos articular com o Mare. Tinha algum recurso do Banco Mundial, alguma coisa para reforma. Queríamos fazer isso em conjunto, fazer um diagnóstico da Fundação, fazer um planejamento estratégico.... Chegamos a montar um calendário com esse

plano de trabalho com o Mare, o MEC e a Fundação (...). Entre uma ida e outra, o governo voltava atrás, tirava o pé do acelerador, tinha outros interesses. Foi quando começou a fazer muitas substituições. Então depois do Luís Arnaldo, entrou o Telesmagno, entrou o Bráulio, entrou não sei quem, entrou tanta gente para tratar disso que eles até diziam “você sabem mais de OS do que a gente”. Porque era assim, uma pessoa que trabalhava no Ministério da Previdência vinha para o Ministério da Reforma tratar com OS. Nós sabíamos mais do que eles, com certeza, acompanhamos todos os passos (Mônica Cavalcanti, entrevista pessoal, 2001).

O processo de negociação entre a Fundaj e o Mare foi conduzido pela superintendente, Mônica Cavalcanti. “O presidente sempre esteve à margem do processo. Uma diretora, Mônica [Cavalcanti], foi quem acompanhou o processo” (Humberto Martins, entrevista por e-mail, correspondência de 20/1/2001). Afinal qual era a posição do presidente da Fundaj? Esse posicionamento somente pode ser conhecido de maneira indireta por meio do depoimento de Affonso Pereira (entrevista pessoal, 2001):

Dr. Fernando Freyre foi extremamente lúcido nesse processo. A primeira vez que conversei com ele sobre esse assunto [Organizações Sociais] era como se ele fizesse uma previsão do futuro: “isso é mais uma tentativa que não vai dar em nada, vai ficar nisso e bem menos”. A expectativa dele sempre foi essa, a natureza estatal, isso era inegociável para Dr. Fernando Freyre.

Como se pode depreender, com a segunda comissão, dirigentes e servidores responderam em uníssono contra o Projeto Organizações Sociais. A segunda comissão foi um momento importante nesse processo, pois a organização mostrou para si própria que era um único corpo com um só pensamento: manter a natureza estatal do órgão. Naquele momento, esse era o liame que mantinha a Fundaj pulsante contra o “perigo” representado pela Organização Social.

Em setembro de 1996, a comissão foi surpreendida, por meio dos noticiários da imprensa, pela decisão do governo federal de acelerar a implantação da reforma administrativa, além da divulgação de uma relação

de órgãos a ser extintos,⁴⁷ entre os quais constava a Fundaj. Decidiu-se, diante da “gravidade da situação e da indiscutível urgência de definição política da instituição com relação à questão, dentro, agora, desse novo quadro” (FUNDAJ, 1996, p. 6), suspender os trabalhos técnicos desenvolvidos pelas subcomissões e produzir dois documentos que deveriam orientar o processo decisório da Fundação sobre a alternativa a escolher.

O primeiro documento trazia a proposta de “Fundação Pública e Contrato de Gestão”, que reforçava a inconveniência da modificação da natureza jurídica da entidade e advogava a adoção do contrato de gestão, sem, no entanto, modificar a condição de órgão estatal da Fundação. A comissão considerava “como ideal a fórmula que conciliasse os benefícios do Contrato de Gestão com a manutenção da atual configuração institucional da Fundação” (FUNDAJ, 1996, p. 8).

O segundo documento versava sobre a possibilidade de o governo federal impor o modelo de Organização Social à Fundação. O documento ao mesmo tempo em que reconhecia as vantagens referentes ao gerenciamento da organização, realçava os riscos da adoção do novo modelo institucional: a perda do caráter estatal da entidade, ligada tão somente por um contrato de gestão; possibilidade de diminuição ou supressão dos recursos financeiros, o que colocava como imperiosa a necessidade de geração de receita própria, através da venda de serviços e produtos; a indefinição quanto às regras dos regimes de trabalho (RJU e CLT), além da falta de nitidez quanto aos critérios de avaliação do órgão.

A possibilidade de vir a ser extinta e/ou transformada em Organização Social causou grande apreensão na Fundação. O referido documento recomendava que:

Em face dos riscos (...), mister se faz, na hipótese de tal cenário, buscar-se junto ao Governo mecanismos que permitam paulatina transformação da Fundação Joaquim Nabuco numa Organização Social, sendo de fundamental importância assegurar-se um razoável período de transição para o novo modelo, quer através de uma adesão

⁴⁷ Ver nota 45.

experimental, quer através de uma adesão por etapas (FUNDAJ, 1996, p. 15).

A ameaça de extinção foi dissipada quando o próprio Mare desmentiu as notícias veiculadas na imprensa sobre a pretensão de extinguir a Fundação, informando tratar-se de erro de um funcionário.

Em outubro, a comissão encerrou seus trabalhos e apresentou o relatório conclusivo. Ao mesmo tempo em que o relatório fazia uma defesa da organização e reafirmava a necessidade da sua permanência como órgão estatal, criticava, de forma contundente, os dirigentes do órgão e o hábito de granjearem apoios políticos para garantir a continuidade da instituição. “A simples negociação de bastidores, contando com o apoio de políticos importantes, poderá preservar a Fundação tão apenas a curto prazo” (FUNDAJ, 1996, p. 3). Na mesma página, assevera:

Um problema importante tem sido a falta de empenho e (...) interesse dos dirigentes da instituição, nos diferentes níveis, no encaminhamento de propostas ou (...) na abertura de uma discussão ampla (...). A adoção implícita de uma tática de postergamento (...) ou simplesmente depositando-se as expectativas na força da inércia, caracterizou o posicionamento dos gestores desde o início da discussão, ainda em 1995 (...) apostou-se na vantagem do silêncio e na confiança em soluções externas, sem que as medidas necessárias fossem tomadas (FUNDAJ, 1996, p. 3).

Diante do prenúncio de extinção, a inércia reinante, tão criticada pela comissão, cede espaço a certo dinamismo. Um termo do Protocolo de Intenções a ser firmado entre Fundaj, MEC e Mare é definido e encaminhado aos Ministérios, todavia nunca foi assinado. Em entrevista, Humberto Martins afirmou que o projeto não avançou no MEC porque não havia interesse da burocracia desse Ministério pelo projeto (entrevista por e-mail, correspondência de 20/1/2001). O Projeto OS sempre apresentou problemas na sua compreensão, despertando desconfiança e rejeição por parte de dirigentes e da burocracia. Carlos Cristo informa que no Ministério da Educação havia “certa desconfiança por parte do ministro, rejeição por parte da Secretaria de Ensino Superior e apoio total por parte do ensino técnico” (entrevista por e-mail, correspondência de 14/7/2001).

O MEC não interferiu no processo de negociação entre o Mare e a Fundaj. Na realidade, conforme indica Martins, “o MEC permitiu que se avançasse até certo ponto sem apoiar ou incentivar. A burocracia do MEC não gostava muito do Projeto e não o entendia” (entrevista por e-mail, correspondência de 20/1/2001). Os dirigentes da Fundaj perceberam que o MEC não estava interessado na reforma gerencial. O trecho seguinte exemplifica esse fato: “...o MEC não se interessava, o ministro Paulo Renato nunca se interessou pelo Projeto OS” (Mônica Cavalcanti, entrevista pessoal, 2001). “O que, de certa forma, chegou a nos beneficiar no processo, porque nós tínhamos sempre esse escudo, digamos assim, esse argumento, essa defesa” (Affonso Pereira, entrevista pessoal, 2001).

Uma das premissas do processo de qualificação em OS era o apoio do Ministério supervisor. A Fundaj soube utilizar esse aspecto no sentido de alongar o processo de negociação, ganhava tempo e adiava uma possível transformação em OS, como pode ser observado na fala de Mônica Cavalcanti.

Quando era conveniente ter a posição do MEC (...) e sabíamos que o MEC ia demorar em responder; fazíamos isso. Quando era conveniente ir pelo Ministério [Mare], íamos pelo Ministério. ... precisávamos de um apoio político do Ministério da Educação, e esse apoio não se mostrou. Então, se tivéssemos embarcado, talvez tivéssemos tido um rompimento com o Ministério, que não seria possível.

Há um aspecto na relação MEC/Fundaj que não pode ser olvidado. A Fundaj é um órgão insular (não confundir com insulamento burocrático), quer dizer, único, isolado, singular dentro do ambiente do Ministério da Educação. As questões centrais do MEC são as Universidades Federais, os Centros Federais de Ensino Tecnológico, além das formulações das políticas para os ensinos superior, médio e fundamental.

Nesse período, a atenção do governo federal, em geral, e do Mare, em particular, estava voltada para a primeira fase da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional da reforma administrativa, PEC 173/95.⁴⁸ De acordo com Melo (no prelo), após intensa negociação, que contou com a

⁴⁸ Ver Melo (2001).

participação direta do ministro Bresser Pereira, a citada PEC foi aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em outubro de 1996 após quase um ano de debates. A aprovação final da emenda da reforma concretizou-se no primeiro turno de votação em julho de 1997.

4.5 Projetando uma organização para o século XXI

Logo após a conclusão dos trabalhos da segunda comissão, foi instituída pela Portaria Presi n.º 248, de 30 de dezembro de 1996 (ANEXO 3), nova comissão interna, formada por seis membros Affonso Cezar B. F. Pereira, Anita Maria C. Távora, Júlia K. Kaneyasu, Lúcia Maria C. de Oliveira Gaspar, Renato S. Duarte e Silvana L. Meirelles, com o objetivo de promover estudos e elaborar proposta visando à reestruturação do órgão.

Três aspectos merecem registro: primeiro, a citada portaria não faz referência à reforma do Estado nem mesmo aos contratos de gestão. Mas sim ao “Programa Fundação Joaquim Nabuco/Ano 2000 – Estratégias para o Futuro”; segundo, a contratação de uma empresa de consultoria, a Tecnologia Gerencial & Informática Ltda (TGI), para auxiliar nos trabalhos de reestruturação organizacional; terceiro, os membros da comissão deveriam reportar-se diretamente à Presidência, fato inédito em comparação às outras duas portarias.

Por que, repentinamente, a Fundaj abandona as discussões sobre o Projeto OS? O debate sobre a reforma do aparelho do Estado não foi abandonado, ele perdeu seu caráter de urgência, deixou de ser algo prioritário uma vez que a possibilidade de extinção havia-se desvanecido.

Os trabalhos dessa comissão interna estenderam-se de janeiro de 1997 a janeiro de 1998. Nesse período, as relações com o Mare encontravam-se distanciadas, os contatos entremeavam-se entre longos períodos de silêncio. O relacionamento com o Mare “já estava muito distante” (Affonso Pereira, entrevista pessoal, 2001). Sobre a terceira comissão, o depoimento de Mônica Cavalcanti é ilustrativo:

... nós nunca largamos a discussão, sempre olhávamos o que estava acontecendo. Mas [a comissão] era independente da reforma do governo. (...). Se não podemos derrotar o inimigo, vamos conhecer os pontos fortes e fracos e tentar nos ajustar para termos menos prejuízos. Então foi isso que fizemos.

Com a terceira comissão, a Fundaj preparou-se para efetivar uma reestruturação que refletisse o processo de discussão interna ocorrido ao longo dos dois anos anteriores, ao mesmo tempo, a instituição é aparelhada para uma possível conjuntura adversa no futuro, na qual tivesse de adotar o modelo institucional de Organização Social. A passagem a seguir revela o sentido dessa comissão:

[A transformação em OS] não foi descartada. Agora, ela perdeu a prioridade. O nível de importância dela caiu bastante. A situação naquela altura era a seguinte: por conta das circunstâncias, nós nos debruçamos sobre o Projeto OS. Para implantar o Projeto OS, nós fomos obrigados a parar e a fazer uma reflexão sobre a instituição (...) evidenciaram-se uma série de dificuldades, de problemas, de perspectivas e principalmente a necessidade de mudar a atitude da instituição para uma melhor inserção no mundo atual. Então, foi por isso que se fez a terceira comissão, porque já estava decidido que, independentemente da OS, nós precisávamos de uma reforma urgente, e claro que era uma maneira de nós estarmos mais preparados. Se o Projeto OS ressuscitasse, não nos pegaria de surpresa, e nós automaticamente já poderíamos fazer parte do projeto (...) (Silvana Meirelles, entrevista pessoal, 2001).

Durante o funcionamento da comissão, as reuniões técnicas eram fechadas; as discussões restringiam-se a seus membros e consultores, e com certa frequência, sucederam-se encontros com os gestores da organização (Cogest Ampliado).⁴⁹ Para os demais servidores, o andamento dos trabalhos era noticiado através de um informativo.⁵⁰ A participação, o envolvimento das pessoas foi diferente das outras comissões, isto é, os trabalhos dessa comissão foram mais restritos. A passagem seguinte evidencia essa questão:

⁴⁹ Como fruto do movimento de discussão interna, institui-se o Conselho Gestor (Cogest), órgão deliberativo de gestão colegiada da Fundação Joaquim Nabuco, composto pelos dirigentes, mais o presidente da Assin, como membros natos e membros eleitos entre os ocupantes de cargos comissionados de Direção e Assessoramento Superior (DAS). O Cogest Ampliado é formado pelos membros do Cogest mais os diretores de Departamento. Para maior detalhamento, ver Resolução n.º 279, de janeiro de 1998, do Conselho Diretor da Fundação Joaquim Nabuco.

⁵⁰ A pesquisa não conseguiu nenhum exemplar do informativo "Alô mudança".

Na época em que o diálogo com o Mare teve uma intensidade maior, os funcionários foram convidados a participar. Quer dizer, havia as reuniões mais técnicas, que eram com a comissão, mas houve um debate maior, mais amplo. E quando a TGI entrou, não houve um link muito grande com o grupo, com o grande grupo da instituição. E eu reputo até que isso não foi muito bom. Mas não havia essa frequência de informação. Informava-se como é que estava andando. Agora, no processo final dessa comissão, do trabalho da TGI, houve uma ampliação da discussão (...) não foi nem para a comissão, mas para gestores da instituição, não eram funcionários, eram gestores. Houve mais uma reunião para discutir, para analisar o diagnóstico da TGI em conjunto com a comissão e para discutir as propostas da TGI. Mas isso só para gestores (Silvana Meirelles, entrevista pessoal, 2001).

Na comissão, a preocupação era dotar a Fundação de um novo modelo de gestão, definir a missão, os objetivos, os produtos e os clientes da Fundaj.⁵¹ Havia uma preocupação em priorizar áreas e projetos que tivessem capacidade de captar recursos financeiros extra-orçamentários. O depoimento de Affonso Pereira demonstra essa preocupação:

Então, a Fundação tinha de se tornar mais competitiva, de disputar fatias de mercado. E como é difícil isso! Porque são produtos que não têm um mercado pujante nesse país (...) a Fundação não poderia acomodar-se como se o orçamento da União fosse a única fonte de recursos (...) a Fundação passou a buscar realmente, ampliar radicalmente a sua capacidade de captação de recursos públicos e não públicos, ambos, fora do orçamento (...) (entrevista pessoal, 2001).

O esforço envidado pela comissão foi no sentido de identificar nichos de atuação e novas fontes de financiamentos para os programas e projetos da Fundação, além de desenvolver habilidades empreendedoras de forma a imprimir uma nova dinâmica a seus trabalhos. A Fundaj buscava adotar uma administração orientada para resultados, conforme o Quadro 4, em que constam os desafios da Fundaj para o ano de 1998.

⁵¹ Ver Resolução n.º 278, de 29.1.98. (ANEXO 4).

Quadro 4
Desafios da Fundaj para 1998

DESAFIOS PARA 1998
1. Moldar o perfil institucional adequado e negociar o melhor contrato de gestão possível
2. Fazer funcionar o novo modelo de gestão voltado para resultados, com comprometimento dos servidores (implantar a reforma)
3. Recompor e qualificar o quadro de pessoal
4. Aumentar a receita extra-orçamentária
5. Adotar ação de mercado mais eficaz na produção e comercialização de bens públicos
6. Contornar os obstáculos do cenário de crise permanente

FONTE: Reproduzido de **Estratégia de reorganização institucional**. Memória da 6.^a reunião do Cogest Ampliado, 13/11/97 (FUNDAJ, 1997).

A proposta final resultante dos trabalhos da terceira comissão apontava para mudanças significativas na Fundação Joaquim Nabuco, não apenas a extinção de algumas unidades e criação de outras, mas também modificações no modelo de gestão, definição de missão, objetivos, produtos e clientes, bem como em áreas ou setores prioritários. Algumas áreas, como promoção cultural, treinamento e capacitação de recursos humanos, restauração de obras de arte, obras arquitetônicas e documentos, demonstraram maior pujança para produzir receitas do que outras áreas, capitalizando dividendos em termos administrativos e institucionais⁵².

Os trabalhos da comissão encerraram-se em dezembro de 1997, e suas conclusões e propostas materializaram-se em três proposições⁵³ elaboradas pela Direção da Fundação e encaminhadas, em 19 de janeiro de 1998, ao Condi para apreciação e votação. Todas as três proposições foram homologadas pelo referido Conselho no dia 29 do mesmo mês, e convertidas em dez Resoluções.⁵⁴

As proposições reestruturavam organizacional e administrativamente a Fundaj de maneira significativa. O fato de essas medidas terem sido elaboradas pela Diretoria e homologadas pelo Condi no mês de janeiro,

⁵² As medidas de destaque foram a criação do Cogest, da Escola de Governo e Políticas Públicas, do Instituto de Cultura e da Secretaria do Contrato de Gestão. Ver Resoluções do CONDI n.º 278 - 280 (BOLETIM MENSAL DA FUNDAJ, n.º 1, jan. 1998).

⁵³ A Proposição n.º 01/98 versava sobre missão, objetivos, produtos e clientes da Fundação. A Proposição n.º 02/98 propunha um novo modelo de gestão. A Proposição n.º 03/98 aduzia a nova estrutura organizacional.

⁵⁴ São as Resoluções de n.º 278-287.

quando tradicionalmente a maioria dos servidores encontrava-se de férias, gerou muitas reclamações e frustrações, como expressa o trecho da entrevista de Joanildo Burity:

... foi um processo que levou três anos. Principalmente entre 96 e 97, envolveu-se muito intensamente a Fundação, deu-se a impressão de um amplo processo democrático de discussão. Então, de qualquer forma, eu acho que o saldo de mobilização foi muito positivo. O que significou também que o alcance das decisões finais representou uma frustração para muitas pessoas que participaram daquele processo. (...) a forma como aconteceu, num mês em que mais da metade da instituição está de férias. Não havia nenhuma pressão externa para que aquela decisão fosse tomada naquele momento, nenhuma sinalização do governo federal, nada. Foi uma decisão que eu julgo precipitada e intransparente, porque o projeto final vai ser votado pelo Conselho Diretor e cadê o pessoal para saber que projeto foi esse? Já se soube, assim, de uma maneira abrupta. Mas, de qualquer forma, não se pode alegar que foi uma coisa imposta (entrevista pessoal, 2000).

É importante assinalar que, em outubro de 1997, o governo federal editou a Medida Provisória n.º 1.591/97, mais tarde convertida na Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998, que autoriza o Poder Executivo Federal a criar, mediante decreto, o Programa Nacional de Publicização.⁵⁵ Contudo, as repercussões no interior da Fundaj não passaram de rumores, não afetando o ritmo dos trabalhos. Para a Fundaj, os riscos e incertezas do Projeto OS já não faziam parte da agenda interna de discussão. A questão central passou a ser a efetivação da nova estrutura organizacional e do novo modelo de gestão, iniciados em fevereiro daquele mesmo ano. Além disso, os contatos entre o Mare e a Fundaj cessaram, praticamente deixaram de existir. Nesse período, o Mare já dava mostras de seu enfraquecimento político-institucional, e a questão da reforma administrativa já estava totalmente encapsulada pela lógica fiscal.

O processo de reorganização institucional da Fundaj não ocorreu sem conflitos e perdas. Um dos princípios norteadores da nova orientação é o desenvolvimento da capacidade de aumentar a arrecadação direta. Nessa nova dinâmica, o Instituto de Pesquisa Social (INPSO) é um exemplo dos

⁵⁵ Cf. capítulo 3.

que tiveram perdas, pois nas palavras de Joanildo Burity, “essa eficiência, hoje, e cada vez mais ao longo do processo, foi-se configurando em capacidade de captar recursos para pesquisas em uma conjuntura de baixa do financiamento público” (entrevista pessoal, 2000). A maior implicação disso é a mudança no perfil das pesquisas, como pode ser notado no depoimento de Túlio Velho Barreto (entrevista pessoal, 2001):

Existe interesse em que a pesquisa seja uma pesquisa institucional, mas voltada para a prestação de serviço, mas há pessoas que têm perfil acadêmico e preferem fazer outro tipo de pesquisa. Então, há certo conflito...

Outro aspecto relevante refere-se ao saldo deixado pela reforma. Aquele período representou uma grande oportunidade de a Fundação realizar diversas modificações, mudanças significativas na cultura organizacional, ou seja, na maneira de gerir o órgão. Como o grau da mudança não correspondeu ao esperado, gerou frustrações em muitos servidores, sobretudo pela forma como foi conduzida a fase final.

Uma grande frustração pós-implementação da reestruturação (...) essa reforma acabou sendo recuperada pela lógica da instituição. A cultura organizacional foi pouco afetada pela experiência desses três anos. O principal saldo da experiência, é que você pode revolucionar uma organização mesmo por meios razoavelmente democráticos (...) e, no entanto, com toda essa revolução que aconteceu, a implementação da proposta vem demonstrando quase sistematicamente que não mudou a cultura e, portanto, o espírito da mudança foi neutralizado. Ou se não foi neutralizado o espírito da mudança, não foi aquele espírito da mudança que estava na cabeça da grande maioria das pessoas que se envolveram com esse projeto (Joanildo Burity, entrevista pessoal, 2000).

Cabe citar que, após a reforma, durante a realização desta pesquisa, o INPSO passou por outra reorganização interna, dessa vez restrita ao Instituto. Mas esse fato não é objeto desta pesquisa. A Fundação Joaquim Nabuco realizou as modificações e vem consolidando as novas orientações, porém passa por problemas de diminuição de seu efetivo de servidores por conta das aposentadorias e da não-realização de concurso público para a entrada de funcionários. Importante assinalar que esse é um problema comum às organizações públicas federais nos últimos sete anos. Nesse

período, foram realizados apenas concursos para as chamadas carreiras do núcleo estratégico do Estado.

A história da Fundaj é bastante peculiar, e não se pode negar sua importância e contribuição às Ciências Sociais. Contudo, o fato de ser um órgão insular, com pouca visibilidade institucional na estrutura do Ministério da Educação e bastante singular – um centro de pesquisas sociais e de promoção dos valores culturais, no âmbito da administração pública brasileira, associado às sucessivas tentativas, pouco criteriosas, de reforma do aparato público –, coloca a Fundação Joaquim Nabuco em uma situação de permanente oscilação institucional que se repete a cada período de quatro anos.

4.6 Conclusões

A Fundaj, nos três anos de discussões sobre seu futuro, oscilou entre a transformação radical – ser Organização Social – e a manutenção do *status quo* organizacional. Em vez dos extremos, preferiu trilhar o caminho do meio termo, introduziu mudanças significativas no seu modelo de gestão, buscando dotar a organização de uma administração por resultados, mas não concordou em alterar sua natureza jurídica de órgão estatal. Nesta seção, serão apresentados os principais aspectos desse processo, que subsidiarão a discussão do capítulo 6.

A mudança proposta e efetivamente realizada resultou de um longo processo de discussão e não preconizava uma transformação radical na sua forma de atuação e no relacionamento entre as unidades e servidores.

A Fundação Joaquim Nabuco foi um das primeiras organizações, no Brasil, a iniciar um processo de discussão interna sobre a figura do Contrato de Gestão, bem como estabelecer contatos sistemáticos com o Mare para conhecer a proposta de Organização Social e posteriormente com o MEC, Ministério a que está vinculada.

O processo de discussão interna foi institucionalizado pela criação de comissões internas específicas para esse fim, instituídas por meio de portarias da Presidência da Fundaj. A primeira comissão durou dez meses

(fevereiro a novembro de 1995); a segunda, sete meses (abril a outubro de 1996); a terceira comissão teve um ano de funcionamento (janeiro/97 a janeiro/98). A contratação de uma empresa de consultoria somente ocorreu em dezembro de 1996 para auxiliar os trabalhos da terceira comissão.

Conforme visto, desde o governo Sarney e nos governos sucessivos, a Fundaj sofre ameaça de extinção, gerando instabilidade institucional e administrativa. A ameaça de extinção ou de transformação radical da organização engendrou um amálgama que reuniu todos os setores e segmentos da Fundaj e expressou a confluência de idéias entre a Direção da Instituição e o corpo de servidores capaz de resistir às transformações.

A Associação dos Servidores não atuou como um pólo de oposição à Direção da Fundaj. Ao contrário, era uma entidade sob a influência da Presidência da Fundação. Colocou-se como um aliado passivo e incondicional.

Muito embora a Fundaj esteja geograficamente dispersa, não se pode afirmar que esteja fragmentada. Evidentemente existe um certo grau de fragmentação, mas que não é significativo, não comprometendo a organização. Todavia, no trato da questão da reforma institucional, a fragmentação não se evidencia. A relação hierárquica é bem definida, sem ambigüidades. Os objetivos da organização têm nitidez para seus membros.

A Fundaj é uma organização que apresenta uma elevada dependência de recursos do governo federal; mais de 90% dos recursos são oriundos do orçamento da União; a média do período foi de 92%, dos quais a maior parte é para pagamento de pessoal, ou seja, baixa capacidade de gerar receitas próprias.

O fato de ter a mesma pessoa há trinta anos no cargo de presidente da instituição, nos momentos de grande oscilação, dúvidas e incertezas, como os relatados neste capítulo, assume grande importância para a continuidade da organização, bem como mantê-la coesa. Affonso Pereira (entrevista pessoal, 2001) expressou essa relação entre o presidente e os servidores da Fundaj da seguinte maneira: “Tira Fernando Freyre porque ele é governo federal; deixa Fernando Freyre porque ele é a nossa garantia”.

5

REFORMANDO UMA ORGANIZAÇÃO HOSPITALAR: O CASO DO HOSPITAL DAS CLÍNICAS DA UFPE

5.1 Introdução

O presente capítulo tem por objetivo reconstituir a trajetória do processo de mudança institucional ocorrido no Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco, doravante HC ou HC/UFPE, iniciado no fim de 1996 com a posse de uma nova diretoria, e abruptamente encerrado em dezembro de 1999. Essa iniciativa de reforma institucional recebeu a denominação de Programa de Renovação Organizacional do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco (PRO-HC/UFPE). Esse programa foi conduzido por uma empresa de consultoria, cuja discussão, negociação e tentativa de implantação estendeu-se ao longo de três anos. Pretende-se também oferecer uma explicação para o fenômeno em tela, apresentando as vicissitudes e meandros do processo de mudança e as razões para o fracasso da iniciativa reformista.

5.2 O Hospital das Clínicas da UFPE

O primeiro hospital-escola da cidade do Recife tem origem no ano de 1920, com a criação da Faculdade de Medicina do Recife, pelo professor Otávio de Freitas, que funcionou por vários anos no Hospital Pedro II da Santa Casa de Misericórdia. Em 1954, o Hospital Pedro II transformou-se oficialmente em Hospital das Clínicas, por meio de um convênio firmado com a então Universidade do Recife (UR), atual Universidade Federal de Pernambuco, e a Santa Casa de Misericórdia (MELO FILHO, 2000). Após 25 anos ocupando o prédio do Pedro II, em 1979, o Hospital das Clínicas foi transferido para o *campus* universitário da UFPE, Cidade Universitária, atual localização.

É importante assinalar que a transferência do hospital para o novo prédio não ocorreu de modo tranqüilo. Essa parte da história do HC é relatada pelo dr. Marcello Silveira, então diretor-superintendente do HC. Apesar de longo, o depoimento que se segue desnuda aspectos cruciais que iriam irromper no futuro quando da tentativa de reestruturação do HC.

.... O HC funcionou no antigo Hospital Pedro II, e o que se tinha lá eram as famosas cátedras, os professores criavam seus feudos. Do complexo do hospital, você tinha meia dúzia de feudos bons, mas uma estrutura de apoio inexistente. Então em cada feudo desses, criava-se uma estrutura de apoio própria. Havia o serviço de cirurgia que tinha seu bloco cirúrgico próprio, laboratório próprio, assim por diante. Havia serviços que tinham até arquivo próprio. (...) Acabaram-se as cátedras, mas apesar disso, continuou a existir o feudo... Em 1979, este hospital [HC] terminou a parte ambulatorial e começaram a ser transferidos também alguns serviços da área de internação. Essa transferência foi extremamente dramática porque um grupo de professores que estava lá nos seus feudos, não queria sair para vir para cá, e a estrutura também não estava adaptada, pronta e adequada para receber esse pessoal. Finalmente o hospital começou a funcionar. A grande vantagem de ele ter vindo para cá foi que mudou um pouco aquela estrutura, quer dizer, na verdade desapareceram os feudos. Tinha as enfermarias, as enfermarias gerais para internação do paciente, mas cada serviço não tinha a sua estrutura própria. Então desapareceu uma série de coisas. Mas manteve-se o tradicional que é o corporativismo, quer dizer, grupos existentes aqui dentro, cada um defendendo seu pedaço (entrevista pessoal, 2001).

Esse fator histórico-organizacional se mostrará relevante na compreensão do funcionamento do HC, e foi identificado por um entrevistado como semelhante ao sistema de “capitanias hereditárias”.

No Pedro II, eram várias clínicas; o dono da clínica era o professor Fulano de Tal, a cátedra era dele, ficava até se aposentar. Enquanto isso, ia formando um filho ou uma filha, fazia concurso para professor, e quando ele saía, deixava o filho chefiando. Ainda existem alguns casos. Os técnicos que entravam para trabalhar lá, eram técnicos que ele [professor] queria que entrassem. Eu não participei desse processo de mudança do Pedro II para aqui, mas tenho ouvido falar até mesmo pelo vice-reitor e outras pessoas.... (Lúcia R. do Nascimento, entrevista pessoal, 2001).

No período em que o HC funcionou no Hospital Pedro II, sua clientela – e de maneira geral a dos hospitais universitários –, era constituída basicamente pela parcela da população que não fazia parte dos Institutos de

Aposentadorias e Pensões, os IAPs.⁵⁶ O acesso à assistência médica subordinava-se ao sistema previdenciário; somente aqueles trabalhadores que pertenciam às categorias profissionais regulamentadas pelo Estado tinham direito à saúde (COSTA, N., 1998). O Hospital

se caracterizava, em função de sua missão institucional num dos raríssimos ambientes para o atendimento de parte da população “indigente”, ou seja, daqueles desempregados e trabalhadores pobres, de áreas rurais e urbanas, que se encontravam socialmente excluídos e desamparados pela previdência social brasileira, posto que, não tinham suas “carteiras de trabalho assinadas” pelos empregadores (FREESE, 2000, p. 9).

Na primeira metade da década de 70, os hospitais universitários foram incorporados ao sistema previdenciário por meio de convênios globais (COSTA, N., 1998). Nos anos 80, com o advento do Sistema Único de Saúde (SUS), os hospitais universitários e de ensino passaram a integrar o SUS. Essa integração foi consolidada na Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, que no seu artigo 45 estabelece:

Os serviços de saúde dos hospitais universitários e de ensino integram-se ao Sistema Único de Saúde – SUS, mediante convênio, preservada a sua autonomia administrativa, em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, ensino, pesquisa e extensão, nos limites conferidos pelas instituições a que estejam vinculados.

O advento do SUS implicou modificações na lógica de funcionamento dos hospitais universitários, provocando a necessidade de integração entre os núcleos de assistência, pesquisa e ensino. O que significou maior interação entre os Ministérios da Educação e da Saúde, em que ao primeiro cabe o pagamento aos servidores dos hospitais, professores e técnicos; ao segundo, compete a responsabilidade pelo gerenciamento do SUS (GURGEL JÚNIOR, 1999). Por ser um hospital integrante do Sistema Único de Saúde, no Estado, o HC/UFPE tem direito a uma cota de 1.270 Autorizações de Internação Hospitalar, (AIHs). Por ter programas de

⁵⁶ Criados por Getúlio Vargas na década de 30, os IAPs eram entidades autárquicas vinculadas ao Ministério do Trabalho. Em 1966, fundidos e transformados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), atual INSS (ver COSTA, N., 1998 e VIANNA, 1999).

residência médica, em enfermagem e em nutrição e prestar assistência à saúde de alta complexidade, possibilita um acréscimo de 75% nos procedimentos médicos faturados (GURGEL JÚNIOR, 1999).

Gurgel Júnior (1999) assinala que a integração dos hospitais universitários ao SUS ocorre de maneira lenta e evada por indefinições, ambigüidades e incongruências e, em alguns momentos, contraditória. Essa inserção é marcada por conflitos. O depoimento do então diretor-técnico do HC evidencia o problema:

A missão do hospital universitário é diferente da missão de um hospital da rede pública que não seja um hospital de ensino (...). Então, existe uma diferença muito grande na forma de encarar o tipo de clientela. Os dois trabalham com pacientes do Sistema Único de Saúde; só que existe uma preocupação bem maior do hospital universitário com a formação do pessoal médico (...) e esse não é o propósito do hospital público [não-universitário]. De certa forma, isso traz alguns problemas, porque em função do ensino no hospital universitário, há algumas limitações que as Secretarias de Saúde, que são os órgãos gestores, não aceitam de bom grado (Amaro Medeiros, entrevista pessoal, 2001).

O HC/UFPE é uma instituição vinculada ao Ministério da Educação. Órgão suplementar da Universidade Federal de Pernambuco, cumpre o papel de hospital-escola, cuja função principal é apoiar o ensino de graduação dos cursos de Medicina, Enfermagem, Fisioterapia, Nutrição, Farmácia, Terapia Ocupacional, Psicologia, Bioquímica. Desenvolve ainda diversos outros programas de pós-graduação, a saber: especialização em Saúde Mental, Mestrados em Medicina interna, cirurgia, doenças infecciosas e parasitárias, Neuropsiquiatria, Pediatria, Anatomia Patológica, além do Doutorado em Medicina. O HC/UFPE realiza também atividades de extensão e pesquisa científica, é um hospital de referência secundária e terciária, prestando serviços médico-hospitalares à população do Estado de Pernambuco e da Região Nordeste (UFPE/HC, 1997).

O HC ocupa uma área de 62.000 m², tem 500 leitos de internação, recém-ampliados 450 para uso do SUS e os 50 restantes para outros convênios, 147 unidades ambulatoriais, 14 salas com centro cirúrgico e obstétrico, 5 unidades de tratamento intensivo, 12 consultórios para serviços de pronto-atendimento, 4 anfiteatros e 22 salas de aula.

Para o desempenho dessas funções, o Hospital das Clínicas conta com 1.413 funcionários entre médicos, enfermeiros, outros técnicos de nível superior e pessoal administrativo. Oferece suporte para 1.147 alunos dos cursos de graduação da área de saúde, contando, para tanto, com um corpo docente de aproximadamente 240 professores, dos quais cerca de 70 são médicos ([www. ufpe.br/hc/hospital.htm](http://www.ufpe.br/hc/hospital.htm)). Nas Tabelas 4, 5 e 6 são apresentados os números referentes aos funcionários do HC: servidores da UFPE e contratados pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE (Fade), por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Observa-se, na Tabela 4, que a participação dos funcionários contratados pela Fade corresponde a 25,0% da força total de trabalho. Essa participação alcança o percentual de 29, 2% quando se analisam apenas os cargos de nível médio, alcançando 40,4% do total dos cargos de apoio. Esse aumento deve-se à contratação de pessoal para atuar, sobretudo, na área-meio (serviços burocráticos). Exceção para os auxiliares de enfermagem (nível médio) que desempenham funções de atendimento aos pacientes. Nos cargos de nível superior, essa participação cai para apenas 6,4% do total de profissionais de nível superior.

Tabela 4
Distribuição dos Servidores do HC por Entidade Contratante e Nível de Cargo

Entidade contratante	N.º Total de Servidores	Nível de cargo		
		Superior	Médio	Apoio
Fade	354	23	245	86
Hospital das Clínicas	1.059	338	594	127
TOTAL	1.413	361	839	213

FONTE: Coordenação de Recursos Humanos do HC/UFPE, 2001

Tabela 5
Profissionais de Nível Superior por Categoria Profissional

Entidade contratante	Médicos	Enfermeiros	Profissionais da equipe de saúde	Profissionais de atividades burocráticas
Fade	12	03	03	06
Hospital das Clínicas	141	94	95	07
Total	153	97	98	13

FONTE: Coordenação de Recursos Humanos do HC/UFPE, 2001

A contratação desses profissionais é operacionalizada pela Fade, e o pagamento é realizado com recursos do Sistema Único de Saúde. Essa é uma prática generalizada nos 45 hospitais universitários federais⁵⁷. O Ministério da Educação é responsável apenas pela folha de pagamento dos servidores públicos federais. O lado perverso dessa conta é que os recursos do SUS são originalmente destinados à ação finalística do hospital, ou seja, o atendimento aos doentes. O HC/UFPE compromete 26% dos recursos do SUS com o pagamento da folha de funcionários contratados pela Fade (UFPE/HC, 2000).

De acordo com o relatório de gestão do HC do período 1996-1999, o hospital acumulou um prejuízo, nos anos de 1997 a 1999, de quase R\$ 2, 8 milhões. Na Tabela 6, são apresentados esses números.⁵⁸ Segundo o atual diretor-superintendente, professor Éfrem Maranhão, o HC opera com um déficit mensal de 300 mil reais.⁵⁹ Mesmo sem os dados dos anos de 1995 e 1996, pode-se, a partir das informações disponíveis, inferir que naqueles anos também havia uma situação de déficit operacional.

⁵⁷ FUNCIONÁRIOS podem ser demitidos. **Folha de São Paulo**, 23/9/2001. A não-realização de concursos públicos para preenchimento das vagas decorrentes de aposentadoria e morte é a principal razão para a contratação de pessoal por meio das fundações de apoio.

⁵⁸ Não foi possível obter os dados financeiros dos anos de 1995 e 1996. Por diversas vezes, a Coordenadoria de Orçamento e Finanças informou não dispor desses dados (sic!).

⁵⁹ HOSPITAIS prevêem queda de repasse do SUS. **Folha de São Paulo**, 23/9/2001.

Tabela 6
Demonstrativo de Receita e Despesa do HC/UFPE
(Recursos do SUS/1997-2000)

ANO	Recebido (receita)	Produzido (despesa)	Diferença
1997	9.917.378,76	9.885.525,05	31.853,71
1998	9.894.026,78	11.616.389,02	- 1.722.362,24
1999	11.547.240,96	12.664.936,90	- 1.117.695,94
2000*	18.070.008,83	18.043.655,34	26.353,49
Total	49.428.655,33	52.210.506,31	- 2.781.850,98

FONTE: Relatório de gestão do HC (1996-1999) para os anos de 1997 a 1999 e
 Coordenadoria de Orçamento e Finanças para o ano 2000.

*Dados para despesa segundo regime de caixa.

A estrutura organizacional formal do HC apresenta a seguinte composição: Conselho Técnico-Administrativo; Diretoria; Coordenadoria de Serviços Administrativos; Coordenadoria de Serviços Médicos, Coordenadoria de Serviços Odontológicos; Coordenadoria de Serviços de Enfermagem; Coordenadoria de Serviços Técnicos (nutrição, serviço social médico, arquivo médico e estatística, farmácia, biblioteca e audiovisual); e, Coordenação de Serviço de Cooperação Profissional.

A Diretoria do HC é formada por três membros: diretor-superintendente; diretor-técnico; e o diretor de Administração Geral.⁶⁰ Cada uma das Coordenadorias é composta por serviços (o serviço é uma divisão administrativa hospitalar com funções burocráticas ou assistenciais); alguns serviços, por sua vez, são subdivididos em seções, não cabendo aqui citá-los. No caso dos serviços da Coordenadoria de Serviços Médicos, é necessário um esclarecimento. Um serviço médico reúne professores e médicos afins. A chefia do serviço é exercida pelo professor com maior titulação. Atuam também nos serviços, em regime de aprendizagem, alunos de graduação e pós-graduação.

Essa seção foi necessária, pois serviu para dar uma visão geral do que é o Hospital das Clínicas da UFPE. Na próxima parte, será apresentada uma explicação para o caso estudado.

⁶⁰. Na ocasião, ocupavam os cargos de diretores, respectivamente, prof. Marcelo Silveira, prof. Amaro Medeiros e dr. Luiz Alírio Larangeiras (sic!).

5.3 O Programa de Renovação Organizacional do Hospital das Clínicas: negação ou implementação do Projeto OS?

Em 1997, a Diretoria do Hospital das Clínicas, que tomara posse em 1996, desencadeou um processo de reestruturação do hospital. Inicialmente foi uma discussão restrita à Diretoria e a alguns professores. A idéia basilar era promover uma reestruturação interna que permitisse: a) equacionamento dos problemas financeiros; b) melhoria das condições de trabalho; c) melhoria salarial por meio de pagamento de produtividade a professores e servidores do HC. A justificativa apresentada pelo diretor-superintendente para reestruturar o Hospital das Clínicas foi a seguinte:

No HC/UFPE falta o básico para o funcionamento. Suas deficiências mais significativas acham-se centradas nos instrumentos e práticas administrativas ultrapassadas e insuficientes para responder, de forma efetiva, à demanda crescente dos seus serviços, tanto em decorrência da universalização das ações de saúde quanto da elevação dos níveis de qualidade e sofisticação técnica dos equipamentos e procedimentos de saúde que exigem cada vez mais multidisciplinaridade, eficiência e agilidade (UFPE/HC, 1997, p. 8).

Outro aspecto ressaltado pelo diretor-superintendente foi que:

A Direção do hospital realmente encontrou um sistema extremamente centralizado dentro do hospital. As soluções e resoluções dos problemas eram todas realizadas, tidas e decididas por uma ou duas pessoas. Era uma estrutura em que se encontravam grupos trabalhando isoladamente. Uma estrutura com vários níveis hierárquicos. Havia o grupo de enfermeiras ou enfermeiros, um grupo de assistentes sociais, de nutricionistas, de médicos e assim por diante. Cada grupo desses tinha suas chefias e suas várias divisões. A integração entre os grupos era pequena, praticamente inexistia. Então, isso foi uma das coisas que provocaram uma avaliação da Direção sobre essa forma de gerir o hospital (Marcello Silveira, entrevista pessoal, 2001).

Após a realização do Seminário de Integração e Avaliação da Gestão do HC/UFPE em dezembro de 1996, e em face da complexidade da tarefa, decidiu-se contratar uma empresa de consultoria, a C. Guido Consultoria, para dar suporte à iniciativa de mudança administrativa e organizacional do HC. O trecho abaixo é elucidativo:

... quando eu fui chamado para fazer uma entrevista com a Diretoria, dr. Marcello, dr. Amaro, dr. Luiz Alírio, os três conversaram comigo numa tarde e expuseram a situação do HC, que estava deficitário em cerca de 600 mil reais por ano. Se chegasse, se não me engano, a 1 milhão de reais de déficit, ele pararia a operação. Marcello, então, queria um projeto que alavancasse o HC. Alavancar foi a palavra que ele utilizou, algo que impactasse (Carlos Guido, entrevista pessoal, 2001).

Para o consultor, o HC era uma organização com graves problemas institucionais e organizacionais. O consultor descreve o hospital como:

um órgão que estava em um processo de degradação institucional e operacional, embora tivesse um plano de investimento físico. Estava-se restaurando os andares pouco a pouco, mas não tinha estrutura organizacional, nem estrutura institucional, (...) uma instituição decrépita, uma organização de feudos, de onde todos tiravam e ninguém botava (Carlos Guido, entrevista pessoal, 2001).

Os problemas financeiros pelos quais passava o HC constituíam o principal problema a ser resolvido. Mas por que o diretor-superintendente referia-se a problemas de integração entre as equipes de trabalho? Quais os fundamentos teórico-práticos do PRO?

A pesquisa teve acesso ao artigo *Decentralized management in a teaching hospital* publicado no *New England Journal of Medicine* (310:1477-1480, may 31, 1984),⁶¹ em que os autores Heyssal et al. apresentavam e analisavam a experiência do Johns Hopkins Hospital, hospital-escola da Universidade de mesmo nome em Baltimore, Estados Unidos.

O artigo assinalava que a maioria dos custos com atendimento hospitalar resulta de decisões dos médicos, e mesmo com uma administração centralizada, havia pouco controle sobre as decisões dos médicos; portanto não existia um efetivo controle dos custos hospitalares. Este talvez seja o aspecto mais caro de qualquer tentativa de reforma de uma instituição hospitalar: a autonomia profissional do médico. O médico

⁶¹ O artigo foi encontrado nos arquivos da C.Guido Consultoria.

tem a prerrogativa legal de acionar diversos serviços de saúde ao solicitar exames clínicos e laboratoriais. Essas ações têm implicações diretas sobre os custos dos serviços de saúde. O depoimento do diretor-superintendente do HC ilustra a questão e fornece a variável que orientou a construção do Programa de Renovação Organizacional:

Vou dar um exemplo: eu trabalho nesta clínica. Atendendo um doente, posso pedir de olhos fechados, a esse doente uma dezena de exames sem me preocupar com custos. Esse doente se interna. No primeiro dia que ele chega, peço novamente todos os exames; no outro dia, passo lá, peço novamente sem me preocupar com os custos disso. Mais ou menos era isso que acontecia, quando você estava dissociado totalmente da atividade gerencial daquela unidade. Tudo é controlado lá em cima [Direção do hospital]. Eu estou aqui apenas para ensinar e não tenho nada a ver com isso. Digamos que eu tenho um doente que está aqui há uma semana internado; ele tem condição de alta. Mas eu estou querendo que ele fique aqui mais uns dias; deixo 1 dia, 2 dias. Cada dia que um doente desses fica aqui custa para o hospital 200, 300 reais (...). O sistema de pagamento do SUS é um sistema de pacote. Então, se eu interno um doente para fazer um determinado procedimento, é x. Se ele passar 2 dias, é x; se passar 20 dias [também], é x. Então, o tempo de permanência hospitalar, que era um índice importante para ser avaliado, ninguém tinha o menor interesse por isso. Se a enfermaria estivesse ocupada em 50% ou 70%, e se não estivesse com ninguém, para mim, tanto fazia. Se você não interna ninguém, seu custo fixo percentualmente está lá em cima. Se você utiliza 50%, 70%, 80%, você reduz proporcionalmente seu custo fixo (Marcello Silveira, entrevista pessoal, 2001).

O Hospital Johns Hopkins adotou, em meados dos anos 70, uma estrutura administrativa que visava a um controle das despesas e passava para os médicos a responsabilidade pelos custos hospitalares, criando as chamadas Unidades Funcionais. Cada unidade funcional é dirigida pelo médico-chefe, que é também o chefe do departamento correspondente na Faculdade de Medicina, ao qual estava diretamente subordinado um diretor de enfermagem e um diretor-administrativo. Os três formavam uma equipe administrativa e eram os responsáveis pelos custos diretos associados à operação de cada unidade funcional.

A idéia era aumentar a capacidade administrativa dos chefes de serviço ao mesmo tempo em que mantinha as atividades acadêmicas como a principal atividade dos professores. A premissa da nova estrutura

administrativa era promover maior envolvimento dos médicos nas decisões administrativas de modo a gerar uma economia hospitalar.

A experiência do Johns Hopkins embasou a proposta de reestruturação do HC/UFPE. O depoimento abaixo comprova essa origem:

Então, foi-nos apresentado um modelo. Isso foi justamente o modelo do PRO, que não é um modelo específico para a saúde, mas que já tinha sido usado na saúde, no [hospital] Johns Hopkins (...), em que você dividiria o hospital ou definiria as áreas por unidades (Frederico Ribeiro, médico do HC, entrevista pessoal, 2001)

Fundamentado nas idéias presentes no referido artigo, o trabalho da empresa de consultoria teve início em maio de 1997, estendendo-se até maio de 1998. Originalmente previsto para ser elaborado após a realização de um seminário de implantação, a estrutura básica do projeto de reestruturação institucional e organizacional do HC foi, contudo, concebida depois de quatro reuniões estruturadas entre a empresa consultora e a Diretoria do Hospital. "(...) Eu lhe mostro os três primeiros documentos das três primeiras reuniões com a Diretoria, e já estava ali quase praticamente construído o modelo conceitual" (Carlos Guido, entrevista pessoal, 2001). O referido projeto seria então "negociado durante o PRO com as Coordenadorias e as Unidades Funcionais" (C. GUIDO CONSULTORIA, 1997, p. 9).

O Programa de Renovação Organizacional é definido por seus idealizadores como "um movimento de renovação organizacional, um processo de transformação e de aprendizagem [organizacional] que envolve todos os que atuam no Hospital". (UFPE/HC, 1997, p. 7). A proposta do programa era tornar o Hospital das Clínicas uma organização empreendedora, orientada para vencer desafios e superar metas mesmo em conjunturas adversas com "restrições e mudanças rápidas que vivemos hoje" (UFPE/HC, 1997, p. 8). Pode-se resumir que o PRO pretendia implantar uma administração por resultados no HC, ou seja, com o PRO, o HC seria uma organização orientada por objetivos.

O PRO preconizava a adoção de um novo modelo conceitual e operacional do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de

Pernambuco. Seus formuladores argumentavam que, não obstante os esforços individuais e coletivos, o aumento da eficácia, da dedicação, além dos investimentos físicos e da elevação nos níveis de sofisticação dos equipamentos, o HC somente poderia manter-se viável com a alteração de seu modelo organizacional e com a modernização de sua base operacional (UFPE/HC, 1997).

O documento Novo modelo conceitual e operacional do HC/UFPE (UFPE/HC, 1997), sem apresentar evidências empíricas, afirma que o HC é uma organização com sérios problemas técnicos, operacionais e financeiros decorrentes de débitos mensais sistemáticos, e se intensificados, poderiam conduzir o hospital à insolvência, ameaçando, com isso, paralisar parcial ou totalmente seu funcionamento. Além das dificuldades de ordem financeira, o documento identifica outro fator que concorria para o agravamento do quadro do HC: o modelo burocrático organizacional em vigor.

Verificou-se ainda que a análise desenvolvida pela Direção do HC e pela consultoria parte das mesmas idéias presentes no Plano Diretor da Reforma do Estado e de outros escritos governamentais sobre a reforma administrativa, que podem ser resumidos da seguinte maneira: do ponto de vista interno das organizações, a ineficiência e a ineficácia são intrínsecas ao modelo burocrático de administração, exigindo-se a necessidade de sua superação por meio da adoção de uma administração por resultados. No plano externo ao HC, a crescente escassez de recursos públicos, diminuição do número de servidores, institucionalização do Contrato de Gestão, privatização de órgãos e “a publicização das instituições que produzem bens sociais” (UFPE/HC, 1997, p. 19) reforçam a inevitabilidade das mudanças.

A reforma administrativa do governo federal era colocada como uma oportunidade para se empreender as mudanças. O Quadro 5, reproduzido do documento **Novo modelo conceitual e operacional do HC/UFPE** (UFPE/HC, 1997, p. 22), demonstra a origem teórica das propostas do PRO-HC,⁶² qual seja: a administração gerencial esboçada no Plano Diretor.

⁶² Para cotejamento, ver capítulo 2 e Bresser Pereira (1996a; 1998).

Quadro 5
Características Diferenciadoras do Modelo Burocrático e Empreendedor de Organização

8 Modelo Burocrático	Modelo Empreendedor
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Foco no processo ➤ Orientado para a operação – tarefas ➤ Estrutura centralizada, rígida e vertical ➤ Autonomia de gestão reduzida segundo funções ➤ Racionalidade técnica ➤ Responsabilidade pessoal ➤ Estruturada como um todo ➤ Chefias indicadas pela hierarquia ➤ Metas definidas globalmente ➤ Controles centralizados e burocráticos ➤ Reduzido nível de informatização ➤ Gestão centralizada de excedentes ➤ Resultados não compartilhados 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Foco no cliente ➤ Orientado para resultados – metas ➤ Estrutura descentralizada, flexível, em rede ➤ Autonomia de gestão segundo objetivos ➤ Controle social ➤ Responsabilidade por equipes ➤ Estruturada como unidades integradas ➤ Lideranças reconhecidas pela equipe ➤ Metas negociadas por unidades ➤ Controle imediato sobre resultados ➤ Alto nível de informatização ➤ Gestão de excedentes pelas unidades ➤ Resultados compartilhados pelas equipes

FONTE: **Novo modelo conceitual e operacional do HC/UFPE** (UFPE/HC, 1997, p. 22). Adaptado pelo autor.

O novo modelo organizacional propunha a redução radical dos níveis hierárquicos existentes para apenas dois. O novo arranjo organizacional estava lastreado na idéia de “um modelo organizacional atomizado e holográfico” (UFPE/HC, 1997, p. 31). Atomizado “quer dizer de uma organização descentralizada com unidades autônomas, projetadas com base em equipes com menos hierarquia...”. Por sua vez, uma organização holográfica é aquela que “possui em cada um dos seus setores uma autonomia que tenta reproduzir, em grande parte, o todo organizacional. A organização holográfica se torna um conjunto de pequenas organizações com o máximo de interdependência” (UFPE/HC, 1997, p. 31-32).

A antiga arquitetura organizacional das coordenações, serviços e seções cederia lugar a “uma estrutura simplificada, moderna, flexível com apenas dois níveis hierárquicos: Diretoria e Unidades Funcionais” (UFPE/HC, 1997, p. 31).

A Diretoria compreenderia “em seu conceito todos os órgãos colegiados, as assessorias e as novas Coordenadorias” (UFPE/HC, 1997, p. 31) mantendo seu papel de responsabilidade social e representação institucional além do controle normativo da organização. O papel da Diretoria seria garantir os recursos necessários para que as Unidades Funcionais (UFs) alcancem suas metas de educação, de pesquisa, de extensão e de assistência (UFPE/HC, 1997, p. 33).

As Coordenadorias deixariam de ser órgãos de direção intermediária, como no modelo então vigente, perderiam, portanto, poder hierárquico direto e assumiriam funções de coordenação propriamente ditas. Iriam partilhar “com a diretoria o processo de gestão participativa, ou seja, elas passam a constituir a diretoria expandida do HC e, assim, ganham novas responsabilidades” (UFPE/HC, 1997, p. 34). O papel das coordenadorias é apoiar e prover as Unidades Funcionais. Elas são co-responsáveis pelos resultados das UFs.

A Diretoria e as Coordenadorias já existiam na estrutura organizacional do HC. A novidade era a criação das unidades funcionais, consideradas como as células básicas do novo modelo. Elas deveriam substituir os serviços e seções então existentes, dentro de um processo de negociação entre as equipes. “As Unidades Funcionais são unidades executivas do Hospital das Clínicas, que realizam seus objetivos sociais e concretizam seus produtos e serviços” (UFPE/HC, 1997, p. 36).

Cada Unidade Funcional deveria definir suas metas. As unidades funcionais são definidas como semi-autônomas; auto-suficientes nos seus processos operacionais; com organização interna própria; atuam com o mínimo de regras explícitas, desenvolvem compromissos com metas e soluções negociadas entre outras características.

Definido o projeto, a etapa seguinte foi o trabalho de divulgação da proposta de reestruturação organizacional. Na ocasião, foram realizados

diversos encontros com professores, servidores técnico-administrativos, não só no HC, como também nos diversos departamentos do CCS com o objetivo de expor os novos elementos básicos do modelo organizacional.

O processo de divulgação e implantação do PRO foi envolto em um clima de forte desconfiança por parte do Sindicato dos Servidores Técnico-Administrativos da UFPE (Sintufepe) e das entidades estudantis. Para essas entidades, o PRO representava um ensaio para a privatização do Hospital das Clínicas ou sinalizava como uma preparação para torná-lo uma Organização Social.

Segundo o depoimento que se segue, a proposta inicial era preparar o Hospital das Clínicas para ser qualificado como uma Organização Social. Garibaldi Gurgel Júnior, médico do HC naquele período, esclarece:

O que estava no início da discussão era a Reforma do Estado; inclusive em alguns documentos constava que o HC ia tornar-se uma organização social. Isso nas primeiras reuniões entre o consultor e a equipe de trabalho do HC, incluindo aí professores e a maior parte da equipe da Direção, pois havia muitas mudanças de nível internacional que justificavam isso, muitas propostas de mudanças no Ministério da Reforma do Estado que poderiam ser colocadas em prática pelo HC (entrevista pessoal, 2001).

A Direção do HC nunca admitiu nas entrevistas que o propósito era transformar o HC em OS. Quando perguntado sobre o assunto, o diretor-técnico respondeu:

Na realidade, isso começou bem antes do Projeto Organizações Sociais. Quando apareceu o Projeto, a Diretoria do HC, em todas as reuniões a que fomos, inclusive em Brasília, a Superintendência do HC foi eminentemente contra a estrutura da organização social (Amaro Medeiros, entrevista pessoal, 2001)

Nos capítulos 3 e 4, foi visto que as primeiras especulações ou reflexões sobre OS datam do fim de 1994, e o lançamento do Plano Diretor foi em novembro de 1995. Essa Diretoria do HC assumiu em 1996. A pesquisa verificou a existência de documentos que comprovam a intenção do HC em se qualificar como uma Organização Social. Na segunda reunião

de trabalho, realizada em 8 de maio de 1997, foi distribuído aos participantes um documento (apostilha para reunião de trabalho), no qual constava:

O HC deverá ser administrado por um Contrato de Gestão com o Governo Federal. O HC deverá ser transformado em Organização Social e assim atuará como uma empresa privada, com compromisso com resultados, gerido por um Contrato de Gestão com autonomia financeira (C. Guido CONSULTORIA, Apostilhas, maio, 1997, p. 2).

Até a sexta reunião de trabalho, dia 22 de maio, o assunto Organização Social continuava em pauta. Na apostila entregue aos participantes dessa reunião, a questão estava exposta nos seguintes termos:

O Estado Brasileiro está passando por uma significativa reforma. A Reforma do Estado - Reforma Administrativa está sendo votada no Congresso. Ela terá sérias repercussões na vida administrativa e empresarial do H.C.
O H.C. deverá ser administrado por um Contrato de Gestão com o Governo Federal ou com a Universidade (...)
O H.C. dependerá, inexoravelmente, de sua eficiência (C. GUIDO CONSULTORIA, Apostilas, p. 3, maio 1997).

Nesse período, a consultoria chegou a produzir dois textos preliminares que explicitavam a possibilidade de o HC tornar-se uma Organização Social (GURGEL JÚNIOR, 1999). A reforma administrativa era vista como uma grande oportunidade para se reestruturar o HC e dotá-lo de uma nova de estrutura organizacional e de gestão. O depoimento do consultor é esclarecedor:

Se a lei [das Organizações Sociais] tivesse passado, se a Universidade tivesse operado, o HC já seria, como eu acho que virá a ser, a primeira OS da UFPE com o Centro de Informática, porque ambos são pontos de excelência (...). A única maneira de o HC sobreviver nas condições objetivas era se transformar em OS, com um detalhe, sob controle do seu funcionalismo. Então o xis da questão era eles [professores, médicos, enfermeiras e funcionários] perceberem que podiam manter o controle e se beneficiarem, inclusive salarialmente (Carlos Guido, entrevista pessoal, 2001).

Todavia, pouco tempo depois de iniciar os trabalhos, a consultoria foi obrigada a abandonar a associação do PRO com as idéias das

Organizações Sociais. A oposição ao Projeto OS, desde o seu lançamento, sempre foi muito grande no interior das universidades federais. A comunidade universitária havia manifestado posição contrária a essas propostas. O Projeto OS foi duramente criticado pelas Instituições Federais de Ensino Superior em artigos acadêmicos, em material produzido pelo movimento sindical (panfletos, cartilhas) além de artigos publicados em jornais. As idéias vinculadas pelo projeto eram vistas como a privatização das universidades públicas.

A mudança da natureza jurídica do órgão era um dos aspectos mais atacados da proposta das OS. “Houve conflitos com os sindicatos com relação à mudança da razão social de pública para privada” (Frederico Ribeiro, entrevista pessoal, 2001). Como poderia o HC, um órgão suplementar da Universidade Federal de Pernambuco, vir a ser uma Organização Social no interior de uma organização estatal, que é a Universidade? Essa questão não foi devidamente analisada pelos formuladores do PRO. A compreensão era que isso seria possível, mas com uma diferença: sob o controle dos servidores do HC, como visto anteriormente no depoimento do consultor, e como expressa o relato abaixo:

Se isso virasse uma organização social, alguém não viria administrar? Se acreditavam que isso aqui poderia dar lucro, por que nós que estávamos aqui dentro não podíamos mantê-lo como uma empresa? (...) então tínhamos de fazer esse repasse para as pessoas; tínhamos como gerenciar. Tinha de trabalhar as pessoas que estavam aqui dentro para isso acontecer; não precisava chegar um grupo de fora para gerenciar, para se ter um resultado positivo; nós aprenderíamos a fazer isso (Sandra Ayres, entrevista pessoal, 2001).

Para o diretor-superintendente, Marcello Silveira, o PRO era um exercício para que “os que fazem o hospital sejam os empresários da organização social, que o Estado não precise privatizar, chamando empreendedores de fora....” (GURGEL JÚNIOR, 1999, p. 188).

Observa-se, como denotam os depoimentos acima, que havia desinformação e temor quanto à implantação do Projeto Organizações Sociais. Em primeiro lugar, compreendiam a publicização como o mesmo que privatização, ou por motivos ideológicos ou desinformação. Em segundo

lugar, temiam que a OS pudesse vir por “decreto” (medida provisória) e impor o modelo. Todavia, conforme entrevistas, nem um dos Ministérios foi procurado – MEC e Mare – para discutir e obter informações. “...o MEC nunca acompanhou, não tinha conhecimento” (Marcello Silveira, entrevista pessoal, 2001). “A mudança do caráter jurídico não será uma iniciativa do Hospital. Se for da Reitoria ou do Governo Federal, o hospital não tem como obstaculizar isso” (Marcello Silveira apud GURGEL JÚNIOR, 1999, p. 188-189).

O Projeto Organizações Sociais foi também alvo de crítica por parte das entidades do setor Saúde. O Conselho Regional de Medicina do Estado de Pernambuco (Cremepe), em 1996, já havia censurado a proposta das Organizações Sociais no editorial de seu jornal, que afirmava:

Agora ameaça maior coloca em risco a sobrevivência do SUS com a edição da Medida Provisória que está sendo gestada nos gabinetes do Governo Federal determinando a criação das organizações sociais e agências executivas em que transfere, à iniciativa privada, a responsabilidade da prestação de assistência médica (JORNAL DO CREMEPE, Recife, p. 2, nov/dez, 1996).

O Conselho Nacional de Saúde (CNS), em 1997, divulgou documento reprovando, de maneira incisiva, a proposta de OS (SILVA, 1999). O mesmo Cremepe, em novo editorial de 1997, voltou a censurar O Projeto Organizações Sociais:

...credite-se ao plenário daquele encontro [I Encontro Nacional dos Conselhos de Medicina de 1997] a unânime reação à proposta social-liberal do Governo (...) de estender à Saúde o regime jurídico das “organizações sociais” (...) que não deixa de representar uma ameaça de privatização (JORNAL DO CREMEPE, p. 2, maio/jun, 1997).

Posteriormente o diretor do Centro de Ciências da Saúde (CCS) também manifestou sua discordância com o Projeto OS:

Os Hospitais das Clínicas têm necessidade de se modernizar gerando recursos próprios (...). Transformá-los isoladamente em OS, levará à criação de uma entidade autônoma dentro da outra, conflitando com esta última, a IFES [Instituição Federal de Ensino Superior], razão de ser de sua existência como Hospital

de ensino. (...) correndo o risco de desfigurar o cumprimento de suas funções de ensino... (HC - Notícias, p. 5, 1997).

O Projeto Organizações Sociais também foi rejeitado pela Associação Brasileira de Diretores de Hospitais Universitários e de Ensino. Essa associação congrega todos os hospitais universitários, mais os hospitais de ensino que não são da rede federal ou estadual, inclusive os hospitais privados de ensino. Em entrevista, o então diretor-superintendente do HC afirmou que o projeto OS “nunca foi aprovado pelos diretores dos hospitais”, pois “com isso aqui [a OS], você, (...) em outras palavras privatiza o hospital” (Marcello Silveira, entrevista pessoal, 2001).

Em face dos diversos questionamentos sobre o Projeto OS, vindos dos mais diferentes segmentos, o diretor-técnico do HC, dr. Amaro Medeiros, colocou-se formalmente contrário à proposta das Organizações Sociais.

A proposta de Organizações Sociais estava envolta em ambigüidades. Além daqueles três possíveis significados depreendidos dos escritos do ministro Bresser Pereira (1996a, 1997b) e em Bresser Pereira e Grau (1999) anunciados no capítulo 3, havia o entendimento de privatização, por mais que fosse negado pelo ministro. Para muitos, o projeto significava entregar uma organização pública para ser gerida por uma empresa privada. Tal fato revela que a comunicação durante a fase de divulgação da proposta reformista foi falha.

A Direção do HC e a consultoria partiram de uma situação concreta de graves problemas financeiros e de baixa performance. Com o intuito de equacionar os problemas, conceberam uma proposta que combinava a experiência bem-sucedida do Hospital Johns Hopkins com a proposta de Organização Social, sob a sugestiva denominação de Programa de Renovação Organizacional. Contudo, os idealizadores do PRO ou não tinham a dimensão do grau de rejeição à idéia das Organizações Sociais ou se tinham, menosprezavam o poder de mobilização e de crítica da comunidade universitária.

Nota-se que faltou, por parte da Direção do HC e da consultoria, uma análise mais acurada da realidade organizacional do HC e da Universidade. A rejeição ao Projeto Organizações Sociais sempre foi muito intensa da parte dos servidores da Universidade. Aliado a isso, a proposta foi gestada de maneira restrita à Diretoria (GURGEL JÚNIOR, 1999) como se pôde depreender do depoimento do consultor. Na fase de divulgação do programa, quando foi explicitada a questão da OS, o choque ocorreu.

Naquele primeiro embate, o PRO sofrera sua primeira derrota. A vinculação à reforma administrativa, de modo geral, e ao Projeto OS, em particular, foi descartada. Foi preciso modificar o discurso (eliminar qualquer referência à Reforma do Estado e ao Projeto Organizações Sociais), alterar o conteúdo e mudar a trajetória de implantação.

5.4 Implementando a mudança: o PRO-HC em ação

A segunda fase do PRO-HC caracterizou-se pela desvinculação da proposta de Organização Social. Em setembro de 1997, o documento **Novo modelo conceitual e operacional do HC/UFPE: PRO-HC: está nascendo um novo hospital**, produzido pela empresa de consultoria, é divulgado. O documento informa que o novo modelo operacional do HC não modificaria sua finalidade social nem seus objetivos organizacionais de ensino, pesquisa, extensão e assistência. Preservaria, também, sua clientela, natureza social e as tarefas técnicas desenvolvidas no hospital. O referido documento frisa que não haveria nenhuma alteração nas relações trabalhistas, nos contratos de trabalho e compromissos. “Nenhuma Lei foi revogada. Nenhuma prática administrativa legal pode ser esquecida” (UFPE/HC, 1997, p. 53). O ordenamento jurídico-legal-formal do HC não sofreu alteração, permanecendo na sua integridade.

Em ambientes onde predominam a reciprocidade, a cooperação e a confiança, a ação dos atores será pautada no sentido de manter e reproduzir essa situação. Grosso modo, isso é o que Putnam (1996) chama de “capital

social” e Albert Hirschman (1984 apud PUTNAM, 1996) designa de “recursos morais”.

Por outro lado, em contextos em que a desconfiança grassa, a estratégia prevaiente adotada pelos atores é a de não-cooperação. A desconfiança, uma vez instalada, dificilmente é eliminada. Por conseguinte, não havia incentivos para que os atores adotassem uma postura cooperativa.

Com efeito, apesar de o documento do PRO afirmar que não haveria modificação na natureza jurídica do hospital e nenhuma lei seria revogada, a desconfiança permaneceu no movimento sindical. Como informa Gurgel Júnior (1999), o processo de implantação do PRO foi marcado pela desconfiança por parte do Sindicato dos Servidores da UFPE que o identificava como ponta de lança do Projeto OS, como se pode observar na passagem a seguir:

(...) O HC não é uma organização social ainda, mas ele já vive num pré-estágio de organização social. (...) Como existia uma discussão nacional com relação à organização social em si, eles sempre procuram uma forma de mistificar, de tornar a coisa assim um pouco nebulosa. Aí surge o PRO-HC que é a mesma coisa, mas eles conseguem dar uma roupagem diferente (Lenilson Santana, entrevista pessoal, 2001).

Segundo o documento, o HC se organizaria como um sistema aberto, constituído por unidades funcionais semi-autônomas, regido por um contrato-programa de metas negociado anualmente entre as unidades funcionais e a Diretoria. Seria firmado também um Contrato de Gestão entre o HC e a Universidade Federal de Pernambuco.

O novo modelo organizacional e operacional estava baseado em três eixos fundamentais, a saber: aumento da produtividade⁶³ e sua transferência na forma de remuneração financeira para professores e funcionários do HC; flexibilização nas relações trabalhistas (contratação sem

⁶³ “O conceito de produtividade é associado diretamente ao atingimento das metas de cada Unidade Funcional (UF) em particular (...) Produtividade é compreendido aqui como uma remuneração adicional pela contribuição específica de cada pessoa para a consecução do excedente realizado pela UF” (UFPE/HC, 1997, p. 66-67).

concurso); e arrecadação de receitas próprias pela destinação de dois andares do hospital para o atendimento de pacientes de convênios privados.

O pagamento de produtividade aos professores e servidores do HC configurou-se um incentivo para se obter a cooperação para implantação do PRO e, sobretudo, para o controle dos custos de produção e a economia interna das unidades funcionais. O sistema funcionaria com o seguinte mecanismo: cada unidade funcional compraria e venderia produtos e/ou serviços interna e externamente, e por meio de indicadores previamente definidos, avaliar-se-iam os resultados no final de um período, verificando se a UF foi superavitária ou deficitária.

Uma vez que a natureza jurídica da entidade não seria modificada, para viabilizar o novo modelo nos seus três eixos, era fundamental a constituição de duas cooperativas: uma de médicos e outra de funcionários do HC. Embora se tenha elaborado uma proposta de regimento da “Cooperativa dos Médicos do HC”, no entanto, não se conseguiu efetivá-la. Para o consultor, na época, faltou a base legal para a constituição das cooperativas. Sobre o assunto ele comentou:

(...) queríamos uma estrutura legal que suportasse essas duas cooperativas de médicos e de funcionários do HC e uma economia interna de unidades funcionais. Então, o próprio hospital ia comprar e vender (...). Mas as unidades iam internamente faturar, administrar e distribuir. (...) Só precisávamos dessa transição legal, do institucional do hospital para as cooperativas, que podiam ser feitas por convênios de prestação de serviços internos (...) Não tínhamos base legal, a verdade é essa, faltou a base legal.... (Carlos Guido, entrevista pessoal, 2001).

Devido à impossibilidade de se instituir as cooperativas, a alternativa do HC foi manter o convênio com a Fade, cuja participação foi essencial para o desenvolvimento do PRO. O depoimento abaixo é bastante elucidativo:

A Fundação [Fade] foi a grande financiadora desse processo todo (...), e muitas vezes ela sustentou o processo de terceirização, o processo de financiamento e melhoria do hospital (Carlos Guido, entrevista pessoal, 2001).⁶⁴

⁶⁴ A contratação da empresa de consultoria foi feita pela Fade.

Importante assinalar que a relação Fade/HC é anterior ao PRO. Na realidade, devido às “amarras” da legislação que regula as entidades públicas, as universidades criaram fundações de apoio, que, por serem de Direito Privado, não estão submetidas aos mesmos controles legais das universidades, garantindo agilidade e maleabilidade em atividades de compra, contratação de pessoal temporário entre outras ações. O então diretor-superintendente informa:

Esse convênio é um convênio antigo do Hospital, da Reitoria com a Universidade, visando à Fade dar um apoio ao hospital. Naturalmente sofreu modificações (...) Existem termos aditivos visando a exatamente ajustá-lo à realidade de cada época que se está vivendo (Marcello Silveira, entrevista pessoal, 2001).

De acordo com Gurgel Júnior (1999), o citado convênio permite à Fade o manuseio de recursos de custeio do SUS para contratação de mão-de-obra. Esse mesmo autor afirma que o Tribunal de Contas da União emitiu pareceres contrários a determinadas ações realizadas pela Fade no HC em 1998, gerando crise e instabilidade no funcionamento do hospital.

O convênio com a Fade e as outras duas bases do tripé no qual se alicerçava o PRO foi duramente criticado pelo movimento sindical. Sobre o convênio com a Fade, a vice-presidente da Associação dos Docentes da UFPE afirmou:

Num processo de privatização interna, como o do HC, em que sob a justificativa de tornar mais leve a utilização do dinheiro público criou-se uma fundação de apoio ao desenvolvimento. Você passa o dinheiro todinho da Universidade para lá; ele se torna um dinheiro de administração privada, quer dizer que você pode contratar sem concurso público, você tem uma facilidade maior. Isso exigiria um nível de controle muito maior do que quando o dinheiro era totalmente administrado aqui [na Universidade] (...). Quer dizer que na hora que se vai correr o risco de tirar o dinheiro do controle público para uma fundação de direito privado para administrar uma estrutura como essa do hospital, tinha-se que criar simultaneamente uma instância de fiscalização dentro do hospital, com participação de todos os centros da Universidade, porque quem acaba pagando é a Universidade como um todo (Maria Luiza Mércio, vice-presidente da Adufepe, no Debate: HC por uma gestão democrática, 14/12/2000).

Sobre essa questão, o diretor de Imprensa do Sintufepe, Lenilson Santana, disse em entrevista: “As verbas que vêm para a Fade ninguém tem controle; a Fade administra e faz o que quer, contrata como quer, compra do jeito que quer e ninguém tem controle sobre essas coisas.” No que se refere à destinação de leitos para seguros privados de saúde, a coordenadora geral do Sintufepe afirmou: “A gente vem denunciando a implementação dessa privatização que Mozart vem fazendo no HC, principalmente quando se deu a reforma de dois andares que ficou à disposição dos seguros privados.” (Kátia Telles, entrevista pessoal, 2000).

Na realidade, esses andares não chegaram a entrar em operação, pois o Ministério Público não permitiu seu funcionamento, considerando inconstitucional oferecer serviços de atendimento privado em um hospital público. Esse fato também ocorreu em São Paulo quando o Ministério Público naquele Estado entrou com uma ação contra o Hospital das Clínicas da Universidade de São Paulo (USP), com a mesma alegação de inconstitucionalidade em 1999.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em agosto de 2001, considerou dentro da lei a prática de o HC da USP oferecer hotelaria diferenciada a pacientes que pagam pelas consultas e com convênios privados de saúde.⁶⁵ Atualmente, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional um projeto de lei, de autoria do senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE), que permite aos hospitais universitários reservar 25% de seus leitos para pacientes que podem pagar pela consulta e para os que têm plano de saúde.⁶⁶

O sindicato atuou no sentido de mobilizar os servidores do HC e o restante do pessoal da Universidade por meio de assembléias, reuniões setoriais, distribuição de panfletos, uso de carro de som, notas em jornais para denunciar o que eles consideravam a privatização do hospital. Componentes do Sintufepe também se fizeram presentes nos seminários de

⁶⁵ Justiça assegura a HC atendimento privado, **Folha de São Paulo**, 6/9/2001.

⁶⁶ JUSTIÇA libera atendimento privado, **Folha de São Paulo**, 6/9/2001. DUPLA porta, Editorial. **Folha de São Paulo**, 26/8/2001. PINOTTI. Saúde à venda nos hospitais universitários, **Folha de São Paulo**, 20/8/2001.

divulgação do PRO. Tais encontros eram abertos aos servidores do HC e contavam com um número considerável de pessoas, como pode ser observado no Quadro 6.

Quadro 6

Demonstrativo de Reuniões para Implantação do PRO-HC/97

Especificação	N.º de reuniões	N.º de participantes
Departamentos do CCS	11	107
Departamentos do CCSA	01	10
Unidades do HC	207	967
Nusp	01	08
Total	220	1.092

FONTE: **Relatório de gestão HC/UFPE** (jan. 1996-dez. 1999).

Nos quatro primeiros meses, foram envolvidas 967 pessoas (C. GUIDO CONSULTORIA, Relatório, jul. 1997). Esses seminários serviam ao sindicato como um espaço importante para o exercício da crítica ao PRO. Tentavam, assim, contrapor-se às idéias do PRO associando-as à Reforma do Aparelho do Estado promovida pelo governo federal para granjear seguidores. Em entrevista, o consultor expressou:

As resistências eram objetivas (...); panfletos expondo os fatos e em todas as reuniões que fazíamos sempre tinha um líder sindical. Mas quase sempre no embate entre ele e os próprios funcionários, ele não se mantinha. Porque eles [o sindicato] vinham com uma discussão na linha política (...) e nós estávamos discutindo em outras camadas (...) Como eles não tinham, claro, proposições objetivas para discutir em outras camadas, ficavam somente na discussão política (Carlos Guido, entrevista pessoal, 2001).

Segundo Frederico Ribeiro (entrevista pessoal), “o sindicato era o que mais batia; ‘isso vai ser privatizado e tal’ (...) nós vivemos uma época de turbulência no processo de mudança...”.

Não obstante o esforço da representação sindical em construir uma mobilização contra o PRO, não conseguiu arregimentar um número expressivo de pessoas. Porque, em primeiro lugar, havia por parte dos

servidores técnico-administrativos do HC uma simpatia pelo projeto; segundo, o PRO acenava para possíveis ganhos financeiros; terceiro, havia efetivamente o interesse em fazer com que o HC funcionasse melhor, que isso se traduzisse em melhores condições de trabalho. Quanto ao assunto, Lenilson Santana disse:

Tivemos muita dificuldade, porque sempre que buscávamos construir alguma mobilização entre os servidores, a Direção do hospital marcava uma atividade no mesmo horário e as reuniões do sindicato ficavam muito esvaziadas (...). Fizemos assembléias no HC, algumas reuniões setoriais com os trabalhadores do HC. Algumas delas tiveram muita gente, outras nem tanto. Fizemos um café da manhã, onde discutimos com os usuários as transformações (...). Não conseguimos promover uma paralisação no HC, porque também havia a simpatia pelo projeto; agora é que o pessoal está desiludido. É muito comum chegarmos aos setores e as pessoas conversarem com a gente trabalhando, porque estão ganhando produtividade, (...). Agora, de que forma ganham esse salário, as pessoas não dizem de jeito nenhum (...) É muito comum ver nos setores por onde passamos pessoas ganhando salário paralelo ao da Universidade. Agora, a forma que se utiliza para pagar esse salário paralelo, não sei (entrevista pessoal, 2000).

O movimento sindical não conseguiu impedir a implementação do PRO; não era, naquele momento, um ator com poder de veto. O PRO acenava com vantagens pecuniárias e com a perspectiva de melhoria das condições de trabalho, obtendo assim a cooperação dos servidores do HC ao mesmo tempo em que neutralizava a argumentação e a ação das lideranças sindicais.

Um importante núcleo de resistência localizava-se entre os professores do Centro de Ciências da Saúde (CCS), especificamente dos departamentos das Ciências Médicas. Como visto anteriormente, o próprio diretor do centro já havia manifestado sua posição contrária ao PRO. O trecho a seguir exprime com nitidez essa postura recalcitrante:

O HC é um hospital dentro do Centro de Ensino. Ora, o Centro de Ensino disputa com a Direção do hospital o poder. Então o centro chegou a expressar formalmente toda espécie de resistência, proibindo as unidades de assinar qualquer tipo de documento e resistindo à transição enquanto não compreendesse a transição. Quando compreendeu, resistiu

por outros motivos. O segundo foco de resistência grande é a resistência dos *master*, a resistência dos grandes nomes da escola que defendiam espaços técnicos, espaços conceituais e espaços físicos. Então, eles eram donos de parte do HC. Ou seja, o HC era um grande oligopólio, onde grandes nomes detinham andares, e dominavam, ensinavam e atendiam quando queriam (Carlos Guido, entrevista pessoal, 2001).

As mudanças propostas pelo PRO afetavam fundamentalmente a área de ensino, com fortes repercussões na relação entre ensino e assistência. Pois o conceito de Unidade Funcional exigia maior participação dos professores, além de que eles teriam de definir metas de ensino e assistência com uma equipe multiprofissional da UF. Como se pode observar no relato abaixo, a participação docente não foi significativa:

O mais interessante é que a participação dos técnicos do hospital foi bem maior do que a dos docentes. [Inclusive] a mudança de administração mexia basicamente com os professores (Amaro Medeiros, entrevista pessoal, 2001).

A relação entre os professores e o HC não é bem definida. Segundo Gurgel Júnior (1999), a não-participação dos professores nas atividades hospitalares constitui um problema comum à maioria dos hospitais universitários. Gurgel Júnior, em entrevista, expressou:

Esse é um problema de todos os hospitais universitários em que os professores pensam que não têm de trabalhar no hospital, eles têm de dar aula. Toda vez que você imagina discutir as possibilidades de os professores assumirem o HC, há uma resistência. O professor, na maioria das vezes, não se envolve operacionalmente com o hospital, salvo algumas exceções, que são os professores que tocam a pesquisa, dão aulas e se responsabilizam pelo hospital; boa parte deles faz do hospital um espaço de prática acadêmica muito distanciada; ele vai lá dar aula (...), mas não é como em alguns setores em que tudo passa pelo departamento. Alguns departamentos são muito fortes nesse sentido, a maioria não é. O professor não se aproxima do trabalho do hospital, ele o usa apenas para demonstrar, em aula prática, como é que se faz o atendimento ou procedimentos (...) Alguns grupos estão dentro do HC há muitos anos, têm residência forte (residência de que eu falo é o programa de pós-graduação); esses atuaram no começo, depois o PRO foi perdendo aquela força e ficou somente um convênio de flexibilização....

Os percalços enfrentados pelo HC vão além da questão do não-envolvimento dos professores com a operacionalização do hospital. Verificou-se ainda que existe também uma resistência ao próprio funcionamento do hospital. Essa resistência Gurgel Júnior (1999) definiu como resistência passiva. O termo mais próximo ao fenômeno, que melhor o qualifica e define, é o de resistência silenciosa. A passividade é um estado de apatia e indiferença. O fato em tela não se resume apenas a um comportamento não cooperativo, mas aponta para ação contrária, porém sem ser verbalizada, mas materializada no boicote deliberado e sistemático. A passagem que segue evidencia esse aspecto:

Havia algumas unidades aqui onde apesar de ter o cargo de chefe do serviço, o professor não aparecia no hospital; era importante para o currículo dele ser chamado de chefe da disciplina tal, mas ele não dava absolutamente nada. Houve conflitos declarados e os não declarados em que simplesmente não faz, boicota, puxa [o tapete], e diz para a secretária: "Qualquer documento que chegar não dê a ninguém, deixe aí na gaveta; quando eu vier na próxima semana, eu vejo". Mandávamos para lá os agendamentos das reuniões, os relatórios das discussões, e quando perguntávamos três dias depois às lideranças, que era o pessoal que estava efetivamente levando, eles respondiam: vocês não mandaram, não recebi. Estava guardado na mesa do chefe, porque ele tinha de ler primeiro do que aquele grupo que estava participando. Tinha os líderes que estavam participando mesmo sem estar a favor, sendo contra; não era um contra declarado, estavam participando e depois saíam daquilo ali; vamos detonar, vamos boicotar que isso aqui não vai dar certo. Eram os sabotadores (Lúcia R. do Nascimento, entrevista pessoal, 2001).

Essa situação é ratificada por Gurgel Júnior que afirma:

... alguns professores faziam resistência a qualquer coisa. Existe um conjunto de pessoas que trabalha no HC que, a meu ver, não quer que o HC funcione, porque tem suas atividades fora. (...) porque em reuniões em que se tentava colocar mesmo uma proposta flexibilizada para o HC funcionar, havia resistência ao funcionamento do HC, não era à proposta, era ao funcionamento de qualquer forma, de qualquer maneira. Não é o profissional técnico-administrativo, é o professor, aquele pessoal que atua só nos departamentos, os professores que têm por lei o direito de atuar em dois empregos ou atuar muito fortemente na iniciativa privada. Alguns desses não atuam no hospital, não têm o hospital [HC] como seu espaço de prática mais importante e não valorizam isso. Esses eram mais

resistentes, muito antes do PRO (Gurgel Júnior, entrevista pessoal, 2001).

Conforme dito anteriormente, o conceito de unidade funcional implicava modificação na relação ensino/assistência. Cada unidade funcional deveria estabelecer suas metas de ensino, pesquisa e assistência coletivamente no interior da equipe multiprofissional, ou seja, deveria haver uma decisão colegiada sobre esses pontos. Parte do corpo docente reagiu, não aceitava aquilo que, na visão dos docentes, era uma intromissão na atividade da docência. O depoimento de Frederico Ribeiro ajuda na compreensão do conflito:

... isso gerou atrito. [A participação dos professores] não era obrigatória, a gente tentava atrair os professores para dentro do hospital. Como é que era feito? A unidade funcional estabelece metas para as três áreas: assistência, ensino e pesquisa. Eles dentro da unidade em conjunto; médicos-docentes, médicos não docentes, enfermeiras, auxiliares de enfermagem definiriam as metas para as três áreas. Isso já era um problema, porque o ensino teria de ser discutido com pessoas que não eram docentes. Mas não há ensino se você não tiver uma enfermeira, um auxiliar de enfermagem. Então, isso gerou um problema com relação ao ensino porque teria de mexer numa série de estruturas que já não é da nossa competência. (...) e ainda os professores que têm de definir isso com a equipe...

O relato acima desvela a característica marcante do que foi o PRO: a informalidade e espontaneidade. Não obstante não ter havido alteração da natureza jurídica, o PRO propunha uma mudança radical no modelo organizacional e operacional do HC consubstanciada na substituição da estrutura de serviços por unidades funcionais.

Ao longo dos seus três anos de existência, o PRO não foi homologado pelas instâncias competentes da Universidade (GURGEL JÚNIOR, 1999). Do ponto de vista formal-legal, ele não existia. Importante frisar que a adesão dos professores ao novo modelo era espontânea. “A relação do professor com cada Unidade Funcional é definida e referendada por ele mesmo, não cabendo à Equipe Multidisciplinar de Liderança qualquer reparo à opção do professor” (UFPE/HC, 1997, p. 51-52). A coexistência entre a estrutura formal do hospital e a informalidade do novo modelo

desencadeou diversos atritos e embates entre os chefes de serviço e as equipes de liderança. “Teve o conflito das chefias dos serviços com as unidades funcionais. Era muito difícil para um chefe dividir a chefia dele com outras pessoas...” (Frederico Ribeiro, entrevista pessoal, 2001). Conforme observou Gurgel Júnior (1999, p. 86), as “equipes de liderança” foram “questionadas com frequência pelos professores quanto à sua legalidade”.

Mudança sem confronto, os formuladores do PRO reeditavam desse modo a velha fórmula da política brasileira: a convivência entre o velho e o novo, conforme demonstrado por Nogueira (1998) no capítulo 3 desta dissertação. “Moderou-se assim a mudança, que não conseguiu se radicalizar” (NOGUEIRA, 1998, p. 12). O PRO foi uma aposta na possibilidade de uma transição espontânea da estrutura vigente para a nova. O depoimento do consultor, reproduzido de Gurgel Júnior, sintetiza essa concepção:

A idéia é criar um momento de transição que seja acompanhado com muita tranqüilidade e naturalidade, que de fato o modelo novo só se impõe com a retirada do velho (...) Basta que o modelo novo não afronte as autoridades. Então (...) quem é poder não deve ser tirado. Estamos fazendo, incluindo mais pessoas no processo decisório, não tem que excluir o chefe do serviço, não precisa desmoralizá-lo, destituí-lo. O chefe do serviço é um elemento básico da equipe multidisciplinar de liderança e talvez a própria liderança da equipe multidisciplinar (...) não vai ser uma nomeação do ponto do vista formal, a pactuação vai gerar isso (Gurgel Júnior, 1999, p. 93).

A burocracia pode ser sintetizada como um sistema estruturado segundo um conjunto de regras e normas rígidas formalmente definidas, centralizadas e com vários níveis hierárquicos. O excesso de formalismo e o controle seriam seus principais defeitos. Um dos pressupostos do PRO era o da inadequação do modelo burocrático à atual realidade das organizações. Ao preconizar uma organização com menos normas e regras formais e mais agilidade no desempenho de suas funções, o PRO confundiu os vícios e defeitos da burocracia com ausência de regras, apostou na espontaneidade e na informalidade como vetores da transformação. Acreditou-se que o instituinte (as unidades funcionais), mesmo sem negar as regras e as

normas existentes, poderia assimilar e transformar o instituído (os serviços e suas chefias).⁶⁷ O processo de mudança assentou-se no voluntarismo, sintetizado, com bastante propriedade, por Frederico Ribeiro (entrevista pessoal) na seguinte frase: “Jogou-se um modelo lindo, maravilhoso e esperou-se que as pessoas se apaixonassem pelo modelo, e elas, por livre e espontânea vontade, batalhassem para o modelo funcionar”.

É importante frisar que a Direção do HC, a consultoria e os coordenadores elaboraram uma proposta de regimento interno para o hospital, mas nunca chegou a ser discutida pela Procuradoria. A Procuradoria não emitiu sequer um parecer ou mesmo um simples comentário. O fato é que a proposta de regimento não entrou na pauta da Reitoria. O trecho abaixo indica isso:

Está aí um regimento que foi escrito e idealizado para uma apreciação, e até hoje não teve retorno da Procuradoria. Ele [regimento] não existe de direito, não é discutido, não é colocado em pauta (Lúcia R. do Nascimento, entrevista pessoal, 2001).

Na realidade, a hipótese anunciada pelo consultor não pôde ser efetivamente testada. Em dezembro de 1999, o reitor da UFPE, professor Mozart Neves Ramos, instituiu a Diretoria de Controladoria no HC e nomeou para o cargo o professor José Francisco Ribeiro Filho. A decisão de criar uma Diretoria de Controladoria foi tomada após auditorias realizadas no almoxarifado do HC, além da verificação de inadimplência com fornecedores e a descontinuidade das ações de Recursos Humanos (UFPE/HC/Diretoria de Controladoria, 2000).

Esse ato administrativo, na realidade, representou uma intervenção no HC, mudou de maneira significativa a trajetória do PRO, ou melhor, representou seu golpe de morte. Conforme depoimento abaixo:

Até dezembro de 1999 vínhamos implementando o PRO de uma forma gradativa. Durante o ano de 2000 houve algumas alterações na política do hospital, na forma de administração do hospital. Houve a criação de um setor, que se chamou de Controladoria,

⁶⁷ O professor Aécio Gomes de Matos que chamou a atenção para a relação entre o instituinte e o instituído.

quer dizer, foi uma tradução malfeita da palavra inglesa de controller. (...) a controladoria tentou ser a superintendência do hospital e administrar o hospital. E assim teve um impasse político dentro da Direção do HC, e isso levou todo o ano 2000 sendo resolvido e bloqueou o desenvolvimento e a implantação do PRO (Amaro Medeiros, entrevista pessoal, 2001).

Não é objeto desta dissertação discutir as razões da criação da Diretoria de Controladoria e suas conseqüências. Mas um breve relato dos fatos faz-se necessário. Em novembro de 2000, o controlador e sua equipe (coordenador de Material, coordenador de Informática, coordenador de Apoio Administrativo, coordenador de Orçamento e Finanças, coordenador de Recursos Humanos) entregaram relatório do período de dezembro de 1999 a novembro de 2000, ao mesmo tempo em que colocavam os cargos à disposição do reitor. Tal fato desencadeou uma séria crise no HC.

Em nota pública, as entidades sindicais (Adufepe e Sintufepe) ofereceram representação ao Ministério Público Federal, bem como apresentaram denúncia ao Tribunal de Contas da União. No início do ano 2001, nova Diretoria foi empossada no HC.

Por fim, cabe ressaltar que, apesar do término do Programa de Renovação Organizacional, o HC mantém no seu *site na internet* a denominação de unidades funcionais. Mais uma vez, o velho e o novo juntos; mantém-se a nomenclatura que representa modernidade, mas é retirado todo o seu conteúdo transformador.

5.5 Conclusões

Ao longo do capítulo, procurou-se analisar e interpretar os principais aspectos envolvidos na tentativa de promover uma mudança institucional do Hospital das Clínicas da UFPE. Seguindo o delineamento do capítulo anterior, nesta seção serão realçadas as características mais importantes do fenômeno estudado no presente capítulo.

O PRO-HC propunha uma modificação radical na dinâmica do funcionamento do HC, com implicações no relacionamento entre docentes e o hospital. Todavia, o processo foi montado sem uma base formal, isto é,

não houve uma institucionalização do processo. A lógica do PRO-HC estava baseada em uma adesão voluntária dos indivíduos, notadamente professores.

O PRO confundiu crítica à burocracia com ausência de normas e regras bem definidas. O programa acenava com possíveis ganhos expressos em aumentos salariais na forma de pagamento de produtividade, que, pelo que a pesquisa supõe, não chegaram a ser pagos. Por outro lado, a Direção do hospital não tinha capacidade de *enforcement*, ou seja, não tinha como fazer cumprir as orientações preconizadas pelo PRO-HC.

Os chefes de serviço do HC são os professores, chefes das disciplinas, que, por sua vez, são ligados aos departamentos do CCS, não devendo subordinação hierárquica à Direção do HC. O Diretor do CCS colocou-se em oposição ao PRO, sendo um importante pólo de resistência à sua implementação.

O movimento sindical foi outro pólo de resistência ao PRO, mas sem a força suficiente capaz de paralisá-lo. A atuação dos sindicatos deu-se pela participação de alguns de seus membros em reuniões de divulgação do programa, e distribuição de panfletos entre outras formas de crítica, sem, no entanto, obstruir a implementação do programa.

Embora tenha havido um amplo processo de divulgação das idéias do Programa, este foi elaborado de maneira restrita à Diretoria, gerando suspeitas e desconfiança na comunidade universitária, sobretudo por ter atrelado as propostas do PRO às idéias de Organização Social, que naquele momento eram fortemente rejeitadas, se não por todos, mas pela maioria dos servidores públicos federais.

As medidas preconizadas pelo PRO-HC enfatizaram a adoção de soluções de mercado por meio do chamado empreendedorismo público, como forma de equacionar os problemas e incrementar a capacidade de arrecadar receita extra-orçamentária, sem dispor de base legal para implantá-las. A interdição pelo Ministério Público de dois andares que seriam destinados aos convênios privados confirma a falta de base legal das propostas.

6

COMPARANDO DUAS ORGANIZAÇÕES SOB MUDANÇA INSTITUCIONAL

6.1 Introdução

Após reconstituir e explicar a trajetória da Fundação Joaquim Nabuco e do Hospital das Clínicas da UFPE, no presente capítulo, serão retomados os conceitos e categorias analíticas discutidos no capítulo 2 com a finalidade de proceder à análise comparada dessas organizações. O esforço é identificar e apresentar as similitudes e dessemelhanças nos processos de mudança institucional levado a cabo em cada uma delas, à luz de sua natureza, apoiando-se na estrutura de incentivos subjacente à natureza das organizações, bem como discutir os mecanismos de reação prevalente nos processos de mudança institucional.

Convém, antes, introduzir dois quadros comparativos das organizações a fim de ilustrar a explanação. O Quadro 7 refere-se aos atributos das organizações: tamanho; posicionamento na estrutura da administração pública federal, função/propósito; ambiente institucional; estrutura organizacional (fragmentada ou não); caráter da atividade; nível de autonomia profissional; sentido do tracionamento organizacional; e processo decisório.

No Quadro 8, são apresentados os principais atributos do processo de mudança institucional: mecanismo de reação prevalente; incentivo ofertado pelos dirigentes; grau de formalização/institucionalização do processo de mudança; orientação ou o sentido da mudança; presença/ausência de lealdade; perspectiva da mudança; posicionamento das entidades representativas dos servidores; percepção de sobrevivência da organização; linhas de hierarquia e subordinação existentes.

Importante advertir que a explanação não segue a ordem presente nos quadros abaixo. Estes servem como recurso didático-metodológico para diferenciar as organizações estudadas em termos de alguns se seus traços distintivos, ou melhor, de sua natureza, facilitando a compreensão do processo e da própria explicação do fenômeno.

Quadro 7
Atributos das Organizações

ATRIBUTOS	FUNDAJ	HC/UFPE
Tamanho (porte) da organização	Médio (menos de 500 servidores)	Grande (mais de 1.000 funcionários)
Função/Propósito	Pesquisa social, Promoção e Preservação cultural	Ensino e assistência à saúde
Posicionamento na administração pública federal	Órgão singular e insular	Parte do sistema federal de ensino superior e da rede de hospitais universitários
Ambiente institucional	Instável	Estável
Caráter da atividade	Diversificação	Especialização
Estrutura organizacional	Não fragmentada	Fragmentada
Autonomia profissional	Média	Muito elevada
Sentido do tracionamento organizacional	Tração para os gerentes das divisões (Institutos)	Tração para profissionalizar (núcleo operacional)
Processo decisório	Centralizado nas gerências dos Institutos (de cima para baixo)	Descentralizado da base da organização (de baixo para cima)

FONTE: elaboração do autor

Quadro 8
Atributos do Processo de Mudança institucional por Organização

ATRIBUTOS	FUNDAJ	HC/UFPE
Percepção de sobrevivência	Ameaça de extinção	Continuidade
Formalização/institucionalização do processo	Alta formalização	Baixa formalização ou inexistência (informalidade)
Principal incentivo ofertado pelos dirigentes	Segurança de continuidade	Ganho salarial (monetário)
Aspecto predominante no processo de mudança	Consenso (inimigo comum)	Descaso e desconfiança
Mecanismo de reação	Voz	Saída e Voz
Presença/ausência de lealdade	Presença de lealdade	Ausência de lealdade
Expectativa da mudança institucional	Reduzida	Elevada
Orientação das mudanças	Novas fontes de receitas	Novas fontes de receitas
Perspectiva da mudança	Preservação	Transformação
Linhas de hierarquia e subordinação	Claras e bem definidas	Dubiedade e ambigüidade
Posição das entidades representativas dos servidores	Aliado da Direção	Forte oposição

FONTE: elaboração do autor

6.2 A Natureza das Organizações

A partir da tipologia aduzida no capítulo 2, qual a natureza de cada uma das organizações em análise? Organizações hospitalares, como no caso do Hospital das Clínicas, enquadram-se no tipo ideal de Organização Profissional ou Burocracia Profissional. A Fundaj, por sua vez, experimentou na sua fase inicial a Estrutura Simples sob a liderança carismática de Gilberto Freyre. No segundo momento, período da consolidação da Fundaj como um instituto de pesquisa, com características que a aproximava de uma Organização Profissional, hoje, sua natureza organizacional aproxima-se da Forma Divisionalizada. Na realidade, a singularidade da Fundaj a coloca em uma posição de hibridismo organizacional, em que conjuga elementos da Estrutura Simples, Burocracia Mecanizada, Profissional e Adhocracia, enfim sua natureza organizacional é caracterizada pela diversificação de atividades.

A Fundação Joaquim Nabuco é uma organização geograficamente dispersa, constituída por seis institutos, cada um desempenhando uma função específica, que funcionam de maneira relativamente independente um dos outros, com uma produção bastante diversificada, podendo transformar-se e atuar como organizações autônomas. Todavia, não pode ser caracterizada como uma estrutura organizacional fragmentada, portanto diversificação não implica fragmentação organizacional.

Essa questão de atuação autônoma de todos ou de um dos institutos emergiu durante os debates sobre o Projeto OS quando da elaboração dos prováveis cenários a ser enfrentados pela Fundaj na negociação com o governo federal. Um dos cenários apontava para a absorção das atividades do Instituto de Pesquisa por uma Organização Social especialmente concebida para esse fim e, em caso de sucesso, os demais institutos seriam igualmente absorvidos pela nova entidade. Vale ressaltar que o próprio relatório da Fundaj reconhece que essa proposta poderia resultar no desmembramento do INPSO do restante da instituição.

A possibilidade de os atuais institutos se desvincularem da Fundaj também veio à tona em algumas entrevistas, como no depoimento, de Joanildo Burity:

... especulo que se a Escola de Governo num determinado momento resolver se descolar da Fundação, seria uma instituição que poderia funcionar perfeitamente dentro dos moldes, se não da OS, talvez das OSCIP, como um centro de treinamento de servidores públicos; de servidores públicos, não só no sentido estatal, mas também no sentido não-estatal, no sentido de terceiro setor.

A visão da organização como um grande bloco monolítico à beira do abismo, que pode a qualquer momento cair e transformar-se em diversos pedaços, evidentemente menores, é a metáfora utilizada por Mintzberg (1995) para ilustrar o caso da Forma Divisionalizada, que se encaixa como uma luva no exemplo da Fundaj.

A tarefa de harmonizar, de manter os institutos unidos formando uma única organização é exercida pela Superintendência de Planejamento e Administração (Supad), que desempenha o papel de escritório central. Cabe a ela exercer o controle centralizado das funções de Recursos Humanos, Planejamento, Orçamento e Finanças, Segurança e Patrimônio e Informática. Por intermédio de suas unidades, a Supad realiza as atividades de planejamento, elaboração e execução orçamentária, alocação de recursos financeiros para os institutos, movimentação de pessoal entre outras funções. Tal fato confere à Supad relevância, poder e legitimidade para cingir a estrutura da Fundação.

Se a Supad consegue o liame dos institutos por meio de recursos administrativo-institucionais, o outro elemento que garante o amálgama da Fundaj é dado pela própria Presidência na figura de seu líder, Fernando de Melo Freyre. Como dito no capítulo 4, o presidente na Fundaj encontra-se no cargo desde 1971, sendo, por conseguinte, um elemento importante na análise.

O fato de ser filho do fundador da instituição e estar há tantos anos à frente da Fundaj garante a Fernando Freyre uma posição de destaque, não somente dentro da Fundaj, mas também no cenário político estadual. Ele é

sempre definido como detentor de grande habilidade política e de gestão, quer pelos aliados, quer pelos opositores. Na seção sobre os incentivos, essa discussão será retomada.

Dois outros fatores contribuem para que a diversificação da Fundaj não a transforme em uma organização fragmentada. Primeiro, a Forma Divisionalizada incorpora características da Burocracia Mecanizada, apesar de os institutos terem uma tendência para outra natureza organizacional. Tenta-se, assim, estabelecer critérios de controle similares para os diferentes institutos. O segundo fator refere-se aos tipos de profissionais e à autonomia a eles conferida. Dada a diversidade de atividades, na Fundação Joaquim Nabuco trabalha um conjunto de diferentes profissionais: pesquisadores, restauradores, advogados, administradores, historiadores entre outros. Embora esses profissionais tenham autonomia no exercício das suas atividades, nem um deles possui o grau de autonomia conferido aos médicos. Os advogados e pesquisadores constituem uma exceção, porém sem a mesma dimensão dos médicos.

O Hospital das Clínicas da UFPE, embora funcione em um único prédio, onde os profissionais compartilham das mesmas instalações e de uma mesma gama de serviços, é uma organização fragmentada, simbolizada por seus membros como um “sistema de capitâneas hereditárias” ou um conjunto de “feudos”, para empregar os termos dos próprios entrevistados. “Como uma organização única, o Hospital das Clínicas, de fato, não existia” (Carlos Guido, entrevista pessoal).

A fragmentação organizacional observada no HC/UFPE, antes de ser uma anomalia, um aspecto patológico da organização, é um traço constitutivo da organização profissional, em que a organização hospitalar é o exemplo que melhor expressa essa característica. A fragmentação é decorrente da especialização; quanto maior o grau de especialização dos profissionais maior a fragmentação. Na organização hospitalar, a especialização é outra questão que emerge com impressionante força. Em função do desenvolvimento tecnológico e dos novos procedimentos, a especialização é cada vez maior, gerando outros e maiores problemas de coordenação.

Outro aspecto assaz importante que contribui para a fragmentação da organização hospitalar é a elevada autonomia profissional dos médicos. Conforme já assinalado por Freidson (1998) no capítulo 2, o grau de arbítrio dos médicos no exercício profissional está acima de qualquer outra profissão. Essa autonomia garante ao médico um grande controle sobre seu trabalho, podendo desempenhar suas funções quase que de maneira independente de seus colegas. A independência no exercício das atividades diárias de trabalho significa trabalho solitário. Não obstante a assistência à saúde envolver outros profissionais, o trabalho do profissional médico só pode ser revisto ou contestado pelos seus pares, mas isso não é algo recorrente.

A fragmentação também decorre do fato de os médicos permanecerem pouco tempo nos hospitais. Médicos e professores têm a prerrogativa legal de ter mais de um emprego. No HC, todos os médicos e professores de Medicina têm, no mínimo, um segundo emprego, e alguns atuam fortemente na iniciativa privada. Como pode ser visto no depoimento do diretor-superintendente:

(...) quase a totalidade das pessoas aqui tem outro emprego. Médicos têm 2 ou 3 empregos, e também trabalham na iniciativa privada de uma forma ou de outra, seja através de convênio, seja através do que for. (...) praticamente a totalidade [dos médicos e professores] tem atividades extras à Universidade, ao hospital universitário. Quer dizer, não se pode contar do ponto de vista de um grupo, você comparar um grupo com o outro, o grupo [dos que têm apenas um emprego] é inexistente (Marcello Silveira, entrevista pessoal, 2001).

Outra característica decorrente da natureza da organização refere-se ao processo de tomada de decisão sobre o trabalho a ser realizado. Nas Burocracias Profissionais, os profissionais tracionam a estrutura da organização para si, isto é, dada a autonomia profissional dos executores, uma grande quantidade de poder sobre a execução do trabalho permanece na base da organização (MINTZBERG, 1995).

Nesse contexto é que se pode falar que são organizações descentralizadas e democráticas ou, segundo a definição de Cohen, March e

Olsen (1972), anarquias organizadas. Mintzberg (1995), contudo, adverte que a descentralização e o espírito democrático não são generalizados, mas restritos aos profissionais. No caso de hospitais, o ambiente democrático e descentralizado é, em larga medida, uma exclusividade médica. As outras profissões não gozam do mesmo prestígio e influência quanto os médicos.

Em organizações hospitalares, enfatizando o caso do HC, professores de Medicina e médicos são os principais atores do processo de tomada de decisão no que se refere ao tratamento dos pacientes; são deles a última palavra. O PRO introduzia uma modificação nessa relação. A perspectiva do PRO era de ampliação da participação dos outros profissionais por meio da formação das Unidades Funcionais. O trabalho passaria a ser resultado do esforço de uma equipe, que estabeleceria metas para as áreas de ensino, pesquisa e assistência.

A fragmentação organizacional presente no HC pode ser apreendida pelo conceito de clivagem profissional. Essa se apresenta como uma característica inerente à profissão médica. Nesse sentido, a clivagem profissional configura-se uma variável explicativa para se entender a segmentação profissional no interior do HC entre dois grupos: servidores e médicos. A fragmentação geral do HC e dos próprios médicos se expressa em problemas de ação coletiva no interior de organizações profissionais em reforma (mudança institucional).

Na seção seguinte, analisar-se-á os mecanismos de reação dominantes em cada uma das organizações em tela. O traço marcante é que o emprego da Saída e da Voz também apresenta um padrão próprio que pode ser explicado segundo a natureza da organização.

6.3 Mudanças institucionais: saída, voz e lealdade em organizações sob reforma

No Hospital das Clínicas, houve o estabelecimento de dois padrões bastante distintos de reação: tanto a voz quanto a saída foram empregadas. Vale assinalar que cada mecanismo de reação pode ser associado ou diferenciado por segmentos bem nítidos de funcionários do HC. Enquanto a voz foi o mecanismo largamente utilizado pelos servidores técnico-

administrativos, a saída mostrou-se dominante entre os professores e médicos.

Na Fundação Joaquim Nabuco, a voz colocou-se como a opção de reação. O interessante é que a voz não foi empregada como um instrumento de protesto, mas de negociação, como instrumento eficaz de uma estratégia de sobrevivência institucional.

Os servidores técnico-administrativos do HC/UFPE recorreram ao uso da voz para manifestar sua oposição às propostas de mudança institucional contidas no PRO; os tradicionais métodos de protestos, tais como panfletagem, uso de carro de som, assembléias entre outras formas de manifestação foram empregados.

Contudo, o emprego da voz não se mostrou eficaz na ação de impedir a implementação do PRO. Uma parte significativa dos servidores apoiou a iniciativa reformista do PRO. A voz dos líderes sindicais não produziu eco suficiente para mobilizar os servidores contra o Programa de Renovação Organizacional.

Interessante é que o PRO aponta para uma nova repartição do poder no interior do hospital, com ganhos indiscutíveis para o conjunto dos servidores. A criação das Unidades Funcionais, ponto-chave da proposta, apontava para uma ampliação na participação de outros segmentos (enfermeiras, nutricionistas, assistentes sociais) no processo de tomada de decisão das atividades cotidianas do hospital.

A desconfiança quanto ao destino do HC (tornar-se uma Organização Social), as razões político-ideológicas (destinação de dois andares do HC para usuários que podem pagar ou que têm plano de saúde) explicam o uso da voz por parte dos líderes sindicais e, ao mesmo tempo, explicam seu fracasso em mobilizar os servidores, uma vez que o PRO acenava com possibilidades de ganhos concretos para os servidores em um contexto de congelamento salarial no setor público.

Como já foi visto, a voz foi mais empregada pelos servidores técnico-administrativos, porém não o foi exclusividade da categoria. O Conselho Regional de Medicina de Pernambuco também recorreu à voz em determinados momentos. A pesquisa detectou três situações bem precisas

de uso da voz: em dois editoriais de seu jornal e em uma matéria especial sobre o HC enfocando, em tom de crítica, a questão do Projeto Organizações Sociais, em que são entrevistados o diretor-superintendente do HC, professor Marcello Silveira, e o diretor do Centro de Ciências da Saúde, professor Gilson Edmar e Silva. Em entrevista ao Jornal do Cremepe, o diretor-superintendente do HC admite que o Projeto OS vinha sendo discutido “amplamente com professores, profissionais da área de saúde e estudantes”. Já o diretor do CCS, repete sua crítica a uma possível transformação do HC em Organização Social (JORNAL DO CREMEPE, 1998, p. 4). Essas três situações retratadas foram as únicas em que a pesquisa detectou o uso da voz por parte de professores de Medicina e médicos.

A opção de saída prevaleceu entre os professores de Medicina e também entre os médicos. Vale salientar que esses segmentos seriam os mais afetados pela implantação do PRO. A saída, nesse contexto, não indica uma retirada física do interior da organização, mas a não-participação, o não-envolvimento nas discussões sobre os destinos da organização; representa a negação do exercício da crítica e do debate. A saída nega a possibilidade do uso da voz, que pode ser compreendido com a possibilidade de construção de um palco, de um espaço político, no qual os atores expõem seus danos ou possíveis danos reais ou imaginários e tentam estabelecer uma negociação.

O não exercício da voz – optar pela saída – é um problema detectado por outras pesquisas sobre mudanças na dinâmica de funcionamento de hospitais públicos. Como informa Cecílio (1997, p. 40), os médicos simplesmente ignoram essas tentativas e continuam a seguir a rotina com “uma prática autônoma, sem subordinação real a nenhuma linha hierárquica, descomprometida com a equipe e com as diretrizes da organização”.

Interessante observar que são os médicos (professores e não professores) os atores mais influentes no interior de uma organização hospitalar. Os cargos de Direção são na sua totalidade exercidos por médicos (muitas vezes sem a habilidade gerencial necessária). São eles, portanto, atores importantes no processo de transformação da organização.

Não é intenção desqualificar os demais atores, mas sim pôr em relevo o papel desempenhado por médicos e professores de Medicina, destacando como as peculiaridades da profissão são elementos capazes de explicar o fracasso do Programa de Renovação Organizacional para além das “boas intenções” ou “vontades políticas”.

Segundo a teoria da Saída, Voz e Lealdade, os indivíduos influentes tendem a ser os mais leais por desejarem manter essa influência e a lealdade ativa à voz. Contudo, observou-se que nas organizações profissionais essa hipótese não assumiu o formato definido por Hirschman (1973). Conforme o capítulo 2, a lealdade funciona como um inibidor da saída. O próprio Hirschman (1973) ressalta que só se pode falar em lealdade quando existem possibilidades de saída. No caso da Burocracia Profissional, especificamente a organização hospitalar, mesmo quando é atendido o antecedente da hipótese (exercício da influência e várias saídas), o conseqüente, todavia, não se faz presente (lealdade).

A explicação para o fenômeno localiza-se em três aspectos que são interligados. Primeiro, os padrões de trabalho e comportamento são gerados fora das organizações, nas universidades e entidades que regulamentam o exercício da profissão. Segundo, a questão da formação médica, que enfatiza o trabalho individual e autônomo, não desenvolvendo nos futuros profissionais a capacidade para trabalhar em equipes multiprofissionais; “falta de tradição do médico de ‘sentar com a equipe’ e de colocar-se em uma posição horizontalizada com os demais profissionais” (CECÍLIO, 1997, p. 41). Os médicos não se sentem como parte de uma equipe. Essa questão pode ser atestada pelo depoimento de Lúcia R. do Nascimento (entrevista pessoal, 2001):

... numa plenária no anfiteatro, ele disse: Eu não admito isso, eu tenho 7 títulos, sou professor-titular, sou chefe, e como vou dividir essa liderança com alguém, com uma enfermeira, com outro médico. Não está certo, está errado.

Terceiro, as leis que regulamentam o exercício da Medicina resguardam o exercício autônomo da profissão, quando existe a revisão apenas pelos

pares, e a possibilidade de vários vínculos empregatícios, passando pouco tempo nas organizações onde atuam. Os laços de lealdade que estabelecem é com os colegas de profissão, “a organização é quase um incidente” (MINTZBERG, 1995. p. 208), haja vista poderem exercer a profissão em qualquer outra organização.

A saída era também alimentada e incentivada pelo fato de não-formalização do processo de mudança institucional. O PRO no seu documento norteador expunha que não haveria mudança nas leis ou mesmo nas práticas administrativas legais no interior do hospital. A Direção do HC pretendia realizar uma transformação radical na forma de funcionamento do hospital sem, no entanto, modificar seu arranjo administrativo-institucional.

Ora, reformas são momentos de desinstitucionalização, de mudança nas “regras do jogo”, logo, geram incertezas e perplexidades nos atores.⁶⁸ Nesse sentido, devem ser processos institucionalizados de maneira que as incertezas e dúvidas sejam diminuídas ou mesmo dissipadas. A criação de comissões formalmente constituídas, com atribuições bem definidas e de representatividade (participação de pessoas que gozam de algum tipo de prestígio no interior da organização ou indivíduos reconhecidos pela sua competência técnica) são elementos que contribuem para a obtenção da cooperação dos atores envolvidos, ao mesmo tempo em que confere aos reformadores capacidade de fazer cumprir as novas regras e normas, ou seja, garantia de *enforcement*.

Na Fundaj, conforme sugere Hirschman, na ausência de saída, prevaleceu a voz, o que se fez de forma notável. Tanto do ponto de vista individual quanto institucional, a voz colocou-se como a única opção. A habilidade da Fundaj no uso da voz decorreu da consciência de sua fragilidade institucional.

A voz se apresentou na Fundaj de duas maneiras distintas: a primeira, na perspectiva institucional quando ela busca a interlocução com o Mare e com o MEC, notadamente o primeiro, para discutir a proposta de Organização Social antes mesmo do lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Isso era a sinalização de, no mínimo, boa vontade ou de certo

⁶⁸ Cf também Melo (1997).

interesse. Pôde-se ver, ao longo do capítulo 4, que a Fundaj demonstrou uma “simpatia” pelo projeto, acreditando poder retornar a um passado de estabilidade e progresso perdidos. Quando, porém, avista que a proposta ameaçava de outra maneira a sobrevivência da organização como ente estatal, mantém a interlocução, pois a opção de saída não se revelava a mais indicada.

A criação de comissões também foi um momento de uso da voz. Vale a pena destacar o papel da segunda comissão que significou a amplificação da voz dos servidores no sentido de colocar-se contra a proposta de OS, que naquela fase era também a posição dos dirigentes da Fundaj. Ao mesmo tempo em que sinalizava para o conjunto dos servidores da organização que o Projeto OS não era o horizonte a ser perseguido, demonstrava ao Mare uma disposição em discutir o projeto no interior do órgão com os servidores. Essa estratégia mostrou-se correta, e pode ser atestada pela declaração de um dos interlocutores do Mare, que sobre o processo de negociação com a Fundaj afirmou: “Não houveram [sic!] atritos, o principal problema parecia ser o sindical” (Carlos Cristo, entrevista por e-mail, correspondência de 14/6/2001).

A voz serviu para construir dois palcos bem demarcados de debates. O primeiro palco era interno, simbolizado nas comissões, notadamente a segunda comissão, em que os atores internos se fizeram ouvir não somente no que se refere ao debate sobre Organização Social, mas também sobre o próprio modelo de gestão existente na organização. O relatório da segunda comissão é bastante crítico com os dirigentes da instituição e visualizava aquele momento como uma oportunidade para realizar uma transformação no modelo de gestão da Fundação sem, entretanto, adotar o modelo de Organização Social.

A intensidade da voz nessa segunda comissão, na sua reflexão sobre os problemas da Fundação Joaquim Nabuco, resultou na terceira comissão, dessa vez bem menor, e com a tarefa de estudar e propor mudanças. Essa transição, já expressa no capítulo 4, pode ser interpretada como uma modulação da amplitude da voz. Afastado o perigo de extinção, ocorre uma baixa na intensidade da voz, a qual pode ser geradora de desconforto. A amplificação da voz durante a segunda comissão foi importante na medida em

que revelava ao Mare existir uma forte resistência interna ao projeto, resistência essa que não partia dos dirigentes da Fundaj, mas de seus servidores. Cabe ressaltar que não se está adotando uma visão conspiratória dos fatos nem que houve uma ação deliberada por parte dos dirigentes da Fundaj ao constituir essa comissão, mas que ela acabou por servir aos interesses tanto de servidores quanto dos dirigentes.

O segundo palco de operações era o espaço de atuação dos atores estratégicos externos. O recurso da voz foi utilizado como meio de articulação dos interesses da Fundaj. Ao perceberem os riscos de extinção que corriam, abriu-se um canal de negociação com o Mare e com o MEC, não se limitando a esses atores, mas contatando-se importantes atores políticos.

Dois aspectos merecem notável relevo. Primeiro, não se pode olvidar que um importante interlocutor da Fundaj é o atual vice-presidente da República, Marco Maciel, além de outros, como Roberto Magalhães⁶⁹ e Joaquim Francisco (deputado federal)⁷⁰. Segundo, outro importante aliado da Fundaj e ex-dirigente da instituição, atual presidente da Fundação Roberto Marinho, Joaquim Falcão. Esses nomes foram citados para mostrar o arco de alianças no qual a Fundaj encontra-se inserida. Não é pretensão desta dissertação analisar a relação entre esses atores, mas demonstrar sua existência, que acaba por influenciar no processo de negociação.

6.4 Incentivos ou promessas?

Mudança institucional é um problema clássico de ação coletiva. Existe um problema de ação coletiva “quando tal ação é requerida para a produção de algo que pode ser formalmente definido como um bem coletivo” (SANTOS, 1993, p. 39). Com efeito, a implementação da mudança

⁶⁹ Deputado federal em 1995, depois, prefeito do Recife (1996-2000).

⁷⁰ “Setores ligados a Marco Maciel, Roberto Magalhães, (...) sempre tiveram também muito espaço na Fundação. Joaquim Francisco, quando venceu as eleições para o governo do Estado (1990), sua equipe de transição ocupou todo um andar da Fundação” (Túlio Velho Barreto, entrevista pessoal, 2000).

institucional é produto da combinação dos esforços dos indivíduos, ou seja, trata-se de uma ação cooperativa.

A proposta da reforma gerencial brasileira foi pautada basicamente em incentivos monetários, ou melhor, em promessas como se pode divisar no depoimento de Humberto Martins:

Promessas de promover um melhor desempenho e ganhar algo com isso no futuro, promessa de ganhar melhor, caso fosse possível desenvolver receita própria para bonificar o desempenho, promessa de não ser extinto por inviabilidade gerencial (entrevista por e-mail, correspondência de 20/1/2001).

Notam-se grandes diferenças entre as duas organizações em tela. Enquanto o HC apoiou-se nos incentivos monetários, a Fundaj obteve a cooperação com base em incentivos sociais coletivos.

O Programa de Renovação Organizacional propunha uma transformação radical na dinâmica do funcionamento do HC/UFPE. Conforme o capítulo 5, a mudança afetava fortemente os médicos e professores de Medicina, haja vista que o novo modelo propugnava uma alteração no modelo conceitual e operacional do hospital, o que exigiria não apenas maior participação, como também nova postura de trabalho: deveriam fazer parte de uma equipe multiprofissional. A passagem abaixo dá a dimensão dos desafios do PRO.

... eu nunca tinha encontrado na minha vida de consultor, 30 anos de organização, distâncias tão grandes dentro de uma organização. Nem grandes executivos e seus funcionários eram como aqueles luminares [professores de Medicina]; as enfermeiras e o resto nem existiam para eles, quer dizer, eles não viam os outros profissionais. Um mínimo de educação, de postura na fala ou na relação humana não existia; era aos berros, aos gritos que eles se relacionavam... (Carlos Guido, entrevista pessoal, 2001).

O HC apostou fortemente nos incentivos financeiros para obter a cooperação dos seus membros na implementação do PRO. Acenava com o pagamento de produtividade aos servidores do HC. Além desses incentivos, estava posto também maior participação dos funcionários nas definições das ações cotidianas do hospital, o que significava não apenas uma melhoria

das condições de trabalho, mas o próprio enriquecimento do trabalho, sinalizava, assim, para propiciar maior satisfação no trabalho.

A criação das Unidades Funcionais apontava para a formação de equipes de trabalho que definiram coletivamente seus objetivos e metas para ensino, pesquisa e assistência; valorizava-se, assim, os outros profissionais de saúde, além dos médicos. Qual a estrutura de incentivos definida para se obter a cooperação dos professores de Medicina e dos médicos?

O PRO acenou com importantes incentivos para a maioria dos funcionários do HC: aumento salarial via aumento de produtividade e maior envolvimento nas atividades da organização. Freidson (1998), no capítulo 2, alertava para a questão da adequação dos tipos de incentivos segundo a natureza do trabalho. Sem olvidar a importância dos incentivos materiais em organizações profissionais, eles não podem ser empregados com exclusividade.

Analisando o PRO, não se percebe a existência de incentivos sociais individuais (seletivos) ou coletivos no sentido de engendrar um esforço cooperativo por parte dos mais atingidos: professores e médicos. A estratégia do PRO estava baseada na adesão voluntária dos professores; não seria racional, da parte deles, modificar sua conduta em função de um possível ganho coletivo.

Segundo Olson (1999, p. 72), em grupos grandes ou latentes, “não haverá nenhuma tendência a que o grupo se organize para atingir seus objetivos através da ação voluntária e racional dos membros do grupo, mesmo que haja consenso perfeito”. Os ganhos coletivos representavam perdas para médicos e professores: dedicar maior parcela de tempo; partilhar poder, discutir o tratamento com outros profissionais para se decidir pelo tratamento de menor custo. Em outras palavras, o *status quo* era favorável aos médicos e desfavorável aos demais servidores. Porquanto os primeiros detinham privilégios e autonomia profissional.

O estabelecimento da participação espontânea decorria do fato de que os professores, apesar de serem os chefes do serviço do HC, não são subordinados hierarquicamente ao HC, mas aos respectivos departamentos

no CCS. Logo, a Direção do HC não dispunha de meios de impor sanções aos indivíduos recalcitrantes, aos sabotadores. “Do ponto de vista do organograma, eles não estão ligados a hospitais, mas estão ligados ao departamento, ao CCS...” (Lúcia R. do Nascimento, entrevista pessoal).

A questão da informalidade do PRO atuou como um elemento desmotivador para a equipe de coordenação responsável pela implantação do novo modelo. Durante a realização do Seminário de Avaliação do PRO-HC/UFPE, em dezembro de 1998, os trechos da fala coletiva evidenciam o problema:

... as mudanças efetuadas pelo PRO no HC já provaram a sua capacidade de renovação; a sua não formalização está dificultando o avanço da consolidação dessas mudanças e o reconhecimento dos novos papéis. (...) Faltam condições objetivas para que os coordenadores executem melhor suas tarefas, a informalidade desmotiva... (C. GUIDO CONSULTORIA, 1998b, p.5-6).

Somando-se a falta de uma combinação adequada de incentivos, o PRO não conseguiu sequer viabilizar suas propostas, ou seja, incentivos não passaram de promessas. O HC não foi capaz nem mesmo de garantir uma remuneração para os coordenadores do programa, como pode ser observado na passagem que se segue: “a ausência de remuneração pela função torna o trabalho um exercício de paciência e fé” (C. GUIDO CONSULTORIA, 1998b, p. 6).

O PRO estava assentado em uma dupla visão contraditória e dúbia. Se por um lado reconhecia a força dos incentivos monetários, por outro, apostava que os indivíduos movem-se por razões altruístas. Em organizações hospitalares, os incentivos monetários devem vir combinados com incentivos sociais específicos e coletivos, com destaque para a garantia da autonomia e o reconhecimento social.

Diante da fragilidade e instabilidade institucional com as quais se defrontava a Fundaj, os dirigentes da instituição acenavam para os servidores com a perspectiva de manutenção da instituição, ou seja, a questão da segurança na continuidade dos laços e formas de interação.

Não obstante a Fundação Joaquim Nabuco também evidenciar a necessidade de aumentar sua capacidade de auferir novas fontes de receitas, os incentivos ofertados a seus servidores não foram materiais. Mas sim uma combinação de incentivos sociais coletivos. A segurança de que os dirigentes estavam empenhados na sobrevivência e em manter a natureza estatal do órgão constituiu um forte incentivo que possibilitou concertar uma ação coletiva.

As propostas de reestruturação da Fundaj não sinalizavam para uma mudança profunda na forma de funcionamento da organização. Embora tenham causado certa frustração, as mudanças não implicaram modificação no *status quo* da organização.

A Fundaj também contava com outros tipos de incentivos capazes de obter a cooperação de diferentes atores internos e externos. Para se ter uma dimensão do poder da Presidência da Fundaj em mobilizar atores e recursos, basta citar que a Fundação dispõe de 187 cargos comissionados (DAS), o que revela um grande potencial para renovar e construir alianças, formar coalizões internas, recompensar aliados, cooptar opositores, além de punir antigos aliados ou adversários. Mais uma vez cabe uma advertência: a pesquisa não penetrou nesse universo, portanto não se fará aqui nenhuma ilação de quando e de que maneira esses recursos foram efetivamente utilizados. Todavia, devido à sua extensão e importância, não se poderia deixar de mencioná-lo. Caso não se fizesse, a compreensão do fenômeno não se efetivaria.

6.5 Conclusões

A análise esboçada neste capítulo buscou ressaltar as diferenças mais significativas do processo de mudança institucional ocorrido no Hospital das Clínicas e na Fundação Joaquim Nabuco com o objetivo de evidenciar a importância da natureza das organizações.

A variável natureza das organizações assume importância para explicar processos de mudança institucional. Tentou-se demonstrar que o

que se apresenta ao observado que muitas vezes é retratado como uma disfunção, uma patologia organizacional é, na realidade, a exteriorização de um dos seus traços constitutivos. Exemplificando, a fragmentação presente em organizações profissionais, tendo como exemplo empírico o HC, não deve ser identificada como uma anomalia, mas compreendida como uma característica peculiar desse tipo de organização.

Ante a análise apresentada, mudanças institucionais não se concretizam quando baseadas apenas em incentivos materiais. Como evidenciado, a estrutura de incentivos diferencia-se segundo a natureza das organizações. O êxito da ação coletiva depende da combinação eficiente de diferentes incentivos dentro de uma dada estrutura de incentivos, em que os incentivos monetários são apenas parte dessa estrutura.

Ambas as organizações demonstraram uma total dependência de recursos do governo federal. Para os órgãos enquadrados no chamado setor não exclusivo do Estado, reforma gerencial enfatizava a necessidade de obtenção de outras fontes de receita extra-orçamentária. Verificou-se que tanto o HC quanto a Fundaj adotaram essa perspectiva e tentaram desenvolver estratégias organizacionais que possibilitassem auferir renda com a venda de seus serviços e produtos. Contudo, com resultados bastante diferentes.

A explicação sugerida, no caso do HC é que os reformadores pretendiam uma transformação radical, mesmo sem alterar a natureza jurídica do órgão, pois modificava as “regras do jogo” no interior da organização. Todavia, os reformadores não dispunham dos meios necessários para obter a cooperação dos atores estratégicos.

No caso da Fundação Joaquim Nabuco, a ameaça de extinção colocou-se como uma variável diferenciadora do processo. Por outro lado, a natureza da Forma Divisionalizada contribuiu para realizar generalizações para outras naturezas de organizações, como a Estrutura Simples e a Burocracia Mecanizada. Primeiro, porque a Forma Divisionalizada é a que mais se aproxima do “tipo ideal”, ou seja, no real-concreto, ela não existe tal qual definida, mas sempre em formas híbridas. Segundo, a Forma Divisionalizada incorpora muitas características da Burocracia Mecanizada,

como exemplo, a eficiência dos incentivos que enfatizam a questão da segurança, ou dito de forma mais elegante, a diminuição das incertezas. O terceiro aspecto diz respeito ao tempo e aos recursos à disposição da Presidência da Fundaj, os quais a aproximam da Estrutura Simples.

A partir da análise do caso da Fundaj, pode-se levantar alguns questionamentos para estudos futuros que considerem a natureza das organizações como uma variável do processo, por exemplo, como reagem organizações profissionais sob ameaça de extinção? Em circunstâncias de risco de extinção, Burocracias Profissionais modificam seu padrão de funcionamento? Nas situações acima referidas, qual o mecanismo dominante: saída ou voz? De acordo com o exposto neste capítulo, a hipótese que melhor se aproxima da realidade concreta diz que depende do tipo de profissional envolvido nesse processo e da possibilidade de saída colocada para cada um dos atores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reformas administrativas são processos políticos difíceis e controversos. Grosso modo, uma analogia possível para as dificuldades de implementar uma reforma é dada pela seguinte situação: um grupo de indivíduos empurrando uma grande rocha até o cume de uma montanha. Para realizar a tarefa, organização e disciplina são requisitos básicos, mas não suficientes (DUQUE, 1997). A equipe deve ter força, perseverança e estar bastante motivada, tendo cada membro da equipe uma função definida. Considerando o peso da pedra e o trajeto a ser percorrido, a grande rocha pode rolar montanha abaixo e causar graves transtornos. Se tamanho esforço já não fosse hercúleo, acrescenta-se ao quadro um segundo grupo que prefere que a rocha permaneça no lugar. Desse cenário, pode-se inferir que: a) trata-se de uma tarefa árdua e complexa; b) é fundamental a cooperação para obtenção de êxito; c) há elevado grau de incerteza; d) estão em jogo os interesses mais diversos; e) afeta a forma de distribuição do poder.

Dentre as diversas dimensões de uma reforma administrativa, esta dissertação enfatizou a problemática da mudança institucional a fim de compreender e explicar os microfundamentos da mudança institucional à luz da natureza das organizações e da estrutura de incentivos com que se deparam os atores. Procurou-se sustentar, ao longo do texto, o argumento de que a natureza das organizações importa nos processos de mudança institucional. Demonstrou-se, assim, que a natureza organizacional configura-se um elemento relevante para explicar a maneira como organizações reagem e como essa reação influencia o processo de mudança organizacional.

Muito embora a natureza da organização não tenha sido o fator determinante para a não-implementação da reforma, o conceito de natureza organizacional remete para além das aparências exteriores das organizações. Conforme se pode observar, determinadas características organizacionais, antes de serem aceitas ou definidas como disfunções, ou

fruto de um funcionamento irregular do sistema, podem ser analisadas como decorrentes da natureza da organização. Essas características são variáveis importantes na compreensão de processos de transformação organizacional e institucional.

Associado ao argumento da natureza das organizações, evidenciou-se, com igual relevância, o papel da estrutura de incentivos como uma variável explicativa para o fenômeno em tela. Destarte, ratificou-se a interpretação de que o sucesso da ação coletiva depende do estabelecimento de uma estrutura de incentivos adequada de modo a produzir uma ação cooperativa entre os reformadores, dirigentes de organizações públicas e servidores públicos. A estrutura de incentivos peculiar em cada situação pode ser analiticamente explorada com relação aos padrões típicos de comportamento de atores definidos por Hirschman como saída, voz e lealdade.

A pesquisa evidenciou que os incentivos não passaram de promessas de ganhos financeiros. A ausência de incentivos concretos e adequados levando em conta a natureza das organizações acabou por não produzir uma ação cooperativa em torno da reforma. Ao contrário, constatou-se haver receios e dúvidas quanto ao alcance e efeitos da reforma. Incentivos de ordem material devem ser introduzidos como elementos complementares de correção.

O material empírico da pesquisa corroborou a hipótese, levantada no capítulo 1, de que incertezas de natureza política, jurídica, econômica e financeira, principalmente no que se refere à continuidade de transferências orçamentárias para as novas entidades, além da perda do *status* de órgão público, colocam-se como obstáculos importantes para a implementação de mudanças institucionais na administração pública. Os riscos tornam-se mais elevados quando se considera que tanto a Fundaj quanto o HC apresentam uma grande dependência de recursos do governo federal.

Sem embargo, a reforma despertou a necessidade dos órgãos públicos desenvolverem uma consciência voltada para custos e para a qualidade dos serviços públicos prestados, bem como criar formas de captar recursos de outras fontes de financiamento além do orçamento da União.

Verificou-se que ambas as organizações tentaram implantar essas medidas, sendo a Fundaj um caso de relativo sucesso⁷¹ e o HC um caso de fracasso. Como atualmente há um projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional que regulamenta a destinação de 25% dos leitos dos hospitais universitários para atendimento pago, o HC/UFPE poderá ter uma importante fonte de receita. Todavia, a questão é bastante controversa e deve ser analisada sem paixões e de maneira racional.

A proposta de Organização Social e o conceito de “publicização” geraram as mais variadas interpretações que iam desde ser a criação de uma figura jurídica (criar uma Organização Social), passando pela compreensão de que qualquer organização não-governamental poderia ser uma OS até à idéia de privatização. A confusão semântica contribuiu para enfraquecer a possibilidade de convencimento da proposta. O Projeto OS gerou grande desconfiança entre os atores estratégicos (ministros de Estado e dirigentes de órgãos) e na burocracia dos Ministérios e, ainda, na oposição acirrada dos servidores públicos.

A hipótese empírica assumida neste trabalho de que os profissionais que podem exercer atividade profissional no setor privado cooperariam com a mudança institucional não foi confirmada; na realidade, não chegou a ser testada, haja vista que a quase totalidade dos profissionais médicos tem um segundo emprego, em geral na iniciativa privada, não podendo, portanto, ser verificada.

As categorias de saída, voz e lealdade, não obstante terem sido elaboradas para explicar como consumidores e membros reagem ao declínio na *performance* de empresas e organizações, mostraram-se apropriadas para explicar de que modo atores e organizações reagem a processos de mudança institucional e como essa reação afeta a implementação da política reformista.

Saída e voz apresentaram variações de uma organização para outra, que podem ser atribuídas à natureza da organização, à atividade profissional desempenhada e ao contexto institucional dos acontecimentos.

⁷¹ Relativo porque as receitas obtidas ainda são pequenas.

Na Fundaj, o mecanismo dominante foi a voz. Conforme evidenciado, a opção de saída não estava colocada nem para a instituição nem para os servidores, haja vista a ameaça de extinção do órgão. Vale ressaltar que na Fundaj a voz não foi empregada apenas no seu sentido clássico de protesto, mas, sobretudo, de negociação. A voz representou a criação de um palco, onde diferentes atores mantinham uma interlocução política.

No Hospital das Clínicas, os dois mecanismos mostraram-se presentes. A saída predominou entre os professores de Medicina e médicos, enquanto a voz prevaleceu entre os demais servidores, notadamente os técnico-administrativos. Importante destacar que a opção pela saída é um fenômeno recorrente entre os médicos, já demonstrado por outras pesquisas sobre mudança organizacional em hospitais públicos. Cabe ressaltar que os profissionais de Medicina, apesar de se constituírem atores relevantes, não recorrem à voz. Mais uma vez, a saída direta ou indireta (não-participação) coloca-se como a opção de menor custo de oportunidade, além da ausência de lealdade. O conceito de clivagem profissional é outro aspecto que explica por que os médicos tendem a não usar a voz em situações de reforma.

Alicerçado na literatura concernente ao tema, uma ilação bastante plausível é que uma proposta de qualificar o HC como uma Organização Social, ou de funcionar de acordo com o modelo OS, desde que ofereça incentivos materiais sem, no entanto, alterar o *status quo* da profissão médica, apresenta grande possibilidade de obter a cooperação desses profissionais.

O uso da voz, com maior ou menor intensidade, por parte dos servidores tanto da Fundaj quanto do HC, não se configurou responsável pela não-implantação do Projeto OS nessas organizações. No caso dos hospitais públicos, incluindo aí, mas de maneira diferenciada, os hospitais universitários, diversos atores estratégicos (ministros, CNS, Cremepe) exerceram a voz em defesa do atual modelo, portanto contrários à idéia de Organização Social. Por sua vez, na Fundaj, órgão singular e insular na estrutura da administração pública brasileira, sem congêneres, seus dirigentes demonstraram habilidade no processo de negociação com o Mare

e com o próprio MEC, além de contar com meios capazes de mobilizar aliados e formar coalizões.

Problemas de ação coletiva são recorrentes na literatura especializada. A teoria sugere que o êxito da ação coletiva depende da combinação eficiente de diferentes incentivos dentro de uma dada estrutura de incentivos, em que os incentivos monetários são apenas parte dessa estrutura. No caso de organizações profissionais, o conceito de clivagem profissional pode ser o fator explicativo de problemas de não-cooperação em organizações sob mudança institucional. Essa é a principal contribuição deste trabalho.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Enap, 1997. Cadernos Enap, 10.

ALBUQUERQUE, Roberto C. Reconstrução e reforma do Estado. In: ALBUQUERQUE R.C; VELLOSO, J.P.R. (Coords.). **Governabilidade e reformas**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1995.

ALVES, Mário A. As Organizações Sociais: garrafas velhas com rótulo novo? In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23. 1999. Foz do Iguaçu, Paraná, 1999.

ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. "Dando o nome à Rosa": o discurso da nova administração pública no contexto brasileiro. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REFORMA DO ESTADO, disponível em: <<http://www.feasp.usp.br/Fundações/Reforma/textos.htm>>.

AZEVEDO, Sérgio de. Reforma do Estado e mudança institucional: variáveis exógenas e endógenas. In: MELO, Marcus André (Org.) **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Massangana, 1999.

BARNARD, Chester. As funções do Executivo. São Paulo: Atlas, 1979.

BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In: BRESSER PEREIRA, L.C; GRAU, N. Cunill (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BONELLI, Maria da G. Origem social, trajetória de vida, influências intelectuais, carreira e contribuições sociológicas de Eliot Freidson. In: FREIDSON, E. **Renascimento do profissionalismo**: teoria, profecia e política. São Paulo: Edusp, 1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/ Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações sociais** 5. ed. Brasília, 1998. Cadernos Mare da Reforma do Estado, 2.

_____. **Organizações Sociais**. Webmare em destaque. Disponível em:<<http://www.mare.gov.br/Reforma/News/OS2.htm>>. Acesso em: 19 de dezembro de 95.

_____. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Administração pública gerencial: estratégias e estrutura para um novo Estado**. Brasília: Mare/Enap, 1996c. Texto para discussão.

_____. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996a.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 47, v. 120, n. 1, P. 7-39. jan/abr. 1996b.

_____. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, 1997. Cadernos Mare da Reforma do Estado.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34/Enap, 1998.

_____.; GRAU, N. Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER PEREIRA L. C.; GRAU, N. Cunill. (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CASTOR, Belmiro V. J.; AGE JOSÉ, H. A. Núcleos estratégicos no Estado brasileiro: lições do passado e riscos do presente. In: REUNIÃO ANUAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 21, 1997, Rio das Pedras. Anais. Rio de Janeiro, 1997.

CECÍLIO, Luiz C. de O. A modernização gerencial dos hospitais públicos: o difícil exercício da mudança. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 31, a. 3, p. 36-47, maio/jun. 1997.

CHEIBUB, Zairo B. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectiva. In: SEMINÁRIO REFORMA ADMINISTRATIVA E SINDICATOS NO SETOR PÚBLICO: Brasil em perspectiva comparada, 1999. Trabalho apresentado. Brasília, Enap, 1999.

COHEN, Michael D.; MARCH James G.; OLSEN Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, march 1972.

COSTA, F. Lustosa da. Estado, Reforma do Estado e Democracia no Brasil da Nova República. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REFORMA DO ESTADO, São Paulo, 1998a. Disponível em: <<http://www.feasp.usp.br/Fundações/Reforma/textos.htm>>.

_____. A reforma do Estado e as organizações sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v.32, a. 5, p. 209-213. set./out. 1998b.

COSTA, Nilson do R. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação**. São Paulo: Hucitec, 1998.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Brasília: UnB, 1981.

DIAS, Guilherme. L. da S.; AGUIRRE, Basília M.B. Crise político-econômica: as raízes do impasse. In: SOLA, L. (Org.). **Estado, mercado e democracia**: política e economia comparada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

DINIZ, Eli. Em busca de um paradigma: a reforma do Estado: o Brasil nos anos 90. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, Fundação Seade, v. 10, a. 4, out./dez. p. 13-26, 1996.

_____.; BOSCHI, Renato. A reforma administrativa no Brasil dos anos 90: projeto e processo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REFORMA DO ESTADO, São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://www.feasp.usp.br/Fundações/Reforma/textos.htm>>.

DUQUE, Luís. F. Reforma administrativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 31, a. 3, p. 133-88, maio/jun. 1997.

FLEURY, Sônia. Reforma administrativa: discutindo os instrumentos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 31, a. 5, p. 195-204. set./out. 1997a.

_____. Reforma administrativa: uma visão crítica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 31 a. 4, p. 299-309, jul./ago.1997b.

FREESE, Eduardo. Prefácio. In: MELO FILHO, Djalma A. de. **Um domicílio para o movimento sanitário em Pernambuco**. Recife: CpqAM, 2000.

FREIDSON, Eliot. **Renascimento do profissionalismo**: teoria, profecia e política. São Paulo: Edusp, 1998.

FRESTON Paul. Um império na província: o Instituto Joaquim Nabuco em Recife. In: MICELLI, Sérgio. **História das ciências sociais no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1989.

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. **30 anos do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais**. Recife: Massangana, 1981.

GEDDES, Bárbara. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley: University of Califórnia Press, 1994.

GRAHAM JR., Cole B.; HAYS, Steve W. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

GUIMARÃES, Carlos Augusto S. Crise, reforma do Estado e desenvolvimento regional. **Política Hoje**, Recife, UFPE, no prelo.

GURGEL JÚNIOR, Garibaldi D. **O Hospital das Clínicas da UFPE no contexto da reforma do Estado brasileiro**: uma análise do programa de renovação organizacional. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1999.

HEREDIA, Blanca; SCHNEIDER, Ben R. The political economy of administrative reform in developing countries. In: HEREDIA, Blanca; SCHNEIDER, Ben R. **Reinventing Leviathan**: the political economy of administrative reform in developing countries. No prelo.

HEYSSEL, R. M., GAINNER J. R., KUES I.W., JONES A.A., LIPSTEIN S. M. Decentralized management in a teaching hospital. **New England Journal of Medicine**, 310: 1477-1480, may 31, 1984.

HIRSCHMAN, Albert. **As paixões e os “interesses”**: argumentos políticos para o capitalismo antes de seu triunfo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

_____. **Saída, voz e lealdade**: reações ao declínio de firmas, organizações e Estados. São Paulo: Perspectiva, 1973.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria**: forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JUCÁ, Joselice. **A Fundação Joaquim Nabuco**: uma instituição de pesquisa e cultura na perspectiva do tempo. Recife: Massangana, 1991.

KAUFMAN, Robert. The comparative politics of administrative reform: some implications for theory and policy. In: HEREDIA, Blanca; SCHNEIDER, Ben R, **Reinventing Leviathan**: the political economy of administrative reform in developing countries. No prelo.

_____. A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 49, n. 1, p. 43-69, jan./mar. 1998.

LEMOS FILHO, Egas; RUSSO, Fátima; MOREIRA, Normando. Modelo de administração pública gerencial para as agências executivas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23. 1999. Foz de Iguaçu. Paraná, 1999.

MARCELINO, Gileno F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REFORMA DO ESTADO, São Paulo, 1998. Disponível em: <www.feasp.usp.br/Fundações/Reforma/textos.htm>.

_____. **Governo, imagem e sociedade**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1988.

MARCH, James; SIMON, Herbert A. **Teoria das organizações**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

MARTINS, H. F. Rumo a uma nova gestão pública. **Reforma Gerencial**: Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, n. 1, p. 22-23, maio, 1998.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração federal e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília, Enap, 1995. Cadernos Enap, 8.

MELO, Júlia e MARCELINO, Gileno. A experiência de contrato de gestão frente à cultura administrativa do Estado brasileiro. In: REUNIÃO ANUAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1999, Foz de Iguaçu Anais. Foz do Iguaçu, 1999.

MELO, Marcus André. Constitucionalismo e ação racional. **Lua Nova**. Revista de Cultura Política, São Paulo, n. 44, p. 55-79, 1997.

_____. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, Brasília a. 47, v.120 n. 1, jan.-abr. 1996.

_____. As mudanças constitucionais na administração pública: a reforma “quase negociada”. In: Melo Marcus André. **O jogo das regras**: as reformas constitucionais no Brasil, instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

_____. (org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Massangana. 1999.

_____. As reformas constitucionais e a Previdência Social (1993-1996). In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília. UnB, 1997.

_____. Reformas do Estado e a democratização das políticas públicas. In: ZAVERUCHA, Jorge. **Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX**. Recife: Bagaço, 1998.

_____. When institutions Matter: A comparison of the politics of administrative, social security, and tax reform in Brazil. In: HEREDIA, Blanca; SCHNEIDER, Ben R. **Reinventing Leviathan**: the political economy of administrative reform in developing countries. No prelo.

_____.; AZEVEDO, Sérgio de. **A política da reforma constitucional**: o processo decisório das reformas da seguridade social e da reforma tributária no Brasil, 1990-1996. Brasília, Enap, 1998. Cadernos para discussão, n. 15.

_____.; COSTA, Nilson R. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, E.; ALMEIDA, M. H.; FRY, P. (Orgs.). **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1995.

MELO FILHO, Djalma A. de. **Um domicílio para o movimento sanitário em Pernambuco**. Recife: CpqAM, 2000.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 1995.

_____. The power game and the players. In: SCHAFRITZ, J.; OFF, J. **Classics of organization theory**. California: Brooks/Cole Publishing Company, 1989.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

O'DONNEL, Guillermo. Democracia delegativa? Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 31, out. 1991.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. 3. ed. Brasília: MH Comunicações, 1994.

PENTEADO FILHO, Paulo de A. Desafios e oportunidades da reforma do Estado no Brasil: a questão das organizações sociais. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REFORMA DO ESTADO, São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://www.feasp.usp.br/Fundações/Reforma/textos.htm>>.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAMOS, A. Guerreiro. **A nova ciência das organizações**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

REICHHELD, Frederick. **A estratégia da lealdade: a força invisível que sustenta crescimento, lucro e valor**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

REZENDE, Flávio da C. **Administrative reform, permanent failure, and the problem of external support: Mare and reform of the State apparatus in Brasil**. Ph.D Dissertation. Cornell University. Ithaca. New York, 1999.

_____. Entre ajuste fiscal e mudança institucional: por que reformas administrativas falham? In: ENCONTRO BRASILEIRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, São Paulo. 2000.

_____. A nova gestão pública, performance e reinvenção das instituições: um desafio para a reforma do Estado. **Reforma Gerencial**. Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, n. 4, p. 27-28, nov. 1998.

RIBEIRO, Luiz C. de Q. Por dentro da modernização administrativa. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, 26 (151), p. 6-32 abr./jun. 1979.

SANTOS, Boaventura Souza. A reinvenção solidária e participação do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998. Trabalho apresentado. Brasília, Enap, 1998.

SANTOS, Luiz A. **Agencificação, publicização, contratualização e controle social**: possibilidade no âmbito da reforma do aparelho do Estado. Brasília: DIAP, 2000.

_____. **Reforma administrativa no contexto da democracia**: A PEC n.º 173/95 e suas adequações ao Estado brasileiro. Brasília: DIAP, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Razões da desordem. 3.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCHWARTZMAN, Simon. Os institutos de pesquisa do governo federal, 1994. Mimeografado.

SILVA, Justo; VASCONCELOS, Virgínia; MATHIAS, Hélia. Contrato de gestão: viabilização gerencial para o atendimento à população em hospitais públicos. In: REUNIÃO ANUAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1999. Foz do Iguaçu. Paraná, 1999.

SILVA, Marlúcia V. **A política de saúde em tempos de reforma**: a operacionalização do SUS no governo Fernando Henrique Cardoso (1995/1996). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de Pernambuco. Recife 1999.

SILVA, P. F.; MUSSI, C.H.F. Ascensão e queda do Estado desenvolvimentista: aspectos da crise fiscal no Brasil. In: SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICA FISCAL NO BRASIL, Brasília, IDE-BIRD/Ministério das Finanças do Japão/Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento do Brasil, junho, 1992. Mimeografado.

SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, 1965.

TSEBELIS, George. Jogos ocultos. São Paulo: Edusp, 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Hospital das Clínicas. **Novo modelo conceitual e operacional do HC/UFPE – PRO-HC/UFPE**: está nascendo um novo hospital. Recife: UFPE, 1997.

VENTURA, Elvira C.; IGARASI, Lizandra; LIMA, Sílvio. Organização social e contrato de gestão no contexto da reforma do Estado brasileiro. In:

ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998, Foz do Iguaçu. Paraná, 1998.

VIANNA, M. Lúcia T. W. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo (Org). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

VIEIRA, Vera Maria da M. Alternativas para obter maior eficiência e eficácia gerencial das fundações públicas: o binômio público-privado. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23., Foz do Iguaçu. Paraná, 1999.

WAHRLICH, Beatriz, A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectiva: uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.18, a.1, p. 49-59, jan./mar. 1984.

WILSON, James. **Political organizations**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

8 Jornais e Panfletos

ADUFEPE e SINTUFEPE. Nota pública à imprensa e à comunidade, 24 de novembro de 2000. Panfleto.

BIANCARELLI, Aureliano. Justiça assegura a HC atendimento privado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 set. 2001.

_____. Justiça libera atendimento privado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 de set. 2001.

DESMONTE do SUS. **Jornal do Cremepe**, Recife, n. 29, nov./dez. 1996. Editorial.

DIRETORES são contra projeto de transformar o HC-UFPE em organização social. **Jornal do Cremepe**, Recife, n. 35, jan./fev. 1998.

DUPLA porta. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 ago. 2001. Editorial.

FUNDAJ festeja aniversário voltada para o século XXI. **Diário de Pernambuco**, Recife, 25 jul. 2001.

FUNCIÓNÁRIOS podem ser demitidos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 set. 2001.

GOIS, Antônio. Hospitais prevêem queda de repasse. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 set. 2001.

HC – Notícias. **Órgão de divulgação do Hospital das Clínicas da UFPE**. Recife, a. 1, n. 1/2, dez.1997.

HOSPITAIS universitários querem exceção. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 maio 2001.

PINOTTI, José A. Saúde à venda nos hospitais universitários. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 ago. 2001.

REGRAS para a saúde. **Jornal do Cremepe**, Recife, n. 32, maio/jun. 1997. Editorial.

VEJA as estatais e órgãos que podem ser extintos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 set. 1996.

Atas, Relatórios e Outros Documentos Oficiais

BOLETIM MENSAL DA FUNDAJ. **Resoluções n.º 278-287** do Conselho Diretor. Recife, n. 1 jan. 1998.

BOLETIM OFICIAL DA UFPE. Regimento interno do Hospital das Clínicas. Recife, v.14, fev. 1979. Número especial.

BRASIL. Lei n.º 8.080/90, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da Saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, set. 1990.

BRASIL. Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, e criação do Programa Nacional de Publicização, e extinção de entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em:<<http://www.mare.gov.br>>.

BRASIL. Medida Provisória n.º 1.591, de 9 outubro de 1997. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncroton e da Fundação Roquete Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, out. 1997.

C. GUIDO CONSULTORIA. **Apostilas para reunião de trabalho**. Edição semanal, n. 1/33. Recife, 1997-1998.

_____. **Relatório de execução do PRO**. Edição mensal. Recife, 1997-1998a.

_____. **Relatório de execução do Seminário de Avaliação do PRO-HC/UFPE.** Recife, 1998b.

_____. **Relatório de execução do Seminário de Integração e Avaliação de Gestão HC/UFPE.** Recife, 1996.

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. **Acordo do Cogest ampliado.** Recife, 1997.

_____. **O Contrato de gestão e a FUNDAJ:** uma apreciação preliminar. Recife, 1995a.

_____. A Fundação Joaquim Nabuco e a reforma do aparelho do Estado: documento de referência. Recife, 1995b. Mimeografado.

_____. Comissão Interna Coordenadora para Assuntos da Reforma do Estado. **Relatório conclusivo de trabalho.** Recife, 1996.

_____. Presidência. Portaria n.º 021 de 13 de fevereiro de 1995. Institui Comissão para aprofundar estudos visando viabilizar a posição da Fundação Joaquim Nabuco como entidade de pesquisa, inclusive no que se refere aos contratos de gestão com o Governo Federal. **Boletim mensal da Fundaj.** Recife, fev. 1995.

_____. Presidência. Portaria n.º 116, de 26 de abril de 1996. Institui a Comissão Interna Coordenadora para assuntos da reforma do Estado, visando à modernização da estrutura organizacional da Fundação Joaquim Nabuco. **Boletim mensal da Fundaj.** Recife, abr. 1996.

_____. Presidência. Portaria n.º 248, de 30 de dezembro de 1996. Institui a Comissão Interna com o objetivo de promover estudos e elaborar proposta e desenvolver trabalhos de natureza administrativo-organizacional visando à reorganização institucional da Fundação Joaquim Nabuco. **Boletim mensal da Fundaj.** Recife, dez. 1996.

_____. Superintendência de Planejamento e Administração. **Estratégias para o futuro:** resumo das atividades, 1995. Recife: Massangana, 1996.

_____. **Resumo das atividades** 1996. Recife: Massangana, 1997.

NEPP/UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários:** relatório final, Campinas, SP, 1999.

PROCOLO de Intenções que entre si fazem o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o Ministério da Educação e do Desporto e a Fundação Joaquim Nabuco, para implantação de unidade do Projeto de Organização Social. S.n.t.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Hospital das Clínicas. **Ata de reunião.** Recife, 16 out. 1997.

_____. **Relatório de gestão do Hospital das Clínicas 1996-1999.**
Recife, 2000.

_____. **Relatório de reuniões das Unidades Funcionais e a Diretoria.**
Recife, 2000.

_____. Diretoria de Controladoria. **Relatório de Atividades.** Recife,
2000.