

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**JOSÉ ANTONIO DA SILVA**

**EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES:**

**COERÊNCIA OU CONTRADIÇÃO DE UM ESTADO  
EMPRESÁRIO?**

**ORIENTADOR:**

**PROF. DR. FERNANDO DE OLIVEIRA VIEIRA**

**Niterói  
2014**



JOSÉ ANTONIO DA SILVA

Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares:  
Coerência ou Contradição de um Estado Empresário?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Estudos das Organizações no Brasil. Linha de Pesquisa: Estado, Organizações e Sociedade.

Orientador: Prof<sup>o</sup> Dr. Fernando de Oliveira Vieira

Niterói  
2014

S586 Silva, José Antonio da

Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: Coerência ou Contradição de  
um

Estado Empresário? / José Antonio da Silva – Niterói: UFF, 2014.  
107p.

Dissertação ( Mestrado Acadêmico em Administração )

Orientador: Fernando de Oliveira Vieira , D.Sc.

1. Ideologia Gerencialista 2. Administração Pública Gerencial 3. Gestão  
Pública 4. EBSEH.

CDD. 350

JOSÉ ANTONIO DA SILVA

**Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares:  
Coerência ou Contradição de um Estado Empresário?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Estudos das Organizações no Brasil. Linha de Pesquisa: Estado, Organizações e Sociedade.

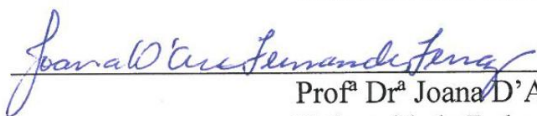
Aprovada em 30.06.2014.

**BANCA EXAMINADORA:**



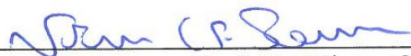
---

Prof. Dr. Fernando de Oliveira Vieira (Orientador)  
Universidade Federal Fluminense - UFF



---

Profª Drª Joana D'Arc Fernandes Ferraz  
Universidade Federal Fluminense - UFF



---

Prof. Dr. Victor Cláudio Paradela Ferreira  
Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF

*Dedico este trabalho a Deus, a  
minha família, aos meus amigos  
e a todos os professores que  
contribuíram para minha  
formação ao longo de todos  
esses anos de estudos, pois  
juntos, conduziram-me até este  
importante momento.*

## AGRADECIMENTO

**Deus.** Esta palavra, necessariamente, precisava ser escrita primeiro que qualquer outra, pois Ele é, para a minha vida, o principal merecedor deste agradecimento. Sem Ele, eu não estaria agradecendo tantas pessoas, como abaixo farei, e não teria chegado até aqui.

Agradeço a **minha família**, que de sua maneira (bem torta) conseguiu me fazer trilhar por caminhos que nem mesmo eu esperava alcançar. Em especial deixo minha eterna gratidão a minha **avó Hilda**, pois em muitos momentos, as inúmeras roupas em que ela lavou e passou para fora, contribuíram para que eu pudesse comprar livros, pudesse me inscrever em concursos e pudesse me estabilizar na vida. Obrigado por todo apoio minha “velhinha”.

Agradeço ao meu querido professor **Fernando de Oliveira Vieira**, que aceitou esse desafio de me orientar. Dessa relação, colhi muito aprendizado e sou grato pelo modo especial que sempre tratou a todos nós, que por ele fomos orientados, sendo um amigo, mas não se esquivando de cumprir, brilhantemente, com seu papel de docente. Muitas coisas passaram a fazer sentido pra mim a partir desse grande orientador e quero registrar que o tenho como um grande espelho para meu futuro como docente. Agradeço também aos professores **Cláudio Gurgel, Joana Ferraz e Victor Paradela**, que juntos deram valiosas contribuições para este trabalho de pesquisa. Obrigado por estarem juntos comigo nesse desafio!

Agradeço a cada amigo que contribui para este trabalho. Desde o anteprojeto de pesquisa até este momento foram inúmeros e-mails trocados, muitas dúvidas, questões e debates para que eu conseguisse entrar, passar por ele, e chegar até o fim desse curso de mestrado. Representando a todos esses grandes amigos, deixo aqui minha gratidão especial a duas irmãs de coração, que Deus, bondosamente, colocou em minha vida: **Nathália Junca** e **Nathália Pinheiro**, que juntas deram suporte acadêmico, emocional e estrutural em todos os momentos dessa jornada. Amo muito vocês! Agradeço também a dois grandes parceiros, que compartilharam nessa jornada dilemas e angústias naturais de mestrandos: meus queridos amigos **Deise Nunes** e **Wagner Sales**.

Por fim, agradeço a cada professor que passou pela minha vida e a todos os demais amigos que torceram por mim durante toda essa trajetória.

## RESUMO

Esta pesquisa discute o conceito de ideologia gerencialista e como este conjunto de crenças e valores influencia a administração pública brasileira atualmente. Como cenário para essa investigação, buscou-se estudar a recém-criada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), considerada uma alternativa para tentar solucionar os problemas de gestão dos Hospitais Universitários Federais. Todavia, questionam-se as possíveis consequências que um modelo empresarial – embora público – possa trazer para um ambiente hospitalar (e, principalmente, educacional), cujos norteadores são o ensino, a pesquisa e a extensão na área de saúde. Seria o modelo adequado para gerir essas unidades de saúde? Para responder a essa questão, foram analisados os documentos que estruturam a criação da empresa e propostas elaboradas para os Hospitais que a aderiram, fazendo seu emparelhamento com o referencial teórico estudado no decorrer dessa pesquisa de natureza qualitativa. Os resultados indicam contradições na adoção desse modelo, tendo em vista os diferentes papéis de um hospital universitário e de uma empresa, embora pública.

**PALAVRAS-CHAVES:** Ideologia Gerencialista; Administração Pública Gerencialista; Gestão Pública; EBSERH.

## **ABSTRACT**

This research discusses the concept of managerial ideology and how this set of beliefs and values influence the Brazilian public administration today. As a backdrop for this investigation, we sought to study the newly created Brazilian Hospital Services (Ebserh), considered as an alternative to trying to solve the problems of management of Federal University Hospitals . However, question is the possible consequences that a business model - although public - can bring a hospital setting (and especially educational), whose guiding are teaching, research and extension in the area of health. Would be the appropriate model to manage these health units? To answer this question , the documents that structure the company's inception and proposals prepared for Hospitals that joined, making their pairing with the theoretical framework studied in the course of this qualitative research were analyzed. The results indicate contradictions in adopting this model, given the different roles of a university hospital and a company, although public.

**KEYWORDS:** Managerialist Ideology; Managerial Public Administration; Public Management; EBSEH.



## SUMÁRIO

ASSUNTO	PÁGINAS
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO I – IDEOLOGIA E GESTÃO</b> .....	20
1.1 -Ideologia: História e Conceitos.....	20
1.2 -Ideologia e Teoria das Organizações.....	25
1.3 -Ideologia Gerencialista.....	34
<b>CAPÍTULO II – IDEOLOGIA E ESTADO</b> .....	41
2.1 -As Ideias Liberais.....	41
2.2 -Do Estado Liberal ao Estado de B. Estar Social.....	47
2.3 -Estado Neoliberal e Contexto da Reforma.....	50
<b>CAPITULO III – HUFs X EBSERH</b> .....	60
3.1 -Hospitais Universitários Federais.....	60
3.2 -Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares em Discussão.....	65
3.3 -Metodologia.....	70
3.3.1 -Levantamento do Material.....	72
3.3.2 -Seleção do Material.....	72
3.3.3 -Análise Documental.....	73
3.3.3.1- Exposição de Motivos Nº 00127/2011/MP/MEC – O discurso inicial.....	73
3.3.3.2- Projeto de Lei nº 1.749/2011 – A presença de raízes gerencialistas.....	81
3.3.3.3- A Lei nº 12.550/2011 - Os fundamentos: aspectos gerencialistas e suas contradições.....	84
3.3.3.4 - Propostas em Andamento: Sinais da Ideologia da Excelência e contexto quantofrênico.....	87
<b>CONCLUSÕES</b> .....	93
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	99
<b>SITES CONSULTADOS</b> .....	103
<b>ANEXO I – Exposição de Motivos Nº 00127/2011/MP/MEC</b> .....	104
<b>APÊNDICE I – ROTEIRO DE PESQUISA</b> .....	107

## **LISTA DE QUADROS**

TABELA I – Contraste entre a Produção Fordista e a Acumulação Flexível.....	37
-----------------------------------------------------------------------------	----

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA I – Evolução Histórica das Teorias da Administração.....	31
FIGURA II – Formas de Propriedade e Administração – PDRAE.....	54
FIGURA III – Quadro de Indicadores de Desempenho.....	90

## INTRODUÇÃO

Com a ascensão da organização científica do trabalho, muitos estudos voltados para o campo da administração emergiram. Entre os nomes precursores desses estudos estão Henry Fayol, Elton Mayo e Frederick Winslow Taylor. Deste, destaca-se uma das considerações feitas em seu livro “Princípios da Administração Científica”, no qual afirmava que:

(...) a melhor administração é uma verdadeira ciência, regida por normas, princípios e leis claramente definidos, tal como uma instituição científica. Além disso, para mostrar que os princípios fundamentais da administração científica são aplicáveis a todas as espécies de atividades humanas, desde nossos atos mais simples até o trabalho nas grandes companhias, que reclamava a cooperação mais apurada. E, em resumo, para convencer o leitor, por meio duma série de argumentos, de que, corretamente aplicados estes princípios, os resultados obtidos serão verdadeiramente assombrosos (p. 23).

Observa-se, a partir do trecho acima destacado, que Taylor já tentava apresentar a gestão como solução para todos os problemas, considerando essa uma forma “aplicável a toda espécie de atividade humana”. Todavia, na visão de Gaulejac (2007) os *experts* de gestão, assim como Taylor, revelaram-se pessoas que prescrevem modelos formatados, desconsiderando outras questões que abordam o campo social da administração.

A prescrição surge a partir de ideias e crenças de seus formuladores, fundamentados em uma maneira de ver o mundo ou, por uma segunda interpretação, através de uma ideologia. Na concepção de Eagleton (1997), ideologia pode ter múltiplos sentidos, entre eles:

o processo de produção de significados, signos e valores na vida social; um corpo de ideias característico de um determinado grupo ou classe social; ideias que ajudam a legitimar um poder político dominante; ideias falsas que ajudam a legitimar um poder político dominante; comunicação sistematicamente distorcida; aquilo que confere certa posição a um sujeito; formas de pensamento motivadas por interesses sociais; pensamento de identidade; ilusão socialmente necessária; a conjuntura de discurso e poder; o veículo pelo qual atores sociais conscientes entendem o seu mundo; conjunto de crenças orientados para a ação; a confusão entre

realidade linguística e realidade fenomenal; oclusão semiótica; o meio pelo qual os indivíduos vivenciam suas relações com uma estrutura social; o processo pelo qual a vida social é convertida em uma realidade natural (p.15-16).

Assim, considerando ideologia como “ideias que ajudam a legitimar um poder político dominante”, conforme propõe Eagleton, supõe-se que a criação de mecanismos de gestão pode estar vinculada a um projeto de poder por parte de seus idealizadores, sendo utilizado para a criação de “verdades” que dificilmente podem ser questionadas.

Na visão de Foucault (1978), esse regime de “verdades” representou condição basilar para formar e desenvolver o capitalismo, assim como seus desdobramentos. A afirmação de Foucault vai ao encontro do disposto por Mészáros (2004), para o qual:

Nas sociedades capitalistas liberal-conservadoras do Ocidente, o discurso ideológico domina a tal ponto a determinação de todos os valores que muito frequentemente não temos a mais leve suspeita de que fomos levados a aceitar, sem questionamento, um determinado conjunto de valores ao qual se poderia opor uma posição alternativa bem fundamentada [...] (p.58).

Esse conjunto de valores pregados por Meszáros se aproxima também das considerações feitas por Gaulejac (2007), uma vez que este autor afirma que os sistemas de gestão da atualidade estão sendo absorvidos pelo que chamou de ideologia gerencialista. Essa ideologia gera um mundo de relações empreendedoras, baseado numa lógica produtivista que atende aos anseios do projeto estabelecido pelo poder econômico.

Para atender a esses anseios de natureza econômica, busca-se reduzir a proteção do emprego e cultiva-se uma cultura de exclusão e segregação daqueles que não atendem as metas de desempenho definidas pelas organizações, uma vez que não contribuem para o seu principal foco: o lucro. Destarte, cria-se, um contexto de instabilidade, precarizando-se as relações de trabalho, e gerando insegurança para o trabalhador dessas organizações (GAULEJAC, 2007).

Além disso, a ideologia gerencialista estabelece uma cultura quantofrênica, na qual os instrumentos de medida – embora nem sempre traduzam a realidade – passam a ser os

norteadores do contexto organizacional, pautados por indicadores e metas de qualidade e desempenho (GAULEJAC, 2007). Contudo, todos esses processos são implementados no ambiente de trabalho sob um discurso coerente e vantajoso para todos, conforme já explicitado a partir da visão de Foucault e Meszáros.

Cumprе salientar, o conceito de empresa hipermoderna que, segundo Pagès *et al* (1987), caracteriza-se pelo desenvolvimento fantástico de seus processos de mediação, sua extensão a novas zonas (instâncias), sua interconexão cada vez mais ramificada e sua constituição em sistemas cada vez mais coerentes. Assim, sob esse aparente sistema de coerência, supõe-se que ocorra a dominação sobre o trabalhador, que passa a ficar cada vez mais subordinado às nuances da ideologia gerencialista, facilitando que os interesses do capitalismo sejam atendidos (GAULEJAC, 2007; PAGÈS *et al*, 1987).

Verifica-se que essa ideologia de gestão, criada com parâmetro nas empresas privadas, vem sendo direcionada também ao interior das organizações do serviço público, através da transmissão de propriedades públicas para a iniciativa privada, bem como por meio da adoção de instrumentos de gestão internos nas organizações estatais. Esta afirmação pode ser observada com mais ênfase a partir da década de 1970, quando os Estados passaram a modificar a forma de administrar suas máquinas públicas, visando se adequar ao contexto econômico da época: o chamado neoliberalismo (HARVEY, 2013). Segundo Harvey (2013), quando de seu surgimento, o neoliberalismo era considerado:

Em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor provido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro (p.12).

Este conceito fora difundido pelo mundo, levando diversos países a adotarem reformas estruturais, visando atender aos anseios desse novo paradigma econômico através da criação de uma estrutura necessária na qual fosse possível o livre mercado (o capital) atuar (HARVEY, 2013). Assim, em consonância com essa política, emerge uma agenda

internacional, chamada reforma gerencial (ou reforma estrutural), adotada por diversas Nações (TORRES, 2004).

No Brasil, as reformas estruturais foram criadas a partir da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (TORRES, 2004). O plano, coordenado pelo ex-ministro da Administração e Reforma do Aparelho do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, destacava que o Estado brasileiro passava por uma grande crise no campo fiscal, o que justificaria uma urgente intervenção na estrutura central da administração pública brasileira. A partir de então, com o intuito de atender a essa necessidade de reformular a Administração Estatal, e substituir o modelo burocrático, adota-se a chamada Administração Pública Gerencial (TORRES, 2004; LUSTOSA, 2010). Segundo Lustosa (2010) as principais características da administração pública gerencial são:

Descentralização administrativa e política; devolução de funções e autonomia ao mercado e a sociedade; flexibilização da gestão, especialmente nas áreas de pessoal, suprimentos, orçamento e finanças; ênfase na qualidade dos processos e dos resultados; preocupação com a eficiência e a redução dos custos; busca de maior transparência nos procedimentos e de aumento do controle social sobre a formulação, execução e avaliação das políticas, programas e projetos (p. 150).

Segundo Paradela & Costa (2013, p.87) a Administração Pública Gerencial visava adotar no serviço público um modelo de gestão próximo ao que se realizava na organizações privadas. Entre algumas das características deste modelo, estariam: ampliação do controle econômico-financeiro; definição clara de objetivos e metas; foco na análise do desempenho; direcionamento para o mercado e “estímulo à adoção de um estilo de gestão mais empreendedor” (PARADELA & COSTA, 2013).

Observadas as características acima, pode-se notar como o mercado aparece como o grande beneficiado da proposta a ser delineada pela Administração Pública Gerencial que, além de dar mais autonomia e devolver-lhe funções, estabelece métodos e técnicas da gestão privada que se assemelham as características ideológicas que Gaulejac batizou como gerencialista. Assim, pode-se afirmar que a Ideologia Gerencialista também se fez presente

quando da criação e execução da mais recente reforma do Estado brasileiro, iniciada em meados dos anos 1990.

Embora a Reforma do Estado, nos moldes de Bresser-Pereira, tenha se iniciado em 1995, intui-se que as práticas preconizadas naquela época se perpetuam até hoje, quando se tentam criar modelos empresariais ou introduzir práticas de natureza privada nas organizações públicas com base em um discurso que visa à melhoria de seus serviços. A recente criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares pela Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, que visa gerir os hospitais universitários e congêneres, pode ser um exemplo deste entendimento. A empresa em comento foi criada com base no Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), que busca definir diretrizes e objetivos para a reestruturação e revitalização dos hospitais universitários federais, integrados ao Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2011).

A referida revitalização – que a EBSEH se propõe a realizar – é justificada, segundo seus integrantes, pela situação precária em que se encontram esses hospitais. A Diretora de Gestão de Pessoas da empresa, em explanação feita em uma Audiência Pública realizada pelo Ministério Público Federal, afirma que fora feito um diagnóstico da situação dos hospitais universitários, através de um sistema informatizado, no qual se inseriam as informações que gerariam o panorama dessas unidades de saúde. Esse diagnóstico, nas palavras da senhora Diretora, fora validado pelos diretores dos hospitais e pelos reitores das Universidades. Ainda segundo a Diretora da EBSEH, os hospitais universitários tinham o seguinte quadro: financiamento inadequado e grandes dívidas; deterioração física e tecnológica; poucos servidores contratados sob o regime jurídico estatutário, culminando em contratações irregulares através de fundações, cooperativas e outros modelos de admissão terceirizada.

A partir desse quadro, optou-se pela criação da EBSEH, com o objetivo de que esses problemas pudessem ser sanados. Porém, os hospitais universitários, embora integrem o Sistema Único de Saúde, e estejam inseridos no âmbito da assistência à saúde, possuem uma função pedagógica central. Segundo Mélici (2001), a concepção mais tradicional define um hospital universitário como uma instituição caracterizada por:



(a) um prolongamento de um estabelecimento de ensino em saúde (de uma faculdade de medicina, por exemplo); (b) prover treinamento universitário na área de saúde; (c) ser reconhecido oficialmente como hospital de ensino, estando submetido à supervisão das autoridades competentes; (d) propiciar atendimento médico de maior complexidade (nível terciário) a uma parcela da população” (p.149).

Ou seja, um hospital universitário, além de exercer funções de cunho assistencial, agrega a responsabilidade de estar atrelado ao ensino dos profissionais que atuarão na rede pública de saúde brasileira. Por conseguinte, o tripé “ensino, pesquisa e extensão” ganha importância, uma vez que estes representam o centro das funções desse modelo hospitalar, impactando em diferentes esferas de nossa sociedade: de forma macro (diante de sua atuação no Sistema Único de Saúde, atendendo a sociedade), meso (respondendo por ser um centro de pesquisa dentro das universidades) e micro (atuando como base de ensino de estudantes que serão os responsáveis pela saúde dos cidadãos).

Nesse contexto, esta dissertação questiona se a proposta de revitalização necessariamente precisa ser conduzida por uma Empresa, tendo em vista os objetivos distintos entre um hospital público universitário, criado para o fomento do ensino, da pesquisa e da extensão e os norteadores de uma empresa – embora pública.

Desse modo, considerada a situação dos Hospitais Universitários na atualidade e a proposta de solução apresentada a partir da recém-criada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, esta pesquisa objetivou estudar a proposta da EBSEH como alternativa as possibilidades de melhoria de gestão dos hospitais universitários federais, visando ainda os seguintes desdobramentos: discutir o papel da ideologia no campo da gestão; discutir as temáticas ideológicas e suas influências (sociais e econômicas) que contribuem para que o Estado adote uma postura Empresarial; analisar as características que induziram ao surgimento da EBSEH como solução para os problemas dos hospitais universitários; analisar os dispositivos legais que criaram e estruturam a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (projetos de leis, leis, decretos); investigar as propostas de gestão em andamento para unidades hospitalares universitárias elaboradas pela empresa (e sua compatibilidade aos HUs) e os posicionamentos contidos em documentos que discutam a EBSEH. Portanto, com o intuito de atender a esses objetivos específicos, este trabalho foi

estruturado em três capítulos, que juntos buscaram responder a problemática central desta dissertação, iniciando-se com um estudo sobre a palavra ideologia.

É importante frisar que o termo “Ideologia”, que foi o norteador do presente estudo, em uma análise preliminar, pode ter seu sentido relacionado a um mero conjunto de ideais a ser seguida (CHAUÍ, 2008, p.7). Todavia, apresenta uma abrangência de significados maior, bem como contradições. Segundo Žižek (1996, p.9), por exemplo, “ideologia” pode designar: uma atitude contemplativa que desconhece sua relação com a realidade social, um conjunto de crenças voltadas para a ação ou ideias falsas que contribuam para legitimar um poder político dominante. Com isso, verificam-se as muitas acepções que a palavra ideologia pode tomar.

Assim, considerando-se o estudo dos conceitos de ideologia, buscou-se, ainda no primeiro capítulo deste trabalho, apresentar o surgimento de crenças e valores no campo das teorias organizacionais, e sua correlação com as necessidades e interesses que emergiram ao longo dos processos históricos que formaram nossa sociedade, em especial a contar do início do século XX (TRAGTENBERG, 2006). Partindo desse enfoque, atentar-se-á como, a partir da organização científica do trabalho, inicia-se um gradual fomento a chamada ideologia gerencialista, que corresponde a um conjunto de regulamentos, procedimentos e discursos advindos da gestão privada que vem proporcionando a ascensão de uma sociedade que valoriza a gestão em detrimento dos aspectos sócio-humanos (GAULEJAC, 2007).

No segundo capítulo, pretendeu-se apresentar as influências que conduziram o Estado a adotar crenças e valores (ideologias) advindos da gestão privada. A partir dessas influências, poderá ser percebido o crescimento de um Estado cada vez mais “Empresário”, que também vem se rendendo aos preceitos do contexto ideológico-gerencialista. Sob essa perspectiva vale ponderar sobre o fato de que esse “Estado Empresário”, ao estar condicionado por essa ideologia, vem tentando proporcionar como solução para os entraves dos serviços públicos paradigmas de gestão vinculados a uma visão de sociedade guiada a atender aos anseios econômicos, sob o discurso de uma “melhor gestão”. Entretanto, pode não ser esse o caminho mais adequado à gestão pública.

No terceiro e último capítulo desta pesquisa, examinada a hipótese de um Estado que cada vez mais se subordina a uma ideologia gerencialista e empresarial, pretende-se analisar a recente criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), apresentada como uma alternativa de gestão para socorrer os entraves que cercam os hospitais universitários. A partir de então, com base no referencial teórico apresentado nos dois capítulos iniciais, objetivou-se verificar se este modelo de gestão proposto apresentado como solução para os problemas enfrentados pelos hospitais universitários é o mais adequado ou se, mais uma vez, como ocorrera ao longo da história da gestão, tentou-se, através de uma ideologia subjacente, imputar a essas organizações uma solução empresarial que, na verdade, pode divergir de seus principais objetivos: o tripé ensino, pesquisa e extensão.

## CAPÍTULO 1 – IDEOLOGIA E GESTÃO

O presente capítulo, em sua primeira seção, realizará uma discussão em torno do vocábulo “ideologia”. Inicialmente far-se-á um escopo histórico da formação da palavra, visando compreender as influências que condicionaram sua criação e formação. Em seguida, serão apresentados os significados do termo, visando demonstrar as peculiaridades que envolvem o sentido do mesmo. Por último, pretende-se destacar um dos papéis da ideologia: a perpetuação de crenças e valores, visando atender aos anseios de interesses particulares de poder de nossa sociedade. Em sua segunda seção, esta pesquisa discutirá como surgiram as teorias organizacionais e suas influências ideológicas, em especial socioeconômicas, que nortearam a criação e a difusão da organização científica do trabalho. Na terceira e última seção apresentar-se-á o conceito de ideologia gerencialista, no qual serão estudadas as premissas que vem conduzindo as práticas de gestão de nossa sociedade no período contemporâneo.

### 1.1 Ideologia: História e Conceitos

A palavra ideologia surge durante a Revolução Francesa (1789) através do livro de Destutt de Tracy chamado *Elémentes d'Idéologie*. Essa obra fora uma das primeiras tentativas de Destutt de Tracy na criação, por meio de estudos da relação entre o homem e o meio ambiente, de uma teoria direcionada ao campo das ideias. Com isso, visava combater o poder monárquico – no qual se acreditava que os reis possuíam poderes concedidos por Deus – e o paradigma de que o surgimento das ideias humanas se resumiria a um ato espiritual (CHAUÍ, 2008, p.27-28).

Embora De Tracy tenha se tornado um membro do *Institut Nationale*, que era uma organização formada pelos mais importantes filósofos e cientistas à época, e ao qual o imperador francês Napoleão Bonaparte apoiava e fora seu membro honorário, logo as divergências entre o interesse napoleônico e a ciência das ideias pregadas pelos seguidores de De Tracy conflitaram. Napoleão, ao perceber que as ideias difundidas pelo movimento

ideológico “desmistificavam as ilusões sentimentais e a religiosidade divagante com a qual ele esperava legitimar seu governo ditatorial”, iniciou um processo de desqualificação de seus precursores (EAGLETON, 1997, p.68-69).

A partir desse momento, o termo ideologia começa a ampliar seu rol de significados, neste caso de modo pejorativo, uma vez que Napoleão Bonaparte passou a difundir-lo em suas explanações públicas com um sentido diverso ao genuinamente desenvolvido por De Tracy. Como se verifica do discurso que o imperador Bonaparte fizera ao Conselho de Estado em 1812, onde afirmou: “todas as desgraças que afligem nossa bela França devem ser atribuídas à ideologia, essa tenebrosa metafísica que, buscando com sutilezas as causas primeiras, quer fundar sobre suas bases a legislação dos povos (...)” (CHAUÍ, 2008, p.29-30).

Na visão de Chauí (2008, p.30), a partir de episódios similares a esses, “o termo que designava uma ciência natural da aquisição, pelo homem, das ideias calcadas sobre o próprio real, passa a designar, daí por diante, um sistema de ideias condenadas a desconhecer sua relação com a realidade”.

Eagleton (1997, p.15) afirma que a ideologia é, por assim dizer, um texto tecido com uma trama inteira de diferentes fios conceituais. Para o autor ideologia pode denotar “o processo de produção de significados, signos e valores na vida social”; “um corpo de ideias característico de um determinado grupo ou classe social” e até mesmo “ideias falsas que ajudam a legitimar um poder político dominante”.

Contudo, é importante frisar que algumas definições do termo ressaltam a complexidade que envolve sua formulação. Por exemplo, ideologia pode significar qualquer conjunto de crenças motivadas por interesses sociais (dando-lhe um sentido generalista). Simultaneamente, ideologia pode significar formas de pensamento dominantes em uma sociedade (atribuindo-lhe um caráter singular, ou seja, apenas dos dominantes). Percebe-se, a partir de então, a existência de ambiguidades e conflitos na concepção do termo, apresentando um vasto campo de controvérsias nas abordagens sobre a teoria da ideologia (EAGLETON, 1997, p.16).

Essas controvérsias ocorreram devido as diferentes linhagens que estudaram as questões epistemológicas do termo. Segundo Eagleton (1997) há:

uma linhagem central – de Hegel e Marx a Georg Lukács e alguns pensadores marxistas posteriores – que esteve muito preocupada com ideias de verdadeira e falsa cognição, com a ideologia como ilusão, distorção e mistificação; já uma outra tradição de pensamento, menos epistemológica que sociológica, voltou-se mais para a função das ideias na vida social do que para seu caráter real ou irreal (p. 16).

Essas linhagens, bem como os processos históricos (como ocorrera no período napoleônico) foram alterando o sentido do termo e permitindo que sua discussão viesse a torná-lo um vocábulo polissêmico.

Cabe destacar que este trabalho pretende adotar concepções que se aproximam da primeira linhagem, haja vista a subjacência dos possíveis interesses que circundam a criação de teorias e ideais gerenciais contemporâneas. Por isso, é primordial ressaltar a emergência do sentido da palavra ideologia a partir de sua relação com a criação de teorias e de pensamentos de um período histórico, no qual os detentores do conhecimento produzem e sistematizam suas ideias, direcionando-as à sociedade. Salienta-se, assim, o exposto por Chauí (2008) afirmando que:

[...] se por um lado, a ideologia continua sendo aquela atividade filosófica-científica que estuda a formação das ideias a partir da observação das relações entre o corpo humano e o meio ambiente, tomando como ponto de partida as sensações; por outro lado, ideologia passa a significar também o conjunto de ideias de uma época, tanto como “opinião geral” quanto no sentido de elaboração teórica dos pensadores dessa época (p. 30).

Infere-se, assim, que a ideologia, manifestada como teoria, passa a ser a norteadora da vida em sociedade, submetendo-a as crenças e valores de seus formuladores (sábios, teóricos, especialistas) ao longo dos processos históricos (CHAUÍ, 2008, p.31-32).

Na visão de Mannheim (1986, p.81) há dois significados distintos e separáveis do termo “ideologia”: o particular e o total. O significado particular denota concepções que um sujeito tem a respeito do que é apresentado por seus opositores, analisando de forma cética as ideias apresentadas pelo outro. Não há, nesse caso, o reconhecimento das crenças da

outra parte, manifestando-se através de uma posição contrária, por mais que concorde com elas. Já a concepção total remete aos costumes de um dado período histórico, havendo a presença de um grupo ou classe que difunde suas ideias perante a sociedade. Essa perspectiva considera a existência de uma correspondência entre o momento pelo qual a sociedade está passando e uma determinada perspectiva, forma de pensar ou agir (MANNHEIM, 1986, p.81-84).

Portanto, a visão trazida por Chauí, e a concepção total pregada por Mannheim tornam-se próximas, começando a demonstrar o papel da ideologia como um processo de difusão de valores e crenças de um grupo, em determinada época, sobre a sociedade. Não obstante, é importante frisar que o termo ideologia se define muito além de um mero sistema de valores e crenças, estando ligado a questões que envolvem o alcance e a manutenção do poder (EAGLETON, 1997, p.18).

Como já destacado neste trabalho, o termo ideologia tem em Bonaparte o responsável pela desvirtuação de seu sentido (GURGEL, 2003, p.45), motivado pelo seu interesse em dar continuidade a seu projeto de poder na França, que vinha sendo desvelado pelos ideólogos da época. Ou seja, combater a ideologia como ciência, contribuiu para que as ideias napoleônicas não fossem questionadas (CHAUÍ, 2008; EAGLETON, 1997). Nota-se assim que, quando do surgimento do termo ideologia, embora pareça um mero momento histórico, em realidade tem sua criação e modificação de significados intimamente relacionadas à guerra de classes (ou interesses) (EAGLETON, 1997, p.70).

De acordo com Chauí (2008, p.114) ideologia é um conjunto de representações que prescrevem aos membros da sociedade como devem se comportar. Para a autora a forma de pensamento, os valores, os sentimentos e como se fazem as coisas na sociedade são fruto dessas prescrições. A autora complementa a afirmação acima destacando que ideologia é um ideário histórico, social e político que oculta à realidade, e esse ocultamento é uma forma de assegurar e manter a exploração econômica, a desigualdade social e a dominação política. Pelo que, a ideologia pode ser um processo prescritivo, onde um modo de pensamento é inculcado na vida em sociedade, através de crenças, valores, sentimentos e das ações.

Eagleton (1997, p.19) destaca que tais crenças e valores são naturalizados e universalizados de modo a torná-los óbvios e aparentemente inevitáveis, minimizando ideias que possam desafiá-los e excluindo outras formas rivais de pensamento. É importante destacar que, para este trabalho, esta afirmação de Eagleton será utilizada para as futuras análises, bem como para as conclusões que se pretende chegar a partir deste estudo.

Essa escolha se justifica devido à visão de Eagleton se aproximar da maioria dos autores que estudam o processo de construção ideológica. Como exemplo, pode-se citar que o pensamento de Eagleton coaduna-se com o que fora apresentado por Žižek (1996, p.15), que considera ideologia uma doutrina, um conjunto de ideias, crenças, e conceitos, direcionados a nos convencer de sua “veracidade”, mas sendo utilizado como um inconfesso interesse particular de poder.

O pensamento de Eagleton vai ao encontro também do que prega Meszáros (2004) quando este se debruça a explicar como a ciência pode ser legitimadora de interesses ideológicos, conforme detalhado abaixo:

Talvez a mais eficaz maneira pela qual os compromissos de valor são apresentados com a pretensão de neutralidade e incontestável objetividade seja o apelo à autoridade da ciência, em cujo nome a adoção de certas medidas e cursos de ação é recomendada (p. 245).

O texto de Meszáros acima permite constatar como a ciência pode ser utilizada para conduzir a forma de pensamento, apresentando-se de forma neutra e de modo incontestável, indo ao encontro do que Eagleton destacou como sendo “valores naturalizados e universalizados”. Assim, embora haja uma vasta conceituação a respeito do termo, bem como algumas controvérsias, pode-se observar que há similaridade na conceituação pregada pelos autores apresentados até aqui.

Por fim, cumpre ressaltar o sentido que os autores empregam ao termo ideologia como manifestação de um poder dominante que busca se legitimar através da promoção de suas crenças e valores para a sociedade. Essa legitimação influenciou o campo da gestão,



como se poderá depreender a partir do estudo dos fatores sociais e econômicos que conduziram a criação das primeiras teorias organizacionais.

## **1.2 Ideologia e Teoria das Organizações**

Inicialmente é importante destacar o pensamento de Gurgel (2003, p.45) quando afirma que Bonaparte procurou desqualificar os ideólogos, tratando-os como fraseológicos e pessoas fora de suas realidades por motivações meramente políticas.

As motivações de Bonaparte não eram expressas em seus discursos. Todavia, as fundamentações das quais o imperador se utilizava para divergir da recém-criada ciência das ideias da época - embora não ficassem evidentes - demonstravam que se uma ciência das ideias esclarecesse o povo, a ele subordinado, muitas de suas atitudes poderiam ser questionadas e isso não o agradava, uma vez que sua autoridade seria colocada em risco.

Considerando esse aspecto, evidencia-se a importância de se estudar o campo das ideias, uma vez que estas exercem influência sobre as ações na sociedade. Nesse sentido, Gurgel (2003, p 79) destaca que a ideologia, manifestada por meio de teoria, é uma força material de classe, mesmo que sua construção se dê com o recurso das ideias.

A partir de um projeto de mundo, pode-se encarar ideologia como um elemento que colabora para a formação da consciência. Em especial, no advento das Teorias das Organizações, é possível atentar para a influência de um projeto de mundo dirigido por uma classe dominante (GURGEL, 2003, p.78-79).

Logo, reputando-se ao estudo do surgimento das teorias voltadas ao campo da Administração e, baseados em uma análise do momento histórico e dos fatos sociais e econômicos que permeavam seu surgimento, podem ser observadas as influências advindas dos interesses de uma classe ou grupo dominante. Essas teorias, inicialmente organizacionais, passariam a ter um caráter dominante, assumindo, doravante, um caráter ideológico (TRAGTENBERG, 2006, p.19). Essa visão demonstra a ligação entre a criação

de teorias e inserção de valores e crenças a partir de um contexto ideológico de determinada época.

Teorias, como as formuladas por Taylor, por exemplo, permitiram uma introdução, no campo da administração, do pensamento ligado ao desenvolvimento do capitalismo, em especial quando ocorrera uma intensa industrialização – a chamada Revolução Industrial – exigindo que as organizações se estruturassem para atender a essa nova situação vivenciada pela sociedade (TRAGTENBERG, 2006, p.13). Nesse sentido, destaca Tragtenberg (2006), que:

A emergência da Revolução industrial implicou em uma alteração das condições de produção, na substituição da manufatura pela fábrica, a absorção do êxodo rural na nova mão de obra industrial, a transferências de capitais do campo à cidade e aproveitamento dos resultados das Ciências Naturais no universo industrial (p. 71).

Nesse período histórico, os estudos e pensamentos acerca das mudanças ocorridas com a industrialização foram intensificados, destacando-se as teorias de Saint-Simon, Fourier e Marx (TRAGTENBERG, 2006, p.85-86).

Saint-Simon pregava que todos os povos deveriam passar do “regime governamental, feudal e militar ao regime administrativo, industrial e pacífico”. Considerava que era urgente a condução dos industriais ao ponto mais alto da pirâmide organizacional, pois estes seriam os grandes professores do campo da administração, uma vez que seu conhecimento e sabedoria se explicavam pelo contato direto que tiveram junto ao chão de fábrica (TRAGTENBERG, 2006, p.82). Assim, é importante observar como Saint-Simon já demonstrava a futura valorização dos “grandes professores” (sábios, teóricos, especialistas) em gestão. Assim como destacou Chauí (2008), enfatizando que as crenças e valores – a mola-mestra da ideologia – vem sendo disseminada por aqueles que estão posicionados no topo da cadeia intelectual, ou pelo grupo que almeja inserir na sociedade mecanismos visando atender a seus anseios e objetivos.

Para Fourier o futuro reservava “jornadas de trabalho curtas, com trabalhos parcelados (...) onde as comunidades serão agrupadas por influência de suas paixões, gostos e características”. Na visão desse teórico, a ordem viria naturalmente, por um jogo de

atrações. Com isso, ocorreria “a economia de tempo, matérias-primas, maior rendimento, menor fadiga, desaparecimento do desprezo do rico pelo pobre. Não haveria mais vagabundos, nem pobres, as antipatias sociais desaparecerão pelas causas que as engendram” (TRAGTENBERG, 2006, p.82-83).

Na visão de Marx, a partir do movimento de industrialização e o crescimento da burguesia por ele formado, criar-se-ia uma estrutura onde a riqueza, o capital, seria por esta classe monopolizada (TRAGTENBERG, 2006, p.84). Ainda nesse sentido, Tragtenberg (2006, p.84) enfatiza que:

Karl Marx elaborou em suas grandes linhas uma filosofia do conflito social, estruturando uma visão da sociedade global cujas premissas são os homens, no seu processo de vida em sociedade. Nela, o trabalho aparece como grande fator de mediação que enriquece o mundo de objetos, tornando poderoso, ao lado do empobrecimento “em sua vida interior do trabalhador, onde este não é dono de si próprio”. O fruto do trabalho aparece como um “ser estranho com um poder independente do produtor” em que as relações mútuas dos produtores tomam a forma de uma “relação social entre coisas” (p. 84).

Nota-se assim que, segundo Tragtenberg, Marx fornecia uma visão crítica ao advento industrial, destacando reações que desafiavam a Revolução Industrial, levando-se em conta uma análise sociológica (TRAGTENBERG, 2006, p.84-85).

Embora iniciada na Inglaterra, por este ter sido um país já impactado por outra revolução – a comercial – fora na França onde ocorreram as primeiras consequências de ordem industrial. A Revolução Industrial francesa começou em 1825 após a derrota de Napoleão Bonaparte, culminando em um processo de desaparecimento de máquinas têxteis de algodão e metalúrgicas, tornando a agricultura – predominante à época – escassa de produtos, com defasada mão de obra e pouco capital disponível. No entanto, alguns anos antes, já visando abrir espaço para a futura industrialização, instituiu-se a Lei Chapelier de 14 de junho de 1791, estabelecendo como ilegal a reunião de operários, justificando que estes “pretendiam restabelecer os privilégios das antigas corporações eliminadas pela Revolução Francesa” (TRAGTENBERG, 2006, p.73).

Nesse período os ofícios tradicionais entraram em declínio. Já outras atividades, embora apresentassem qualidade, passaram a perder seu valor frente à mecanização advinda da industrialização. Os postos de trabalhos gerados passaram a estar na dependência de uma máquina que sofria aperfeiçoamento contínuo e a equipe de trabalhadores que até então se pautava em torno de uma única pessoa com experiência, desapareceu. Nesse contexto, os cálculos e métodos substituíram a experiência, mediante a criação de departamentos específicos para esses assuntos; inicia-se um processo de separação entre concepção e execução do trabalho dentro das empresas. Por fim, é nesse período que ocorre uma mutação no campo das ideias, nas quais as teorias sociais consideradas de viés totalizador e global, conduzidas por Saint-Simon, Fourier e Marx como aqui exposto, que analisavam o processo industrial de modo macro, dão lugar às chamadas teorias microindustriais de alcance médio, agora sob o pensamento de Taylor e Fayol, que passaram a estudar o interior das organizações e fizeram os postulados que nortearam a administração de empresas ao longo do século XX (TRAGTENBERG, 2006, p.85-86).

Taylor fora um engenheiro que desde o início de sua vida profissional preocupou-se com métodos e formas que levassem a eficiência no trabalho. Ele publicou em 1903, nos Estados Unidos, sua primeira obra: *Shop Management* (Administração de Oficinas). Foi, em 1911, após já eleito presidente da Associação Americana de Engenheiros, que o mesmo publicou a obra que norteou a ideologia de gestão difundida no século XX: *Princípios da Administração Científica*. Já em 1916, Henry Fayol publica a obra *Administração Geral e Industrial* na França. Também formado em Engenharia, Fayol ocupava o papel de diretor geral, no qual ganhou destaque após ter salvado da insolvência uma organização do campo metalúrgico. Em sua obra descreveu as primeiras diretrizes da “boa” administração, definindo tarefas para todos os executivos e gerentes da organização. Além disso, Fayol foi o responsável pela criação da clássica divisão das funções do administrador: planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar (MOTTA & VASCONCELOS, 2006, p.24).

Outro destaque no campo da gestão na transição do século XIX para o século XX fora o chamado Sistema Fordista de Produção. Criado por Henry Ford, fundador da *Ford Motors Company*, esse sistema ficou conhecido por uma linha de produção de carros

padronizada e mecanizada, no qual Ford seguira as premissas estabelecidas por Taylor e Gilbreth: especialização e padronização. O destaque de sua obra foi o estabelecimento de uma linha de montagem, produzindo em massa, com custos mínimos, o que seria utilizado de padrão para outros modelos de produção que surgissem dali em diante (GURGEL, 2003, p.101).

Na história da gestão, os métodos e princípios de Taylor – bem como os de Fayol e Ford – destacaram-se pela necessidade de ajustar às funções operacionais de cada cargo as metas de desempenho. À vista disso, o operário passou a ser analisado como mais uma peça das engrenagens que estruturavam as indústrias, uma vez que o planejamento e o alcance dos objetivos globais da fábrica seriam os mais importantes (TRAGTENBERG, 2006, p.88).

Isto é, os modelos administrativos pregados a partir de Taylor-Fayol fundamentaram-se numa divisão mecânica do trabalho. Seja pelos estudos de tempos e movimentos<sup>1</sup> empreendidos pelo primeiro, seja pela divisão das funções como preceituou Fayol. Nesse sentido, Tragtenberg (2006) afirma que “a mudança das condições de trabalho levou à mudança dos modelos administrativos”.

Nessa perspectiva, observa-se que o capitalismo abre espaço para o monopólio, a empresa predominantemente patrimonial passa ao estágio burocrático, e a era da energia a vapor é substituída com o surgimento da eletricidade. Por isso, faz-se necessário uma resposta a todos esses acontecimentos de forma intelectual, ou seja, as teorias organizacionais como dispostas por Taylor e Fayol e seus sucessores (TRAGTENBERG, 2006, p.241).

Essa resposta surgiu em função da necessidade de padronizar os mecanismos de gestão, visando que as indústrias e empresas pudessem se desenvolver de modo a lucrar, dando continuidade à estrutura do aquecido capitalismo da época. Porém, embora se apresentasse como boas práticas, em realidade há relatos de que as primeiras premissas de gestão – embora fossem benéficas as empresas – representavam um verdadeiro sofrimento para o trabalhador.

---

<sup>1</sup> Método pelo qual Taylor buscou precisar o tempo necessário para a execução de cada tarefa dos operários (Gurgel & Rodriguez, 2009).

É importante destacar que estudos publicados por Taylor já recebiam críticas. Robert Hoxie, que fora indicado pela Comissão Americana de Estudos Industriais da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, foi convocado a realizar uma análise sobre o método de trabalho taylorista. Do referido estudo constatou-se que uma das principais consequências da “Administração Científica” fora a exploração sistemática do trabalhador. Entretanto, os defensores da teoria diziam que o sistema era benéfico para todos (trabalhadores, administradores, proprietários, entre outros), uma vez que consideravam a redução do desperdício e a melhora no modo de produção fatores chaves para evitar o cansaço dos trabalhadores. Porém, segundo as associações de trabalhadores e sindicatos à época, em realidade, a Administração Científica visava apenas aumentar o lucro da classe dirigente a partir da redução de direitos e garantias devidos ao trabalhador. Em síntese, o trabalhador era considerado apenas um elemento mecânico dentro de todo um processo produtivo que visava o benefício de grupos da elite industrial à época (MOTTA & VASCONCELOS, 2006, p.36-37).

Ainda no contexto de criação da organização científica do trabalho, Gurgel e Rodriguez (2009) destacam que fora criado um ambiente adequado ao surgimento e à experimentação das primeiras teorias da administração. Nesse sentido, destacam os principais motivadores, além da Revolução Industrial:

**O estímulo ao capitalismo e o crescimento das cidades:** com o surgimento das primeiras indústrias, os trabalhadores do campo migravam para as cidades no intuito de obter melhor qualidade de vida com um trabalho bem remunerado; **Surgimento de novas e diversas empresas produtoras:** que demandavam muita mão de obra para o seu funcionamento, já que a quase totalidade das tarefas era ainda manual; **O desenvolvimento da especialização:** que demandava um treinamento rápido, porém especializado, para as pessoas poderem trabalhar dentro de horários predeterminados, sendo medidos os tempos e movimentos de cada tarefa para o conhecimento e a maximização da produção com base nas pessoas. Valia mais aquele que produzia mais rápido e com menos erros. **Criação de utensílios e artefatos para o trabalho:** a cada momento, novas ferramentas e máquinas eram idealizadas no sentido de melhorar a produtividade das empresas. **Trabalho assalariado:** a venda não era mais de um produto ou serviço, mas sim da força de trabalho da pessoa, calculada com base no necessário para o homem sobreviver e não na geração de valor que o mesmo produzia. Ficava assim, valendo o conceito anteriormente desenvolvido para a palavra trabalho, sendo que agora o chicote que gerava a dor física era substituído pelo salário, definido na quantidade adequada para a sua manutenção de vida e permanência no trabalho, nunca o suficiente para fazer parte do capital (p. 32).

Nota-se que a teoria da administração surge como uma ideologia, que está intimamente ligada às mudanças propostas pelo capitalismo em sua fase industrial. Isto posto, percebe-se que a crença e os valores no campo da gestão estão ligados aos ideais capitalistas (TRAGTENBERG, 2006, p.242).

Essa correlação entre capitalismo e as teorias administrativas prolongou-se ao longo do século XX. Ratificando o exposto, a figura abaixo demonstra a evolução histórica das teorias administrativas, segundo Gurgel e Rodriguez (2009):

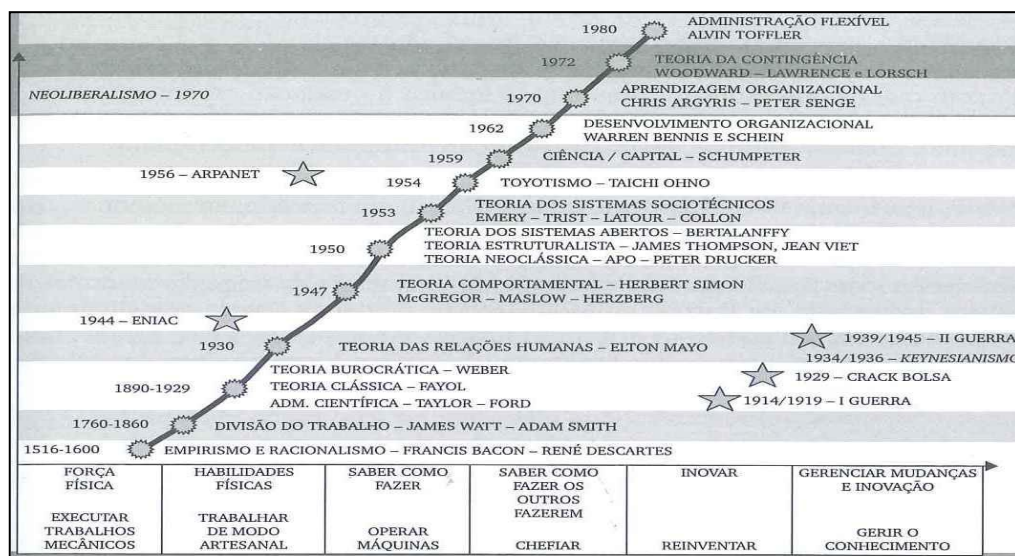


Figura 1 - Evolução Histórica das Teorias da Administração (Gurgel & Rodriguez, 2009).

A figura acima ilustra os períodos e fatos que contribuíram para o surgimento das teorias organizacionais, bem como sua modificação ao longo do tempo. Observa-se, por exemplo, que a I Guerra Mundial, o “Crack” da Bolsa de Nova York, a II Guerra e, mais atualmente, a ascensão do modelo econômico neoliberal impulsionaram a criação e a mutação de teorias no campo organizacional (GURGEL & RODRIGUEZ, 2009).

Embora muitos outros pontos das teorias organizacionais pudessem ser explorados nesse trabalho, cabe desatacar que um, de relevância para esse estudo, não poderia deixar de ser mencionado: o chamado Movimento Neoclássico. Segundo Gurgel & Cunha (2012) o Movimento Neoclássico representou a ascensão de aspectos administrativos comuns às

organizações, focando nos princípios básicos de organização, como divisão do trabalho, especialização e hierarquia.

O Movimento Neoclássico apresentava uma concepção teórica no qual o aspecto prático (ou objetivo) era um de seus nortes, investindo-se na redução dos meios de controles e ampliando a busca por resultados (GURGEL & CUNHA, 2012). É nessa conjuntura que, segundo Gurgel & Cunha (2012), inicia-se um culto às metas de produção, que encontrariam no neoliberalismo um modo de difusão. Essa pressão pelo cumprimento de metas faz parte desse culto e, a partir dele, observa-se como o método Taylorista – no qual a medição do tempo, a produção padrão e as peças produzidas eram fatores característicos – continua sendo relevante no contexto organizacional, sendo difundido como medida de avaliação por parte da gerência e das relações sociais presentes no trabalho, com uma nova roupagem.

Mas, o destaque do Movimento Neoclássico foi a chamada Administração por Objetivos (APO), outrossim denominado Administração por Resultados. Gurgel & Cunha (2010) afirmam que “seu surgimento ocorrera em meados da década de 1950, após a publicação do livro *The Practice of Management* (Prática da Administração de Empresas), de Peter Drucker, que é considerado o pai da APO”.

Ainda segundo Gurgel e Cunha (2010) a Administração por Objetivos representa uma visão voltada para os resultados, a fim de atender as metas estabelecidas pela alta direção. Nesse caso a objetividade, ou a eficácia passam a se tornar mais relevantes do que a eficiência. Ademais, com essa teoria, os objetivos organizacionais e o planejamento estratégico tornaram-se cada vez mais relevantes no universo corporativo, pois estes passaram a exigir indicadores que pudessem controlar a evolução dos planos e verificar se os resultados obtidos estão de acordo com o previsto. Nesse modelo o empregado trabalha sem o controle do superior, mas, de forma subjacente, internalizam essa pressão por controle através de uma aparente liberdade (GURGEL & CUNHA, 2010).

Assim, é importante observar como mais uma vez as teorias se adequam ao período no qual são concebidas. Ao se reanalisar a Figura 1, observa-se que Drucker, em 1950, inicia a abertura de um processo que viria a culminar em novos métodos de gestão que



transformariam a vida em sociedade em uma constante busca por resultados. E, nessa busca, é onde está a atuação do capital, que precisa se renovar para continuar dando sentido à estrutura ideológica que ele mesmo fundamenta.

É importante frisar que a divisão do trabalho contribuiu de forma significativa para o surgimento de ideologias organizacionais como ocorrera a partir da Administração por Objetivos (GURGEL & RODRIGUEZ, 2009). Indo ao encontro do pensamento de Gurgel & Rodriguez, Žižek (1996) destaca que:

O surgimento da ideologia emerge com a divisão do trabalho e a cisão de classes, quando as ideias “erradas” perdem seu caráter “imediato” e são “elaboradas” pelos intelectuais, a fim de servi-las (legitimá-las) às relações de dominação existentes – em suma, somente quando da divisão entre senhor e escravo conjuga-se com a divisão do próprio trabalho em trabalho intelectual e físico (p. 24).

Logo, Žižek nos apresenta que a divisão do trabalho, estabelecida a partir das necessidades advindas de uma modificação histórica, empreendida em grande medida durante a Revolução Industrial, representou o espaço necessário ao surgimento de teorias das organizações. Desse modo, pode-se afirmar que a criação das primeiras teorias organizacionais representaram a ideologia do período em que se deu sua formação e concepção.

Evidencia-se que essas ideologias surgiram impregnadas de crenças no momento em que se estabeleceu uma cisão no mundo do trabalho: o agricultor não planta mais para si, e sim para a fábrica. Essa divisão do trabalho gerou em cadeia, segundo Chauí (2008, p.95), fatores necessários para constituírem uma ideologia de gestão: 1 – a valorização da separação entre o que é operacional do que é intelectual; 2 – a geração de uma aparente liberdade dos que trabalham intelectualmente face ao nível operacional/material; 3 – a criação de uma aparente autonomia dos intelectuais, proporcionando o surgimento de ideias; 4 – E a difusão de ideias que, embora pareçam ser autônomas, em realidade representam os interesses de um grupo dominante, criando castas, compostas por dois grupos: aqueles que produzem ideias e aqueles que são dominados pelas ideias.

Salienta-se que, tal como o taylorismo e o fayolismo surgiram da necessidade de dar uma resposta aos anseios da indústria, o mesmo ocorrera quando surgiram as teorias de abordagem psicossocial, como a Escola de Relações Humanas, a partir de 1930, que foi impulsionada pela expansão das grandes corporações norte-americanas, que necessitavam obter respostas aos problemas humanos. Do mesmo modo, as Teorias mais recentes, entre elas: a Aprendizagem Organizacional, de Peter Senge, a Teoria da Contingência de Lawrence e Lorsh e, a chamada de Administração Flexível, de Alvin Toffler, foram produzidas para dar uma resposta a uma demanda do contexto histórico em que foram concebidas, em especial para atender as nuances do sistema capitalista (GURGEL & RODRIGUEZ, 2009).

Em vista disso, o estudo em especial dos fatos que motivaram uma ciência da Administração a partir da Escola Clássica de Taylor e Fayol, assim como o Sistema Fordista, demonstram apenas o caminho que se perpetuou ao longo do século XX, cujas teorias subsequentes modificaram-se ao longo do tempo, alterando-se principalmente às mudanças socioeconômicas (TRAGTENBERG, 2006, p.109).

Nessa direção, adverte-se que as teorias possuem uma natureza ideológica, pois estão baseadas em crenças e valores que representam os interesses predominantes em um modelo de sociedade. E, assim como no passado, o formato contemporâneo da sociedade demonstra que estes pressupostos estão intimamente ligados aos interesses políticos e econômicos (TRAGTENBERG, 2006, p.108).

### **1.3 Ideologia Gerencialista**

Os aspectos até aqui abordados demonstram que há uma ligação entre ideologia e a criação de teorias de gestão, amparados pela necessidade de corresponder às necessidades da sociedade em determinada época, em especial durante as transformações econômicas advindas do modelo capitalista. Todavia, apesar dos modelos de gestão frequentemente se apresentarem como uma solução para os problemas, em realidade eles podem por vezes fazer com que outros emirjam (GAULEJAC, 2007).

Nessa linha de raciocínio, Gaulejac (2007) destaca que o mundo de hoje vem vivendo um padrão de sociedade que chamou de “Sociedade de Gestão”, na qual as respostas aos problemas em qualquer esfera da vida se submetem a uma eficaz forma de geri-los. Esse modelo de sociedade está impregnado por uma ideologia gerencialista, na qual se defende a ideia de que os problemas – até mesmo da vida cotidiana – podem ser resolvidos desenvolvendo-se uma melhor gestão, que se consolida a partir da adoção de técnicas, postulados e diretrizes advindas dos estudos organizacionais (GAULEJAC, 2007). Cabe esclarecer que Taylor já defendia essa visão no passado, quando afirmava que “os princípios fundamentais da administração científica são aplicáveis a todas as espécies de atividades humanas, desde nossos atos mais simples até o trabalho nas grandes companhias”.

Essa forma de pensamento, como também se pode observar na seção anterior deste capítulo, não foi construída no presente. Ela advém de um processo histórico de formação, culminando nesse formato ideológico que Gaulejac cunhou como gerencialista.

Segundo Harvey (2011, p.122), em 1914, Ford já acreditava que um novo tipo de sociedade poderia ser construído simplesmente com a aplicação adequada dos moldes do poder corporativo. A crença de Ford fora tão significativa que o Fordismo se faz presente até os dias atuais em muitas empresas. O Fordismo, segundo Motta & Vasconcelos (2006, p.33), permitiu a generalização da linha de montagem e de um sistema econômico fundamental para a consolidação da sociedade industrial. Todavia, o modelo de produção Fordista começou a perder espaço para o modo de produção japonês – o denominado modelo Toyota – ou também chamado de modelo de Acumulação Flexível, uma vez que este atendia melhor as necessidades econômicas iniciadas nos anos 1970.

O sucesso das empresas japonesas (em especial a Toyota) foi atribuído às técnicas de gerência participativa e aos programas de qualidade implementados por essas corporações à época, que devido ao seu excelente nível de produtividade, tornou-se um modelo de organização para outras empresas. Para Motta & Vasconcelos (2006) os componentes básicos que formaram o modelo toyotista foram:

Gerência democrática e participativa; maior integração horizontal dos diversos setores da organização por meio do estabelecimento de processos

de produção transversais; maior mobilidade dos empregados por meio do estabelecimento de critérios claros de promoção e de planos de carreira definidos; criação de valores e de uma ética relacionados ao conceito de “cidadania”. Os empregados eram vistos como parte de uma comunidade da qual eram cidadãos, tendo direitos e deveres estabelecidos, e estruturas de lazer (clubes e associações) eram patrocinadas pela organização a fim de reforçar o conceito de comunidade organizacional, envolvendo os empregados (p.80).

Ainda segundo Motta & Vasconcelos (2006, p.81) os sistemas *Kanban*<sup>2</sup> e *Just-in-time*<sup>3</sup> são exemplos de ferramentas desenvolvidas a partir da concepção do modelo Toyotista.

Para esta pesquisa, o contraste entre o Fordismo e o Toyotismo ganha relevância, pois através destes dois modos distintos de produção é possível observar o avanço das ideias capitalistas sobre a teoria das organizações, culminando na Ideologia Gerencialista pregada por Gaulejac.

A partir da Tabela 1 abaixo, pode-se verificar que desde o sistema fordista (Modelo de Produção Fordista), do início do século XX, até a chegada do modelo Toyotista (Acumulação Flexível) no começo de 1970, ocorreria um intenso processo de transformação que abrangia modificações no processo de produção, nas relações de trabalho, na atuação das organizações no espaço, e, de mais relevância para este estudo, no modo de atuação do Estado e na visão ideológica da sociedade contemporânea:

---

<sup>2</sup> Método para operacionalizar o sistema de planejamento e controle puxado. Consiste em um cartão utilizado em processos produtivos para informar às etapas a necessidade de fornecimento de mais material e/ou insumos (SLACK, CHAMBERS, JOHNSTON, 2002, p. 493).

<sup>3</sup> Modelo de fornecimento no qual a máxima “entrega no momento necessário” é sua base. Significa produzir bens e serviços exatamente no momento em que são necessários – não antes para que não formem estoques, e não depois para que os clientes não tenham que esperar (SLACK, CHAMBERS, JOHNSTON, 2002, p. 482).

**QUADRO 1 – Contraste entre a Produção Fordista e a Acumulação Flexível (Modelo Europeu)**

<b>Modelo de Produção Fordista</b>	<b>Acumulação Flexível</b>
<b>A. ESTADO</b>	
Regulamentação	Desregulamentação/erregulamentação
Rigidez	Flexibilidade
Negociação coletiva	Divisão/individualização, negociações locais ou por empresas
Socialização do bem-estar social (O Estado de bem-estar social)	Privatização das necessidades coletivas e da seguridade social
Estabilidade internacional através de acordos multilaterais	Desestabilização internacional; crescentes tensões geopolíticas
Centralização	Descentralização e agudização da competição inter-regional/interurbana
O Estado/cidade “subsidiador”	O Estado/cidade “empreendedor”
Intervenção indireta em mercados através de políticas de renda e de preços	Intervenção estatal direta em mercado através de aquisição
Políticas regionais nacionais	Políticas regionais “territoriais”
Pesquisa e desenvolvimento financiados pelas firmas	Pesquisa e desenvolvimento financiados pelo Estado
Inovação liderada pela indústria	Inovação liderada pelo Estado
<b>B. IDEOLOGIA</b>	
Consumo de massa de bens duráveis: a sociedade do consumo	Consumo individualizado
Modernismo	Pós-modernismo
Totalidade/reforma estrutural	Especificidade/adaptação
Socialização	Individualização/a sociedade do “espetáculo”

**Fonte: Harvey (2011, p.167) – Com adaptações.**

Observa-se, na tabela acima, como a alteração nos modelos de produção impactou em uma mudança em torno de estruturas centrais da sociedade. Essa alteração, segundo Harvey (2011, p. 169) é reflexo das alterações do capitalismo. Ou seja, para o autor “o capitalismo é dinâmico, fazendo com que a mudança organizacional seja a representação de uma luta de classes promovida especialmente pelo domínio dos mercados e pelo controle do trabalho”.

Assim, a partir do contexto toyotista pode-se perceber um avanço na disseminação da ideologia gerencialista destacada por Gaulejac. Entretanto, embora o autor tenha definido esse nome para um conjunto de crenças e valores organizacionais contemporâneos, é possível afirmar que essa ideologia reflete apenas uma das formas de atuação de um viés ideológico dominante maior: a ideologia capitalista.

É importante frisar que há uma relação ambígua entre as teorias de gestão e a ideologia gerencialista, na qual as primeiras se apresentam como uma análise descritiva das organizações e a segunda corresponde ao meio pelo qual se assegura o modelo empresarial. Ou seja, enquanto a primeira realiza proposições de “como” deve ser a “melhor” organização, através de técnicas e modelos de gestão, a segunda ampara a primeira dentro do contexto organizacional através de um aparente sistema de coerências, sendo este de difícil questionamento. Mas, em conjunto, ambas representam um instrumento essencial ao modelo econômico atual (GAULEJAC, 2007, p.63).

Como consequência, busca-se nos dias de hoje, cada vez mais resolver os problemas da sociedade a partir do ponto de vista econômico, fomentando o desenvolvimento de métodos de gestão ou optando por seguir características de cunho empresarial, em detrimento aos aspectos humanos e sociais (GAULEJAC, 2007, p.27).

De acordo com Gaulejac (2007):

Assistimos hoje a uma explosão desse modelo. A ideologia “gerencialista”, que valoriza a mobilidade e a flexibilidade, transforma não só o modo de organização das empresas, mas o conjunto da sociedade. Em um mundo caracterizado pela integração, estratificação, centralização e hierarquização, esse novo modelo introduz a instabilidade, a ruptura, a precariedade e a insegurança. A busca da produtividade acarreta uma diminuição dos empregos protegidos e a rejeição dos trabalhadores com desempenho insuficiente. As tarefas não qualificadas e os empregos

operários são automatizados ou confinados a empresas externas que não beneficiam seu pessoal com as mesmas vantagens (p. 246).

A concepção gerencialista é um modelo ideológico que se perpetua nos mecanismos de gestão através de crenças e valores. Esse sistema apresenta-se, a priori, por uma suposta neutralidade desses mecanismos. Contudo, de modo subjacente, os formuladores deste “ideário” distorcem sua real intenção, estabelecendo um processo de dominação sob os indivíduos de uma organização (GAULEJAC, 2007).

Segundo Gaulejac (2007) mudanças estratégicas e ajustes cruéis deixam de considerar a competição local (industrial), passando a responder as demandas advindas das necessidades do livre mercado, que são globais. Entre esses ajustes, travestidos do discurso de “eficiência” e visando atender as necessidades desse mercado, englobam-se contratações precárias, empregos por tempo determinado e demissões em massa.

Ademais, estão entre algumas das características da Ideologia Gerencialista:

1) Sistema de (in) coerências: O discurso gerencial se apresenta de forma prazerosa. As técnicas e postulados que são pregados no contexto organizacional são expostos de modo coerente ao trabalhador, deixando poucas lacunas de questionamento. Porém, de modo subjacente, o trabalhador é levado a executar atividades e viver sobre uma pressão que nem ele mesmo consegue questionar;

2) Quantofrenia: A quantofrenia é a introdução de instrumentos de medida para todos os sistemas da organização. Definição e mensuração de metas, avaliações por desempenho, gestão por resultados e outras fórmulas matemáticas que possam avaliar o trabalho passam a vigorar como importantes norteadores das decisões gerenciais. Entretanto, esses indicadores nem sempre traduzem a realidade, sufocando em grande medida as peculiaridades sociais que envolvem a relação entre o trabalhador e a organização (Gaulejac, 2007);

3) Existência de relações de trabalho precárias: o trabalho torna-se precário nas formas de contratações, que cada vez mais buscam deixar nas mãos do empregador formas fáceis e ágeis de substituir o trabalhador que não venha a atender suas metas de desempenho. Nesse

momento, coloca-se o ser humano como apenas mais um fator ou recurso da empresa, facilmente substituído por outro;

4) Flexibilização: Gaulejac (2007) afirma que a ideologia gerencialista imputa ao homem adaptar-se ao tempo da empresa e não o inverso. O trabalhador é subordinado às diretrizes empresariais independente de suas dificuldades, submetendo-se sempre ao tempo do trabalho e as necessidades da produção;

5) Ideologia da Excelência: Traduz-se numa busca constante pelo aprimoramento de métodos e técnicas na área da gestão. O trabalhador é subordinado a um intenso processo que visa sempre o alcance de objetivos pré-definidos pela organização. Essa excelência coloca o trabalhador em condições de trabalho sub-humanas, exigindo destes, por exemplo, horas ininterruptas de trabalho, visando atender os requisitos da política de qualidade e excelência da empresa.

Por fim, segundo Gaulejac (2007), a Ideologia Gerencialista é o símbolo de uma gestão pervertida, na qual o humano se torna um recurso a serviço da empresa. Advinda do contexto privado, a ideologia gerencialista – fruto de uma sociedade amparada pela ideologia do capital – tende a se consolidar também nos setores públicos (GAULEJAC, 2007), como poderá se depreender, em particular, da ascensão do mais recente desdobramento do capitalismo: o modelo neoliberal, que será explorado no próximo capítulo.



## **CAPÍTULO 2 – IDEOLOGIA E ESTADO**

Como destacado no capítulo anterior, a ideologia gerencialista vem tentando se perpetuar em todos os campos da sociedade. A administração pública, esfera responsável pelo cumprimento das atividades do Estado, também vem sendo influenciada. Essa influência, de modo mais recente, pode ser observada a partir do chamado modelo neoliberal, que representa um desdobramento do modelo econômico capitalista (GURGEL, 2013).

Nota-se, assim como ocorrera ao longo da história da gestão, como a ideologia econômica continua a exercer influência na criação de postulados. Nesse sentido, diante das exposições até aqui realizadas, é possível afirmar que o modelo capitalista, em suas mais variadas formas – entre eles o viés neoliberal – continua influenciando os pressupostos ideológicos de nossa sociedade. Segundo Gurgel (2013, p.235) o modelo neoliberal se consolidou entre a década de 1980 e os anos 2000, tornando-se um “pensamento único”, ou seja, a ideologia dominante neste período. Desse modo, pretende-se neste capítulo detalhar como o pensamento neoliberal se desenvolveu a partir da segunda metade do século XX, bem como sua contribuição para transformar o Estado em um “Empreendedor”, coadunando-se assim com os postulados norteadores da Ideologia Gerencialista. No entanto, antes de detalhar a perspectiva neoliberal, é necessário que se recorra à história, a fim de que se possam compreender os fundamentos deste modelo econômico contemporâneo: as ideias liberais.

### **2.1 As Ideias Liberais**

O liberalismo (uma filosofia de perspectiva global, mas que atualmente foi reduzido a um pensamento econômico) foi um movimento que contribuiu para as ideias de liberdade que se iniciaram no século XIX. Essa busca por liberdade baseou-se em combater o chamado Antigo Regime, predominante entre os séculos XVI e XVII, caracterizado por ser um período histórico no qual emergiram o capitalismo comercial, bem como ocorrera à

ascensão de uma política direcionada aos mercados. Ademais, esse período teve como destaque a ação de um Estado Absolutista, que garantia poder absoluto ao rei para delegar funções e nomear ocupantes de cargos da monarquia; para fazer e anular leis; para fazer justiça; cobrar e arrecadar impostos e outros exemplos que caracterizavam um Estado autocrático<sup>4</sup> (ARRUDA & PILLETI, 2001, p.170).

A busca por liberdade, pregada no século XIX, contribuiu para o declínio desse sistema ditatorial. Com isso, a queda do Estado Absolutista proporcionou que emergissem mecanismos voltados a manutenção das conquistas pós-absolutistas. Destarte, nesse período, criaram-se instituições políticas que sustentassem o modelo liberal. Segundo Teixeira (2012, p.13) um dos primeiros passos foi fazer com que os poderes do Estado – Governo (hoje o Executivo), Legislativo e Judiciário passassem a ser geridos por pessoas diferentes.

Ainda nesse processo de surgimento do modelo liberal avançou-se na criação de alguns princípios e postulados – que norteiam a sociedade até os dias de hoje, com destaque para a submissão igualitária para todos perante as leis. Ou seja, todos deveriam se subordinar a mesma lei, evitando desigualdades e contradições, estabelecendo uma proteção aos direitos e garantias que antes eram manipulados pelo poder absolutista (TEIXEIRA, 2012, p.13-14).

Ainda de acordo com Teixeira (2012, p.14) o Estado Liberal representou um marco para o surgimento dos direitos civis a partir do século XVIII, visando que o Estado não extrapolasse seu controle. Teixeira (2012, p.14) afirma que o Estado Liberal trouxe importantes inovações, promovendo mudanças significativas na forma de administrar o Estado. Entre elas, Teixeira (2012) enfatiza que durante o período liberal se iniciara as reformas no Serviço Público, que anos mais tarde teriam continuidade.

Contudo, a visão de Rémond apresenta-se de forma mais crítica quanto ao pensamento liberal que emergiu no século XVII. Assim, a compreensão do autor sobre a evolução do liberalismo a partir do século XIX baseia-se em duas visões: a primeira, de

---

<sup>4</sup> Nome genérico com o qual são designadas diversas formas de dominação política exercida de modo ditatorial por um indivíduo ou por um pequeno grupo de pessoas. O mesmo que ditadura (ARRUDA & PILLETI, 2001).

natureza ideológica, que considera o liberalismo um conjunto de ideias de mudanças, e uma segunda, de natureza sociológica, que leva em consideração os interesses de uma determinada classe dominante (RÉMOND, 1974, p.26).

A primeira abordagem concebe que, embora o liberalismo fosse sempre relacionado ao aspecto econômico, em realidade ele advinha de uma filosofia que se apresentava por três postulados: político, social e histórico.

O liberalismo, do ponto de vista político, estruturou-se numa corrente que prega a liberdade: para que a sociedade fosse viável, ou legítima, seria fundamental que as instituições consagrassem esse princípio e o tivessem como norteador. Do ponto de vista social, o liberalismo, como filosofia, estimulou o aspecto individualista, considerando essencial que o indivíduo estivesse à frente do Estado, dos interesses de grupo, ou da coletividade. Assim, esta perspectiva refutava a ideia de coletividade, uma vez que o coletivo poderia gerar a escravização do indivíduo por um grupo dominante. Por último, os liberais consideravam o ponto de vista histórico, no qual a história não era criada pelas estruturas coletivas, mas sim pelos indivíduos (RÉMOND, 1974, p.26-27).

Para Rémond (1974, p.28) são desses postulados filosóficos que se “origina a luta dos liberais no século XIX, contra a ordem estabelecida, contra toda a autoridade, a começar pelo próprio Estado”, haja vista seu passado de repressão. Nesse contexto, uma questão central que se fez presente na revolução proposta pelos liberais se relacionava a crítica quanto aos mecanismos de poder e de autoritarismo. O liberal analisava o poder como algo ruim, uma vez que o regime absolutista, cujo autoritarismo e a dominação política eram característicos, deixaram marcas que os liberais não desejavam que retornassem. Assim, os liberais propunham a criação de mecanismos institucionais que impedissem uma nova ascensão da monarquia absolutista. Entre esses mecanismos está a separação entre os poderes (considerado um dos princípios fundamentais das ideias liberais), que serve de referência para muitos Estados até os dias atuais (RÉMOND, 1974, p.28).

Além da divisão dos poderes, quatro outras diretrizes eram consideradas pelos liberais para que o poder não fosse utilizado de modo totalitário como outrora. A primeira

diretriz diz respeito ao “equilíbrio dos poderes”, no qual consideravam que apenas separá-los não era suficiente. Far-se-ia necessário que o poder concedido a cada um fosse igual, impedindo que um absorvesse o outro, respeitando-se a competência e as prerrogativas de cada um. A segunda esteve relacionada ao chamado “governo invisível”, no qual se entendia que o melhor governo é aquele cujas ações e atividades não fossem percebidas ou sentidas pelo povo. A terceira se referiu a “restrição do poder”, já que para os liberais a atuação do Estado deveria ser mínima, permitindo que a iniciativa privada, de forma individual ou coletivamente, e a concorrência, atuassem de forma livre. A última e, na visão de Rémond, a mais importante, define que o poder deve ser conduzido por “regras de direito”, isto é, os limites de atuação dos poderes deveria estar normatizados por lei, deixando a cargo dos tribunais a análise de infrações e sanções, o que não ocorria durante o Antigo Regime (RÉMOND, 1974, p.29).

Em síntese, na visão de Rémond (1974, p.30), os liberais desconfiavam do Estado, buscando combater qualquer ameaça que sufocasse a iniciativa individual, haja vista a intolerância que existiu no Estado Absolutista. Nas palavras deste autor, o liberalismo como uma filosofia:

surge no século XIX, como uma doutrina subversiva. Trata-se de um sucedâneo da fé, de uma forma de religião para todos os que desertaram das religiões tradicionais, de um ideal que tem seus profetas, seus apóstolos, seus mártires. Religião da liberdade, o liberalismo pode ter sido, por muito tempo, pelo menos na primeira metade do século, uma causa que merecia, eventualmente, o sacrifício da própria vida (p. 30).

Embora Rémond (1974, p.30) apresente inicialmente que o liberalismo tenha suscitado, através de sua ideologia genuína, virtudes elevadas na Europa do século XIX, uma segunda abordagem – sociológica – emerge, apresentando a formatação que a até então “filosofia” passou a ter a partir do interesse de classes.

Rémond (1974, p. 30) entende que a visão sociológica se opõe ao idealismo histórico da interpretação anterior. Esse segundo ponto de vista considera o liberalismo a expressão de um grupo social, representando a melhor doutrina que serve aos interesses dessa classe. Nesse sentido, é possível averiguar por exemplo, que as Nações nas quais o

liberalismo emerge são as mesmas onde já existia uma burguesia consolidada, um grupo de interesse. Ademais, observa-se que o grupo social recrutado pelo movimento liberal compunha-se de doutrinadores, advogados e adeptos das profissões liberais e da burguesia comerciante (RÉMOND, 1974, p.31).

Para Rémond (1974, p. 31), a visão sociológica considera que o liberalismo passa a ser a manifestação dos interesses de uma classe, destacando que há uma relação direta entre a criação e aplicação da doutrina liberal e os interesses de uma burguesia em ascensão.

Embora a visão idealista insistisse no aspecto revolucionário da ideologia liberal, sobretudo pelos seus ideais *a priori* positivos, em realidade iniciava-se um processo de desigualdades. Conforme Rémond (1974, p.31):

A interdição, por exemplo, dos agrupamentos tem efeitos desiguais, quando aplicada aos patrões ou a seus empregados. A interdição de estabelecer corporações não chega a prejudicar os patrões, nem os impede de se concentrarem oficiosamente. É mais fácil contornar as disposições da lei do que o é para o empregado (p. 31).

Desse modo, Rémond (1974, p. 32) destaca que o liberalismo, como esteio no viés sociológico, é o “disfarce do domínio de uma classe”, e, nas palavras do autor, representa o “açambarcamento do poder pela burguesia capitalista”, ou seja, são uma “sociedade burguesa, que impõe seus interesses, seus valores, suas crenças” – sua ideologia. Constata-se, assim, que a afirmação acima vem ao encontro do pensamento de Eagleton (1997, p.70), no qual o autor considera a ideologia uma expressão da guerra de classes que visa à ocupação do poder.

Não obstante, a compreensão do liberalismo não se fundamenta numa escolha entre as abordagens até aqui apresentadas. Estes aspectos demonstram apenas uma das principais características desta ideologia: a ambiguidade. Nesse sentido, observar-se-á ao longo da história que o liberalismo ao mesmo tempo em que fora subversivo, também se demonstrara conformista; os mesmos que criticavam o poder absolutista passavam da oposição a sua gerência; os mesmos liberais que em dado momento combateram as instituições, seriam os mesmos que estariam em sua defesa no futuro (RÉMOND, 1974, p.34).

O liberalismo, como ideologia, começa a abrir espaço para a visão econômica a partir das transformações que ocorrem ao longo do século XIX. A revolução industrial, já detalhada no capítulo anterior dessa dissertação, o surgimento de invenções que aumentaram o poder do homem, a expansão de maquinários para atender aos anseios de uma produção crescente passam a suscitar “novas formas de atividade profissional, modifica as condições de trabalho e dá origem, por um encadeamento de causas e de consequências, a novos tipos sociais” (Rémond, p.53).

Segundo Rémond (1974, p.53) surgem novas classes, em substituição a negociante-empresário e o manufaturista do século XVIII. Essa classe, segundo o autor, está vinculada ao crédito bancário, representando uma importante engrenagem da sociedade capitalista que se fundamentou a partir das facilidades que o liberalismo passa a lhe oferecer.

Ademais, nesse mesmo período, outras significativas transformações passaram a ocorrer: o surgimento e separação das classes dirigentes (burguesia e nobreza) e as massas populares (rural e urbano); o aumento da migração do campo para a cidade; o desenvolvimento do setor terciário; o desenvolvimento do ensino. Assim, percebe-se que as alterações advindas do liberalismo econômico além de estabelecer geração de bens, vieram para contribuir com as mudanças na estrutura da sociedade (RÉMOND, 1974, p.53-58).

Rémond (1974, p.56) esclarece ainda que todas essas mudanças na sociedade direcionaram o Estado a ter que administrar novos setores, entre eles o correio e o ensino, por exemplo. E, é nesse momento, que a função pública, o papel do Estado, desenvolve-se.

Pelo exposto, observa-se que diante do surgimento de novas estruturas sociais – em grande medida alavancadas pelo poder econômico – o Estado passa a agregar funções, que futuramente seriam fruto de discussões a respeito de tais atividades.

## 2.2 Do Estado Liberal ao Estado de Bem-Estar Social

Diante de toda a explanação a respeito da visão liberal, seja com foco na visão filosófica, ou na visão sociológica, nota-se que a compreensão do papel do Estado possuiu uma significativa relevância. O poder do Estado – à época o Estado Absolutista – gerou insatisfação, levando a criação de maneiras de reestruturá-lo na tentativa de impedir seus excessos. Assim, o papel do Estado, as funções a ele atribuídas, as possíveis responsabilidades que deveriam ou não ser de sua competência, bem como até que ponto este poderia, ou deveria, intervir na sociedade, passaram a ganhar importância (RÉMOND, 1974, p.90).

Na visão de Rémond (1974, p.90) as ideias liberais estabeleciam que:

A iniciativa individual é o motor, a mola de toda a atividade válida. O Estado deve evitar tomar-lhe o lugar: ele deve abster-se até de controlar a iniciativa privada ou de regulamentá-la, limitando-se a reprimir o que lhe deturpasse o livre exercício e a destruir obstáculos que a desonestidade de alguns criasse contra essa mesma iniciativa. Os poderes públicos, portanto, limitarão seu papel a sancionar as infrações e a prevenir sua repetição. O Estado deve observar estrita neutralidade em relação a todos os agentes da vida econômica, assim como a todas as categorias sociais: neutralidade jurídica, com o reconhecimento da igualdade de direitos; neutralidade fiscal também, não devendo o sistema de impostos dar maiores vantagens a uma categoria, nem tampouco tentar corrigir as desigualdades que podem resultar da ação normal das leis naturais. O melhor governo é aquele que não se faz sentir, que se faz esquecer (p.90).

Sob a perspectiva da ideologia liberal, o Estado teria um reduzido número de funções, entre elas: elaboração de leis, estabelecer violações, decidir sobre diferenças entre particulares, manter a ordem, cuidar da segurança externa e defender o interesse do coletivo frente a outras Nações, além de conseguir verbas para sustentar as despesas dessas mínimas atividades a ele atribuídas (RÉMOND, 1974, p.90). Todavia, essa visão mínima do Estado pregada ao longo da fase liberal, começa a dar sinais de mudanças.

De acordo com Rémond (1974, p.91) as estruturas de governos aumentam em franca escala, e uma notável expansão do orçamento público entre as Nações passa a ocorrer. Com isso, ainda durante o modelo liberal, que pregava uma redução de suas

funções, o Estado passa atuar nas seguintes áreas: 1 – Controle e inspeção: regulamentação do exercício da medicina; controle sobre a fabricação de remédios; criação de dispositivos legais para regulamentar as condições de emprego e trabalho. 2 – Situações excepcionais: calamidades; indenização a vítimas de catástrofes ou guerras; assistência pública aos doentes, até então de competência da igreja. 3 – Substituição da iniciativa privada: geração de tecnologia pacífica ou militar; construção de estradas; produção de energia. 4 – Fator psicocultural: com o advento de novas formas sociais, acabam surgindo novas formas de injustiças. E o Estado, sob, essa perspectiva, passa a ser reconhecido pela população como aquele em que será responsável por solucionar as questões emergentes (RÉMOND, 1974, p.88-99).

Observa-se assim que a ampliação na estrutura do Estado fora consequência das novas demandas advindas de uma sociedade amparada pela ideologia do capital, representada nesse período, pela ascensão e valorização do aspecto econômico e pelo interesse de classes. Em síntese, atividades que eram de competência da iniciativa privada passam aos poucos para o poder público, começando a redefinir um novo modelo de Estado ainda no século XIX. Esse novo modelo exerceu influência ao longo do século XX, em especial no modelo chamado *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social.

Para Gurgel (2003, p.105) o Estado de Bem-Estar Social representava um sistema público de atendimento às necessidades básicas do cidadão, promovendo a redistribuição de renda, contribuindo com o objetivo do pleno emprego e do crescimento continuado.

Nas palavras de Fiori (1995, p. 02) o Estado de Bem-Estar Social é a forma mais avançada do exercício público da proteção social. O autor explica que os paradigmas e modelos que nortearam esse Estado advêm das modificações ocorridas até o final do século XIX, onde o Estado Liberal, que pregava um Estado mínimo, passa a ir numa direção contrária, englobando novas funções, haja vista o crescimento das cidades, a formação de uma nova classe trabalhadora e outras demandas relativas ao processo de expansão da sociedade. A partir desta perspectiva, Fiori (1995) destaca o modelo inglês, no qual:

A investigação histórica permitiu as estreitas relações originárias entre a centralização do poder que acompanhou o nascimento dos Estados Absolutistas e a “liberação” da força de trabalho camponesa que acompanhou a mercantilização das terras, e a proteção originária que lhes



foi dada aos pobres. Legislação preocupada explicitamente com a nova questão de ordem e do disciplinamento do trabalho, mas que deu lugar também a um tipo pioneiro de assistencialismo que não apenas difundiu-se pela Europa (...) (p.03).

Infere-se, portanto, que esse modelo é à base de sustentação ao modelo de Estado de Bem-Estar Social. Por outro lado, o Estado de Bem-Estar Social pode ser mais que um mero programa de assistencialismo, sendo encarado como um provedor de cidadania, não ficando isolado apenas na dicotomia entre direitos e garantias (ANDERSEN, 1991, p.101). Esse referido modelo pioneiro de assistencialismo surge junto às necessidades de novas demandas por parte da sociedade, que deixa de ser rural e passa a ser urbana, bem como pelo fato das relações de trabalho passarem a ser definidas comercialmente e não como ocorria na fase pré-industrial. Ainda segundo Andersen (1991):

Nas sociedades pré-capitalistas, poucos trabalhadores eram propriamente mercadoria, no sentido de que sua sobrevivência dependia da venda de sua força de trabalho. Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente das relações monetárias. Despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a “mercadorização” das pessoas (p. 102).

Nesse contexto, Andersen (1991, p.102) destaca que a introdução de direitos sociais modernos implicou em um afrouxamento do *status* de pura mercadoria. E, a “desmercadorização” ocorre quando a pessoa passa a se manter, sem depender do mercado. Não dependendo do mercado e, considerando que este é o centro do modelo capitalista, derrubar uma teoria que subsidiava as pessoas, seja na perspectiva assistencialista, seja na perspectiva da cidadania, passaria a fazer muito sentido.

É importante destacar que para alguns autores o Estado de Bem-Estar Social foi um grande fracasso; para outros um modo de reestruturação do capital, que teria recuado temporariamente, até reformar suas bases e voltar futuramente por uma nova roupagem. Na visão de Alves (1999):

É essencial levarmos em consideração, ao mesmo tempo, o político e o econômico, para que possamos compreender a sua verdadeira natureza. Na

verdade, uma acumulação predominantemente rentista, reflete mudanças qualitativas nas relações de força política entre o capital e o trabalho, assim como entre o capital e o Estado, em sua forma de Estado de Bem-Estar (p.54).

Em tal grau, o Estado de Bem-Estar Social pode ter sido um modo de contribuir com a mundialização do capital, uma vez que este sistema econômico-social pode ter servido de trampolim para a ação transformadora de um novo modo de operação capitalista. Compreende-se, então, que não tenha sido por acaso que, a partir dos anos 1970, após críticas ao modelo do Estado de Bem-Estar Social e muita discussão a respeito de sua estrutura e de seu papel “assistencialista”, há o resgate aos postulados liberais do século XIX, com uma nova roupagem, dando início assim ao chamado Estado Neoliberal, que será estudado na próxima seção e que contribuirá para a difusão da ideologia gerencialista no Estado contemporâneo.

### **2.3 Estado Neoliberal e Contexto da Reforma**

Gurgel (2013) afirma que o neoliberalismo é a corrente de pensamento filosófico, econômico e político que recupera valores do liberalismo clássico, emergentes no século XVII na Europa. Entretanto, o neoliberalismo surge como uma formatação moderna dos valores clássicos, tendo se desenvolvido nos Estados Unidos e em países capitalistas da Europa – em especial a Grã-Bretanha – após a segunda Guerra Mundial, no intuito de combater o Estado de Bem-Estar Social (ANDERSON, 1995, p. 09-23).

O neoliberalismo abandona as ideias assistencialistas do Estado de Bem-Estar Social em prol da estabilidade econômica e do equilíbrio macroeconômico. Cortes significativos na folha salarial, nas ações das principais políticas públicas de assistência, bem como no campo da previdência são marcas desse modelo (GURGEL, 2013).

Observa-se ainda que as políticas neoliberais foram concebidas com o objetivo de alterar o modelo de Estado e as relações entre os países após a Segunda Guerra Mundial, na tentativa de evitar crises semelhantes às enfrentadas durante a queda da bolsa de Nova York

em 1929. Entre suas diversas características, o modelo neoliberal sustentava que o fim da pobreza mundial estaria ligado ao livre comércio e mercado, pregando o fomento de ações privatizantes. Nesse cenário, dois países se destacaram para a consolidação e implementação das finalidades neoliberais: Grã-Bretanha e Estados Unidos (HARVEY, 2011).

Na Grã Bretanha, a então primeira-ministra, Margareth Thatcher, fora umas das precursoras para a difusão desse modelo. Conforme Harvey (2011):

[Ela] demonstrou uma forte determinação de acabar com as instituições e prática políticas do Estado socialdemocrata que se consolidara a partir de 1945. Isso envolvia enfrentar o poder sindical, atacar todas as formas de solidariedade social que prejudicassem a flexibilidade competitiva (como as expressas pela governança municipal e mesmo o poder de muitos profissionais e de suas associações), dismantelar ou reverter os compromissos do Estado de bem-estar social, privatizar empresas públicas, (incluindo às dedicadas à moradia popular), reduzir impostos, promover a iniciativa dos empreendedores e criar um clima de negócio favorável para introduzir um forte fluxo de investimentos externos (particularmente do Japão) (p. 32).

Desse modo, Thatcher dá início a um processo que busca cada vez mais deixar o Estado nas mãos da iniciativa privada. Suas ações, quando comparadas às características ideológico-gerencialistas pregadas por Gaulejac, podem evidenciar tendências de uma cultura que passa a querer dar mais espaço para o mercado atuar. O mesmo ocorrera nos Estados Unidos, que durante o governo Reagan, foram responsáveis por uma pujante mudança nas relações entre as Nações.

Destaca-se, segundo Harvey (2011) a inserção do FMI (Fundo Monetário Internacional) e do Banco Mundial como centros de propagação e implantação do “fundamentalismo do livre mercado”. Um exemplo pode ser demonstrado quando da ocorrência do chamado “choque Volcker”<sup>5</sup>, que conduziu o México a uma profunda crise financeira entre 1982 e 1984, corroborando para que o país renegociasse seus empréstimos com o FMI. Contudo, para que fosse efetivado um possível reescalonamento de sua dívida com o fundo americano, foram exigidas a execução de reformas neoliberais ao país latino.

---

<sup>5</sup> Práticas econômicas ocorridas durante a presidência de Paul Volcker no Federal Reserve dos Estados Unidos que contribuiu para uma grave recessão no país, bem como de levar países devedores à solvência. (Harvey, 2011)

Entre elas, Harvey (2011) destaca: “(...) cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização”.

Desse modo, as reformas implementadas por Thatcher e Reagan, e outras ações similares como as impostas ao México pelo FMI, foram sendo estendidas de forma a exigir mudanças na administração pública dos países. Nessa mesma linha de raciocínio, já em consonância com as políticas neoliberais, emerge uma agenda internacional, chamada reforma gerencial, que se perpetuou no período entre a década de 70 e 90, visando alterar a estrutura dos Estados, respondendo assim as novas demandas do capital (TORRES, 2004).

Na visão de Abrucio (1997) a necessidade de alterar o Estado pode ter sido impulsionada por quatro fatores principais.

Um deles seria a crise econômica mundial, iniciada em 1973 com a primeira crise do petróleo, e sua reincidência em 1979, culminando em um choque que gerou profunda recessão nos anos 1980 (ABRUCIO, 1997). Ainda segundo Abrucio (1997), neste momento de recessão o Estado foi o mais afetado, culminando numa crise fiscal. Desta análise, este mesmo autor passa a destacar o segundo fator que pode ter levado às necessidades de mudanças na forma do Estado:

A crise fiscal foi *outro fator* a enfraquecer os alicerces do antigo modelo de Estado. Após ter crescido por décadas, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits. E os problemas fiscais tendiam a se agravar na medida em que se iniciava, sobretudo nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, uma revolta dos *taxpayers* (contribuintes) contra a cobrança de mais tributos, principalmente porque não enxergavam uma relação direta entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos serviços públicos (p. 09 – com adaptação).

A partir de então, o chamado modelo *Welfare State*, já estudado neste trabalho, imputava ao Estado a função de principal agente da promoção e proteção social bem como figurava como um organizador da economia passava a não ser o mais adequado, chocando-se com as novas necessidades do Estado. Na concepção de Lustosa (2010):

O modelo de *welfare*, esgotado em suas potencialidades de reprodução e crescimento, gerava demandas crescentes por parte da sociedade. A satisfação dessas novas necessidades levava ao crescimento desordenado do aparelho de Estado, impondo custos crescentes aos contribuintes, sem

lhes oferecer em troca, em quantidade e qualidade, os serviços de que necessitavam (p. 138).

Ainda para Abrucio (1997) “os grupos de pressão, os clientes dos serviços públicos e todos os beneficiários das relações neocorporativas então vigentes não queriam perder o que, para eles, eram conquistas – e que para os neoliberais eram grandes privilégios”. Como terceiro fator surge o que se denominou como “ingovernabilidade”. A crise do Estado emperrou sua capacidade de gestão, fazendo com que as administrações públicas de seus países não conseguissem solucionar os problemas que emergiram na década de 1970.

Por último, as tecnologias emergentes, oriundas de um intenso processo de globalização, também exigiram profundas mudanças no Estado para que este se adequasse aos novos modelos de produção (ABRUCIO, 1997). Ainda segundo Abrucio (1997):

(...) o enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do poder das grandes multinacionais, resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas. Assim, esta crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas (p. 09).

Abrucio (1997) afirma também que cortes nos gastos, fomento da eficiência e atuação flexível da burocracia estatal, estavam contidos no manual do modelo gerencial, tal como era desejavam os “especialistas” do começo da década de 1980. Essa burocracia pública, que se revelava através do aparelho estatal, carecia de uma redução de gastos na área de pessoal, bem como exigia um aumento da capacidade do Estado em atender as necessidades emergentes, através de foco em ações eficientes (ABRUCIO, 1997).

Já no Brasil, as reformas estruturais mais recentes foram marcadas pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), durante a primeira presidência de Fernando Henrique Cardoso, cujo objetivo era definir os postulados que a gestão pública deveria contemplar em convergência com os critérios preconizados pela agenda gerencial a partir de então (TORRES, 2004, p. 172). Consoante o Plano, conduzido pelo então ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, o Estado passava por uma crise, que se definia como:

uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (Brasil, pág. 10-11).

Lustosa (2010) expõem que o documento se dividia em nove partes e apresentava, entre outros, os seguintes pontos:

Uma breve interpretação da crise do Estado; uma classificação evolutiva da administração pública; um histórico das reformas administrativas no Brasil a partir dos anos 1930; um diagnóstico da administração pública brasileira; um quadro referencial das formas de propriedade, setores do Estado e tipos de gestão; uma estratégia de mudança; os principais projetos de reforma do chamado aparelho do Estado (p. 159).

Destaca-se nas palavras deste especialista um “quadro referencial das formas de propriedade, setores do Estado e tipo de gestão”, cuja figura se apresenta a seguir:

	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 →	○		○

Figura 2 - Formas de Propriedade e Administração - PDRAE (1995)

Examina-se, assim, que o Plano Diretor propôs uma mudança na espinha dorsal da administração pública. Essa alteração visava dividir as atividades do Estado em quatro setores, separados em diferentes formas de propriedade e formas de administração. Dessa forma, segundo o plano, e em consonância com a figura 2 acima, a reforma propunha as seguintes finalidades:

**Objetivos para o Núcleo Estratégico:** Aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequada e efetivamente alcançados. Para isto, modernizar a administração burocrática, que no núcleo estratégico ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho. Dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não exclusivos do Estado realizados em parceria com a sociedade. **Objetivos para as Atividades Exclusivas:** Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; o dirigente escolhido pelo Ministro segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados; Para isto, substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle a priori dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a posteriori dos resultados e na competição administrada. Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas. **Objetivos para os Serviços Não-exclusivos:** Transferir para o setor público não estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária. Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços. Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social. Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações. Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. **Objetivos para a Produção para o Mercado:** Dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização. Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados. Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas (Brasil, 1995).

Considerando que privatizações, flexibilizações e outros norteadores são elementos da ideologia do capital, o plano detalhado acima se coaduna com as ideais gerenciais pregadas a partir dos postulados neoliberais (GURGEL, 2003).

A Reforma do Estado foi um desdobramento do ajuste estrutural da economia, que teve início desde o governo Collor, que tentou seguir a risca todas as recomendações do Consenso de Washington. Portanto, o discurso da reforma visava atender as recomendações neoliberais, definindo uma redução do tamanho do Estado e medidas que diminuíssem o exercício do poder estatal, e uma abertura para atuação do mercado. Assim, muitas foram às críticas com a implementação dos ajustes estruturais pregados pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, pois se acreditava que haveria um desestruturação do Estado e conseqüentemente de suas políticas direcionadas ao campo social (PAULA, 2009, p.125).

Observado o contexto até aqui, em uma análise preliminar, pode-se dizer que o neoliberalismo se perpetuou por: 1) uma repaginação do modelo liberal, no qual o livre mercado é uma de suas características centrais; 2) justificativas que se fundamentam por crises econômico-fiscais, passando pela pressão dos usuários de serviços público, até as exigências de uma globalização desenfreada; 3) criação de um Estado que dê espaço ao negócio, como se uma empresa privada fosse; 4) definição de diretrizes que proponham reformas, a priori, fundamentais para que o Estado se sustente; 5) um contexto no qual há um grupo de “especialistas” que elaboram cartilhas que devem ser implementadas para o sucesso do Estado, como ocorrera na Reforma do Estado de 1995; 6) uma tendência ao desmonte do serviço público; 7 ) um direcionamento a criação de uma Estado cujo papel repressor – ou de controle – ganha mais relevância em detrimento as políticas sociais.

Entretanto, Bourdieu (1998, p.137) explica que o neoliberalismo é uma utopia, uma vez que esse modelo prega que “o mercado puro e perfeito” se realiza através de uma ação transformadora, mas que para ele é destruidora. O neoliberalismo, embora esteja travestido das melhores práticas para os Estados, baseando-se em modelos ditos de sucesso, na realidade “coloca em risco todas as estruturas coletivas capazes de resistirem à lógica do livre mercado” (BOURDIEU, p.137).



A afirmação acima levanta, por exemplo, uma dúvida: o modelo de Bem-Estar Social foi alvo de críticas por ser assistencialista ou porque sua assistência retirava a possibilidade do mercado privado atuar nas lacunas que poderiam ser deixadas pelo Estado? A título de esclarecimento é importante rememorar o sentido de ideologia. Eagleton (1997) já havia enfatizado que uma ideologia pode ser uma maneira de dominação, na qual a sociedade se vê envolvida, sem sentir o quanto está sendo dominada. E o Estado pode ser um importante componente para que essa dominação ocorra, consoante destacou Althusser ao tratar dos Aparelhos Ideológicos do Estado.

Denominam-se Aparelhos Ideológicos do Estado um grupo de instituições que compõem a sociedade, possuindo características específicas e distintas umas das outras. Entre esses aparelhos estariam a igreja, a escola, as famílias, o sistema jurídico, o sistema político, os sindicatos, a imprensa, o rádio e a televisão. Todos esses aparelhos são privados, não se confundindo, portanto com o que o autor cunhou de Aparelho Repressor do Estado, composto, entre outros, pela polícia e pelo exército, que estariam vinculados à gestão direta do Estado.

Desse modo, como o próprio nome já elucidava, os Aparelhos Ideológicos se perpetuam através de sua ideologia, de suas ideias, de seus signos. Althusser (1983) enfatiza que a escola, as igrejas e demais aparelhos criavam seus métodos de sanções, exclusões e seleções através de suas crenças, de seus prismas. Para ele, esses métodos coadunavam-se com a cultura existente à época de cada sociedade, sendo utilizado para criar um sistema de ideias que dominariam um determinado grupo social (ALTHUSSER, 1983).

No estudo até aqui apresentado, as teorias organizacionais, os ideais liberais, neoliberais e outras medidas no campo socioeconômico se apresentam como um modelo ideológico, uma vez que são criados e fundamentados em crenças e valores de um determinado grupo social. A partir da correlação entre essas ideologias, emerge a ideologia gerencialista, que está presente no contexto da sociedade contemporânea impulsionada, por fatores econômicos e sociais. A ideologia gerencialista é silenciosa e se perpetua em mecanismos através de gestão de forma imperceptível (GAULEJAC, 2007).

Essa falta de percepção pode estar atrelada aos eufemismos, que representam uma figura de linguagem na qual os sons são harmoniosos (VIEIRA & NOGUEIRA, 2013, p.159). Por exemplo, citar eficiência, eficácia, efetividade, qualidade, metas, melhoria contínua, avaliação de desempenho, gestão por competência e outros jargões advindos da iniciativa privada remete a uma ideia de gestão de excelência, a priori. Contudo, a excelência também é uma ideologia, e essa ideologia pode utilizar seus eufemismos (harmonicamente) para fazer com que o trabalhador se submeta a procedimentos que nem o próprio consiga entender que são degradantes para si. Segundo Soboll & Horst (2013, p.225) a ideologia da excelência é:

um sistema de pensamento dominante no contexto social e do trabalho, que tem como elementos estruturantes o individualismo e a superação de si mesmo e do outro, numa busca infindável por sucesso e desempenhos cada vez melhores, associados a resultados de alta *performance* (p. 225).

Essa ideologia, no entendimento de Soboll & Horst (2013, p.225) é capaz de justificar todas as práticas organizacionais, como as citadas acima, através de um discurso (ideologia) que envolve a todos na busca de resultados superiores, subsidiando a produtividade das organizações privadas. Essas práticas, embora a priori sejam louváveis, são na verdade fruto do sistema do capital. Embora as empresas valorizem a atividade empreendedora, e proporcionem mecanismos de melhoria contínua, em contrapartida proporcionam vínculos precários, nos quais a possibilidade de demissão faz com que o funcionário se sujeite aos ditames da empresa; impõem trabalhos intensos, perigosos, insalubres, nos quais a vida do funcionário é colocada em risco em prol da excelência; estabelecem remunerações baixíssimas, nas quais pode se observar a predominante desigualdade de um sistema baseado no capital quando o lucro empresarial é biliardário, mas o percentual do salário de cada trabalhador representa pouquíssimo desse valor.

Nessa perspectiva, compreende-se que a ideologia gerencialista, como já destacado anteriormente, é um processo capaz de imputar deveres e obrigações de difícil questionamento por parte dos próprios indivíduos afetados por suas contradições, assim como a ideologia da excelência. Não obstante, o primeiro passo para se tentar analisar o viés subjacente de propostas de melhoria, mudanças e outros modelos advindos do campo da gestão, é essencial que se compreenda o contexto social e histórico, assim como pode se

observar na criação da teorias organizacionais e na criação dos fundamentos liberais e neoliberais.

Assim, tendo em vista as empreitadas neoliberais da década de 1970, a Reforma do Estado e seu Plano Diretor nos anos 1990, a criação contínua de novas teorias organizacionais e o contexto contemporâneo – no qual o Estado vem adotando um caráter Empreendedor – sob que perspectivas é possível analisar a transferência da gestão de Hospitais Públicos Universitários para uma empresa, embora pública?

## **CAPÍTULO 3 – HUFs X EBSERH**

O presente capítulo visa apresentar as principais características de um hospital universitário, situando-o dentro da realidade da saúde pública brasileira. Pretende-se, também, discutir as mudanças que vêm ocorrendo em seu contexto com as modificações introduzidas na gestão da saúde pública brasileira, como a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) no início dos anos 1990, as propostas de Reforma do Aparelho de Estado, iniciada em 1995, e a mais recente tentativa de alteração do sistema público de saúde, em específico para os hospitais universitários: a criação do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais – REHUF, que dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina um regime de pactuação global com esses hospitais (BRASIL, 1990). A partir do Plano REHUF, que tem entre suas diretrizes a “melhoria dos processos de gestão”, cria-se em 2012 a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), que será discutida ao longo deste capítulo.

### **3.1 Hospitais Universitários Federais**

Os hospitais universitários, em uma visão tradicional, caracterizam-se por ser uma extensão das atividades educacionais universitárias, em específico nas áreas de saúde; por responsabilizarem-se diretamente pelo treinamento e capacitação de discentes no campo da saúde; por serem considerados modelo de ensino; e por proporcionarem atendimentos de alta complexidade<sup>6</sup> à sociedade (MÉDICI, 2001).

Até a década de 1970, estas unidades estavam distantes das necessidades epidemiológicas da população. Segundo Médici (2001) os Hospitais Universitários (HUs) eram utilizados para atender aos anseios de médicos e outros especialistas da saúde no

---

<sup>6</sup> Conjunto de procedimentos que, no contexto do SUS, envolve alta tecnologia e alto custo, objetivando propiciar à população acesso a serviços qualificados, integrando-os aos demais níveis de atenção à saúde (atenção básica e de média complexidade).

sentido de utilizarem as unidades como laboratório de seus testes e experimentos. Entretanto, neste mesmo período, começaram a emergir novos desafios que exigiriam mudanças na prestação de serviço em saúde dos hospitais, entre eles os universitários. Dentre esses desafios pode-se salientar: o estabelecimento da atenção primária como prioridade pelos governos, vinculando-a ao conceito de democratização da saúde; o surgimento de novas técnicas de prevenção que passaram a ser adotadas como instrumento para melhorar a vida e, conseqüentemente, reduzindo custos na área de saúde pública; a expansão da atenção médica privada, alterando as atividades exercidas pelas administradoras de planos de saúde, que passaram a ampliar rotinas, procedimentos e práticas de modo mais padronizado, com o intuito de obterem resultados mais expressivos diante do crescimento das necessidades da sociedade; e a criação de mecanismos de regulação no setor de saúde, passando a definir um vínculo entre saúde e outros importantes subsistemas, como ambiente, trabalho, alimentação e transporte (MÉDICI, 2001).

Ainda, na visão de Médici (2001), a multidisciplinaridade de atuação crescente no ramo de atenção à saúde; o aumento dos mecanismos de proteção do consumidor; e a ampliação da estrutura da profissão médica, também passaram a se tornar desafios dos hospitais públicos, entre eles os universitários.

Todas essas mudanças e desafios que se colocaram para a área da saúde contribuiriam para a criação do chamado Sistema Único de Saúde (SUS). Este sistema foi construído de forma indireta desde as primeiras ações na década de 1930 voltadas para as modificações na área da gestão pública. Porém, foi durante mais uma tentativa de alterar o sistema de saúde pública, já nos anos 1980, que este fora definitivamente criado.

Primeiramente no período de elaboração da Constituição Federal de 1988, tentou-se estabelecer o chamado Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), que, em síntese, transferiria boa parte do sistema de saúde para os Estados e Municípios. No entanto, como resultado dos conflitos e diferenciadas propostas em relação ao setor de saúde presentes no contexto da Assembleia Nacional Constituinte, a Constituição Federal de 1988 acabou por aprovar a criação de um sistema unificado, que fosse universal – atendendo a toda população; equitativo – igualitário para toda a sociedade; integral – abrangendo os três níveis de complexidade da saúde: primário, secundário e terciário; e

organizado, sendo assegurado pelo Estado de forma descentralizada – não ficando a cargo apenas da União; e de forma hierarquizada – com competências específicas para cada ente estatal (União, Estados e Municípios). Ademais, fomentou-se a participação da população, haja vista a existência dos Conselhos de Saúde muito presentes à época.

Os hospitais universitários, também conhecidos como hospitais de ensino ou hospital-escola, integram-se ao Sistema Único de Saúde (SUS), mediante convênio, contando com 45 unidades espalhadas por todo país. Dados do MEC de 2009 revelam que naquele ano foram feitos quase 40 milhões de procedimentos nestas unidades federais de saúde. Vale ressaltar que, embora estejam vinculados ao SUS, esses hospitais tem 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. (BRASIL, 1990; BRASIL, 2010).

Os hospitais universitários apresentam uma característica híbrida. Além de serem utilizados como parte integrante do Sistema Único de Saúde, complementando a rede de atendimento e assistência à população, em especial no campo da alta complexidade, os também são centros educacionais, tendo em vista sua vinculação direta as universidades públicas brasileiras e seu papel genuíno de proporcionar aos estudantes da saúde experiências que serão vivenciadas após o término da faculdade.

O Ministério da Educação (MEC), define os hospitais universitários como centros de formação de recursos humanos e de desenvolvimento de tecnologia para a área de saúde, possibilitando o aprimoramento constante do atendimento e a elaboração dos protocolos técnicos para as diversas patologias. Além disso, segundo o MEC, os hospitais universitários garantem melhores padrões de eficiência, à disposição da rede do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como proporcionam que os programas de educação continuada ofereçam oportunidade de atualização técnica aos profissionais de todo o sistema de saúde. Segundo o órgão, os hospitais universitários apresentam uma grande heterogeneidade quanto à sua capacidade instalada, incorporação tecnológica e abrangência no atendimento, desempenhando papel de destaque na comunidade onde estão inseridos.

Isto posto, é importante destacar a função dos hospitais universitários. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 207, preconiza que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Tendo em vista que o hospital universitário está vinculado às universidades públicas federais, como centro de conhecimento e aprendizado, aplica-se o mesmo instituto constitucional a esses hospitais. Cabe, portanto, definir este tripé que deve nortear as universidades e os hospitais universitários: o ensino a pesquisa e a extensão.

Ensino, numa definição tradicional, pode ser entendido como a transferência de conhecimento, de informação, especialmente de caráter geral, na maioria das vezes em local destinado a esse fim (escola, oficina etc.) (HOUAISS, 2009). Todavia, na visão de Gil (2011) o ensino ocorre quando os professores se colocam como facilitadores de aprendizagem. Ou seja, quando os professores estão preocupados em identificar aptidões nos alunos, visando melhor auxiliá-los, permitindo que estes busquem novos significados nas pessoas, nas coisas e nos fatos (GIL, 2011, p.06).

A pesquisa é definida por Appolinário (2004, p. 150) como sendo o processo através do qual a ciência busca dar respostas aos problemas que lhe apresentam. Seria, segundo o autor, “uma investigação empírica de um assunto específico, visando encontrar novas informações diante de um problema”.

Já a extensão, segundo as Diretrizes do Plano Nacional de Extensão Universitária (BRASIL, 2000, p. 5), é uma via de mão-dupla que, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica, encontrará, na sociedade, a oportunidade de elaboração da práxis de um conhecimento acadêmico.

Com isso resta clara a relevância desse tripé para as universidades. Por outro lado, conforme já fora discutido neste trabalho, a Reforma do Aparelho do Estado alavancou o conceito de flexibilização, ao propor que serviços não exclusivos do Estado pudessem ser transferidos para entidades públicas, porém não estatais, com uma forma de gestão baseada na administração pública gerencial. Retomando o PDRAE, um dos objetivos dessa transferência dos serviços não exclusivos do Estado para outros setores da sociedade,

também chamada de “publicização”, é “lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição (...) mas deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações, aumentando assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor” (BRASIL, 1995 – Adaptado).

A partir destas perspectivas, novas mudanças vêm sendo propostas para a gestão universitária e conseqüentemente para os hospitais universitários. Um recente exemplo fora à criação do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), estabelecido pelo Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010.

O REHUF, segundo seu Decreto criador, visa à reestruturação e revitalização dos hospitais das universidades federais, integrados ao Sistema Único de Saúde (SUS), tendo como objetivo principal criar condições materiais e institucionais para que os hospitais universitários federais possam desempenhar plenamente suas funções em relação às dimensões de ensino, pesquisa e extensão e à dimensão da assistência à saúde. Em específico no campo do ensino, pesquisa e extensão, o Decreto estabelece que os hospitais universitários devem desempenhar as funções de ensino-aprendizagem e treinamento em serviço, formação de pessoas, inovação tecnológica e desenvolvimento de novas abordagens que aproximem as áreas acadêmicas e de serviço no campo da saúde. Já no campo da assistência à saúde, os hospitais universitários desempenham as funções de centros de referência de média e alta complexidade, para a rede pública de serviços de saúde (BRASIL, 2011).

Ainda, segundo o Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010, o REHUF orienta-se pelas seguintes diretrizes aos hospitais universitários federais:

I - instituição de mecanismos adequados de financiamento, igualmente compartilhados entre as áreas da educação e da saúde, progressivamente, até 2012; II - melhoria dos processos de gestão; III - adequação da estrutura física; IV - recuperação e modernização do parque tecnológico; V - reestruturação do quadro de recursos humanos dos hospitais universitários federais; e VI - aprimoramento das atividades hospitalares vinculadas ao ensino, pesquisa e extensão, bem como à assistência à saúde, com base em avaliação permanente e incorporação de novas tecnologias em saúde (Brasil, 2010).



Ademais, o Decreto destaca que o financiamento dos hospitais universitários federais será partilhado, paritariamente, entre as áreas da educação e da saúde. Assim, ao observarmos as diretrizes norteadoras do REHUF é possível perceber a ocorrência de uma nova reforma – com ênfase na área hospitalar, universitária, assim como ocorrera quando da criação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Contudo, esta reforma ainda guardava a principal de suas facetas: a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

### **3.2 Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares em Discussão**

A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) é uma empresa pública, que tem por finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a prestação às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, observada, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, a autonomia universitária (BRASIL, 2011).

Segundo a Exposição de Motivos nº 00383/2010/MP/MEC – a primeira que solicitou a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – os principais dilemas enfrentados pelo atual modelo de administração dos hospitais universitários e que justificariam a urgente criação da empresa para administrar esses hospitais seriam:

I – criação de uma solução para os problemas prementes e criação de condições para a melhoria substancial dos padrões de gestão, inclusive pela adoção de instrumentos avançados de controle de resultados e transparência perante a sociedade;

II – Recomposição da força de trabalho dos hospitais universitários, composta à época por 70.373 profissionais, dos quais 26.556 recrutados por intermédio das fundações de apoio das universidades, sob diversos formatos: pelo regime celetista (CLT), por contratos de

prestação de serviços (terceirização) e outros formatos que caracterizam vínculos precários sob a forma de terceirização irregular.

III – A perda da capacidade de planejamento e de contratação de serviços é uma das fragilidades resultantes da dependência estabelecida entre as universidades e suas fundações de apoio, que deveriam atuar de forma complementar e em alinhamento com estratégias e diretrizes estabelecidas no âmbito de cada instituição e do governo federal. No entanto, o que se verifica é uma indevida delegação de funções chave dessas instituições às fundações de apoio.

Por fim, como solução para os entraves acima citados, propõe-se a criação da Empresa, na qual, a proposta, segundo a exposição de motivos contemplaria:

(...) uma solução jurídico-institucional sustentável, baseada na adoção do formato de empresa pública para a prestação de serviços e atividades ora fornecidos por intermédio das fundações de apoio. Pela proposição que ora encaminhamos será o Poder Executivo autorizado a criar a EBSEH como empresa pública de prestação de serviços, com a finalidade de apoiar a prestação de serviços médico-hospitalares, laboratoriais e de apoio ao ensino e à pesquisa; a organização como empresa possibilitará a contratação de profissionais sob regime celetista e o estabelecimento de um regime de remuneração e gestão de pessoal compatível com a realidade do setor. Esta é componente fundamental do projeto para permitir a gestão com a necessária autonomia e flexibilidade necessários à prestação de serviços hospitalares. Questão crucial a ser equacionada com a implementação do novo modelo será a regularização da situação criada com a proliferação de contratações irregulares de terceirização de mão de obra. Os servidores públicos atualmente dedicados às atividades específicas dos hospitais universitários manterão o seu vínculo por meio de cessão à empresa, com ônus para esta, preservadas desta forma as equipes que já atuam nestas instituições. Para a imediata instalação da empresa sem descontinuidade, poderão ser recrutados quadros de pessoal celetista por meio de contratação temporária em processo seletivo simplificado, baseado em análise de curriculum vitae. Esse mecanismo permitirá o reconhecimento da experiência profissional dos empregados atualmente contratados por fundações de apoio, os quais poderão ser beneficiados pelo reconhecimento dessa experiência quando se submeterem ao processo de recrutamento; o formato empresa pública permitirá uma desejável autonomia financeira, adoção de normas e procedimentos próprios de compras e contratações, contratação de pessoal e regime de remuneração alinhados com o mercado de trabalho. Operando com vários hospitais, terá oportunidade de obter ganhos de escala e especialização nos processos de compras, gestão de processos e pessoas. A empresa estará apta a captar recursos próprios provenientes da prestação de serviços, mediante contrato que estabelecerá metas de desempenho, indicadores e prazos de execução e uma sistemática de acompanhamento e avaliação de resultados; a solução proposta tem como precedente as experiências de autonomia na forma de empresa pública adotadas nos

casos do Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA, empresa pública federal vinculada ao Ministério da Educação - MEC e do Grupo Hospitalar Conceição - GHC, sociedade de economia mista vinculada ao Ministério da Saúde - MS. Trata-se de instituições dotadas de autonomia administrativa e orçamentária, gestão profissionalizada e mecanismos de governança colegiada que promovem a sua inserção estratégica no ambiente de atuação e na administração pública. São estas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter a Vossa Excelência a anexa proposta de Projeto de Lei.

Com base nas justificativas acima, após aprovação do Congresso, formulou-se a Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, que criou a EBSEH. Deste feito, uma grande discussão passou a envolver a criação e adoção dessa Empresa. Alunos, professores, sindicatos, profissionais de saúde e movimentos organizados começaram um processo de questionamento quanto à adoção de uma Empresa – embora pública – no contexto dos hospitais universitários. Afirmarções sobre a possibilidade de uma terceirização e questões que envolvem a autonomia universitária e a manutenção do tripé ensino-pesquisa-extensão passaram a fazer parte desse debate que vem movimentando uma parcela da sociedade.

Assim, a partir de todo o debate que vem envolvendo a criação e adoção da EBSEH por parte dos Hospitais Universitários Federais, o Ministério Público Federal do Rio de Janeiro organizou uma Audiência Pública, visando que se discutissem quais seriam os planos da EBSEH, compreender como se dariam, a priori, a entrada dessa organização no contexto universitário, bem como para que se pudessem ouvir os agentes interessados favoráveis e contrários a esse novo modelo de gestão.

Neste caso vale analisar, as falas da senhora Diretora de Gestão de Pessoas da EBSEH, Jeanne Liliane Marlene Michel, demonstrando, segundo a gestora, o panorama encontrado pela Empresa mediante as diretrizes prévias estabelecidas com base no REHUF. Assim, segundo a ata da referida audiência pública, a Diretora detalhou que:

existem cerca de 47 hospitais universitários federais no Brasil, sendo que em alguns estados do país, o hospital universitário é o único a prestar o atendimento de saúde. Acrescentou que no atual conjunto de hospitais universitários são 13 hospitais de grande porte, 16 hospitais de médio porte e 17 hospitais de porte um pouco menor e mais especializados. Disse que os hospitais se concentravam na região sudeste e no litoral do nordeste, sendo que, a partir da criação da EBSEH, houve uma interiorização do atendimento. Mencionou que, em 2008, o Ministro da Educação pediu um diagnóstico da situação dos hospitais universitários

federais, tendo em vista que muitos reitores estavam trazendo questões quanto à dificuldade de administração de tais hospitais universitários. Apontou a expositora que nesta época se decidiu pela criação de um sistema de informações voltado para a reestruturação dos hospitais universitários federais (SISREHUF) e os hospitais foram convidados a alimentar o sistema. Chegou-se à conclusão de que havia um financiamento inadequado e grandes dívidas, deterioração física e tecnológica e poucos concursos públicos (RJU), o que culminou em um grande número de contratações irregulares como, por exemplo, através de cooperativas, entre outras formas inadequadas de contratação. A Diretora da EBSEH apontou que, com base nos dados coletados, começou uma discussão com o Ministro da Saúde à época, ocasião em que foi apontado que havia um déficit de financiamento, até porque o MEC aportava cerca de 70% dos recursos para os hospitais universitários, enquanto que o MS aportava somente cerca de 30% dos recursos. Nesse sentido, foi criado o Programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF) no ano de 2010, quando foi aumentado o aporte de recursos dos hospitais universitários federais e houve, portanto, grande acréscimo de recursos financeiros em toda a rede dos hospitais para reestruturação física e tecnológica (p. 05-06).

A Diretora, ao longo de sua exposição que se seguiu, complementou apresentando sua experiência e ressaltou que a EBSEH é “uma alternativa para as universidades federais”. Enfatizou que todos os serviços prestados pela EBSEH serão 100% públicos e que a decisão de adotar a empresa não é autocrática, cabendo esta ação aos reitores e ao conselho universitário. Quanto aos hospitais que não aderirem a EBSEH, ela afirma que todos terão seus recursos financeiros mantidos. Já quanto à admissão e reposição de pessoal daquelas unidades hospitalares que não aderirem, informou que estes deverão negociar junto ao o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Jeanne Liliane Marlene Michel afirmou ainda, em defesa da EBSEH, que a Empresa está dentro dos parâmetros constitucionais e que a empresa está agindo de acordo com as determinações constitucionais e, frisou, que em “nenhum momento, feriu a autonomia das universidades”. Discorreu que o contrato realizado com a EBSEH pelos Hospitais deverá ser lido como um todo, embora os Procuradores Federais das universidades façam uma análise jurídica do contrato a ser assinado. A Diretora explicou também que não se trabalha com perspectiva de privatização, nem, em nenhum momento, se pensa em terceirização, acrescentando que o Ministério da Educação não faz nenhuma imposição à adesão à Empresa.

Com uma visão contrária a adoção da EBSEH, o Procurador da República, André Stefani Bertuol, manifestou-se na referida Audiência Pública, informando que:

modelos parecidos com a EBSEH, como o Hospital Universitário de Porto Alegre, não são constitucionalmente adequados; destacou que o modelo de empresa pública é para o exercício de atividade econômica. Pontuou que a saúde só pode ser uma atividade econômica para a iniciativa privada, mas não para o Estado, razão pela qual a saúde não pode ser vista como uma atividade econômica a ser administrada por uma empresa pública. Complementou o Procurador da República que as outras empresas públicas não oneram o orçamento fiscal, sobrevivem com suas próprias cobranças e rendimentos, já a EBSEH será mantida totalmente com recursos do Estado. Apontou que a saúde e educação são superqualificadas pela CR/88 e que não há como aderir à EBSEH e, ao mesmo tempo, preservar a autonomia universitária. Acrescentou o expositor que o TCU indicou que a solução a ser encontrada para a questão dos recursos humanos deve estar dentro do âmbito constitucional e não que as universidades estão livres para adotar o que lhes bem entender, ou seja, o TCU afirma que as universidades devem encontrar as soluções dentro dos contornos constitucionais. Quanto à questão do regime celetista, colocou que o STF revogou a multiplicidade de regimes públicos e, assim, enquanto não houver nova discussão pelo STF, só existe a possibilidade de contratação de servidores no regime jurídico único.

O procurador alertou sobre a maneira pela qual serão indicados os superintendentes nas unidades que aderirem a EBSEH, pois embora o superintendente seja, na forma da lei, indicado pelo reitor, todas as gerências serão definidas pela diretoria da EBSEH e todos esses gerentes não precisam ser servidores, sendo de livre nomeação, de modo que a ocorrência disso em todas as áreas indica uma orientação político partidária da instituição, além do fato de que os gerentes da EBSEH que votam em conjunto com o superintendente não precisam ser servidores e estão em maior número que o superintendente.

A discussão, aqui demonstrada entre a Diretora de Gestão de Pessoas e o Procurador Federal na Audiência Pública do Ministério Público Federal do Rio de Janeiro, representa um mero exemplo das discussões que vem ocorrendo em torno desse assunto. Diante disso, tendo em vista os debates que permeiam esta questão, esta pesquisa visa indagar se a EBSEH seria uma alternativa viável à melhoria dos HUF's diante das peculiaridades e características de um hospital universitário, como demonstrado neste estudo. Assim, sob esse prisma, a próxima seção analisará outros documentos a fim de tentar responder a

questão norteadora desse estudo: *“em que medida a proposta de revitalização dos HUF’s necessariamente precisa ser conduzida por uma Empresa, tendo em vista os objetivos distintos entre um hospital público universitário, criado para o fomento do ensino, da pesquisa e da extensão – e os norteadores de uma empresa – embora pública?”*.

### **3.3 Metodologia**

A presente pesquisa foi conduzida por dois eixos principais: levantamento bibliográfico e análise documental, que servirão de referencial para responder a questão central deste estudo.

Para Lakatos e Marconi (1991), a pesquisa bibliográfica corresponde ao levantamento de bibliografias já publicadas, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. Assim, a revisão bibliográfica desse trabalho versou até aqui sobre obras que dessem fundamentação teórica ao presente estudo, trazendo em especial à análise de autores que estudassem os conceitos de: ideologia - e sua correlação com as teorias organizacionais; que desenvolvessem temáticas sobre as influências ideológicas que conduziram o Estado a seu modelo atual, bem como especialistas que discutissem a adoção de mecanismos de gestão advindos da esfera privada no contexto do serviço público.

Em paralelo, como segundo instrumento de análise para esta dissertação, utilizou-se a pesquisa documental. Segundo Lakatos & Marconi (1991), a pesquisa documental se caracteriza por ser uma fonte de coleta de dados a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Assim, fora realizado um levantamento dos documentos relacionados à constituição da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, tendo sido coletados projetos de lei; exposições de motivos; leis em vigor e decretos sobre a Empresa; relatos de discussões realizadas em universidades sobre a adoção da EBSEH; atas de reuniões; vídeos de audiências públicas e propostas de gestão direcionadas aos Hospitais Universitários já administrados pela EBSEH.

A referida metodologia foi considerada oportuna para este estudo, pois a análise de documento proporciona o fomento das discussões contemporâneas que circundam a criação da EBSERH. Ainda sob esse enfoque, esta pesquisa torna-se relevante por proporcionar uma reflexão sobre a adoção de possíveis práticas de gestão que podem estar fundamentadas por uma ideologia gerencialista, favorecendo assim a manutenção de uma cultura que privilegia o capital, ou as relações econômicas, em detrimento aos objetivos que norteiam os hospitais públicos universitários: o ensino em saúde no Brasil.

Nesse sentido, afirma Cellard (2008):

(...) o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (p.295).

Ademais, a análise documental permitiu ainda que houvesse uma menor intervenção do pesquisador na coleta de dados, corroborando com os objetivos desse estudo, cujos pressupostos imprescindem de um método que não tendenciem sua análise. Destaca-se, portanto, o exposto por Sá-Silva *et al* (2009), para o qual a análise documental é um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência – presença ou intervenção do pesquisador – do conjunto das interações.

A partir destes pressupostos metodológicos, a presente pesquisa documental foi realizada em três etapas: levantamento do material, seleção dos documentos e a discussão do material coletado com base no referencial teórico desta pesquisa.

### **3.3.1 Levantamento do Material**

Durante a fase de levantamento do material, percebeu-se que grande parte do mesmo estava disponível na internet, em especial na página da EBSEH. Nesse sentido, fora realizada uma busca no site da empresa, visando encontrar documentos que contribuíssem com esse estudo.

Pretendeu-se também, via a rede mundial de computadores, encontrar documentos de difícil acesso físico, mas que por meio deste mecanismo eletrônico foi possível sua obtenção, como as exposições de motivos que justificavam a criação da EBSEH e o projeto de lei de criação da empresa. Foram encontrados ainda vídeos, realizados em diversas universidades pelo Brasil, nos quais as discussões em torno da adoção da empresa se fizeram presentes.

Por fim, conseguiu-se obter modelos de propostas que a EBSEH elaborou para hospitais universitários ao longo de todo país, bem como material que estrutura e fundamenta a Empresa internamente: organograma, missão, visão e objetivos organizacionais.

### **3.3.2 Seleção do material**

Conforme observado na etapa de levantamento do material, há uma quantidade significativa de documentos disponíveis para análise. Entretanto, essa seleção se baseou em coletar registros que, em conjunto, contribuíssem para compreensão da proposta de criação da Empresa, sua atual formação, e indicassem as diretrizes pelas quais a EBSEH pretende seguir. Com isso, a partir do emparelhamento desse material com o referencial teórico desse estudo pretendeu-se responder a questão norteadora dessa pesquisa. Entre os documentos selecionados estão quatro que puderam sinalizar a influência ideológica gerencialista existente na concepção do modelo EBSEH, quais sejam:



1. Trechos da Exposição de Motivos nº 00127/2011/MP/MEC, que detalha a justificativa do governo para a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Anexo I);
2. Trecho do Projeto de Lei nº 1.749/2011: proposta encaminhada ao Legislativo que antecedeu a criação da Lei nº 12.550/2011, responsável pela formação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares em seu modelo atual;
3. Trecho da Lei nº 12.550 de 15 de dezembro de 2011, atualmente em vigor, que autorizou o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH;
4. Discussão sobre trechos de duas propostas já realizadas pela EBSEH: uma para a Universidade Federal do Piauí (a primeira Universidade Federal a assinar com a EBSEH) e outra para a Universidade Federal de Santa Maria (última a assinar com a EBSEH, quando da elaboração desta pesquisa);

### **3.3.3 Análise Documental**

#### **3.3.3.1 Exposição de Motivos Nº 00127/2011/MP/MEC – O discurso inicial**

O primeiro documento analisado por esta pesquisa correspondeu a uma das Exposições de Motivos que – direcionada à presidente da república – destacou os principais objetivos de criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH).

Em realidade, a primeira tentativa de criação da Empresa iniciou-se a partir da Exposição de Motivos nº 00383/2010/MP/MEC – já mencionada nesta pesquisa. No entanto, o documento, que fundamentou a Medida Provisória nº 520/2010 – embora tenha sido encaminhado ao Congresso – perdeu a eficácia em virtude do esgotamento de seu prazo de vigência. Com isso, uma nova Exposição de Motivos foi encaminhada, sob o nº

00127/2011/MP/MEC que deu origem ao projeto de lei da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, objeto desta primeira análise.

Cabe ressaltar que, segundo o Manual de Redação da Presidência da República (2002), uma Exposição de Motivos “é o expediente dirigido ao Presidente da República ou ao Vice-Presidente para informá-lo de determinado assunto, propor alguma medida ou submeter a sua consideração projeto de ato normativo”. Assim, a Exposição de Motivos nº 00127/2011/MP/MEC representou um dos primeiros documentos que subsidiaram a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) em seu formato contemporâneo.

A partir da análise de seu texto, observaram-se alguns pontos para análise. Entre os destaques é possível sinalizar o trecho nº 2, pelo qual:

“O Projeto propõe nova modelagem jurídico-institucional para as atividades e os serviços públicos de assistência médico-hospitalar e ambulatorial executados pelos hospitais das universidades públicas federais, com o objetivo de viabilizar um modelo de gestão mais ágil, eficiente e compatível com as competências executivas desses hospitais, além de oferecer solução jurídico-administrativa sustentável que solucione as crescentes dificuldades operacionais e os inúmeros questionamentos do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público Federal a respeito do atual funcionamento dessas instituições”.

Deste trecho, observam-se as justificativas (ou discursos) iniciais para a introdução de um modelo empresarial nos Hospitais Universitários Federais (HUFs), evidenciando-se que – a partir da concepção da EBSERH – existirão possibilidades de melhorias frente às dificuldades operacionais existentes nesses HUFs hoje. Além disso, segundo o texto do documento, a EBSERH sanaria problemas da área de gestão que vêm sendo sinalizados pelos órgãos de controle há muitos anos.

Todavia, como foi possível observar no segundo capítulo desse trabalho, quando apresentadas as influências ideológicas ocorridas sobre o Estado ao longo dos anos, verificou-se que o capitalismo exerce um papel relevante nas diretrizes que conduzem as ações e motivações estatais, como as expostas neste documento.

Em especial, a partir do modelo neoliberal (uma repaginação contemporânea do modelo liberal), iniciado na década de 1970, constatou-se que o Estado vem criando estruturas que propiciem capacidades empreendedoras, possibilitando uma ação mais direcionada ao mercado. Harvey (2013) já afirmava que o neoliberalismo se estruturaria por “sólidos direitos da propriedade privada, livres mercados e livres comércio, colocando entre os papéis do Estado a obrigação de zelar pela qualidade e pela integridade do dinheiro”. A garantia desses sólidos direitos da propriedade privada está engendrada em tentativas de inculcar na sociedade crenças e valores que subsidiem a manutenção de uma cultura que valoriza o capital. E, essas crenças e valores (discursos ou justificativas, a priori, coerentes), são componentes de um processo mais amplo: a ideologia.

Pela visão de Gaulejac (2007), a ideologia que vem sendo protagonista na sociedade está atrelada aos postulados e diretrizes gerenciais, visto que, segundo o autor, este é o meio pelo qual o capital tenta se sustentar.

Para o autor, nossa sociedade está sendo direcionada por essa ideologia gerencialista, que fomenta ser possível solucionar problemas de aspectos cotidianos por intermédio da gestão. Nesse cenário, o Estado, que é um componente significativo da estrutura de uma sociedade, não fica isento de se submeter a essa crença, uma vez que representa um instrumento que pode ou não facilitar as diretrizes estabelecidas pelo capitalismo contemporâneo. Cabe salientar que, para Gurgel (2013, p.235), a forma de capitalismo atual corresponde ao modelo neoliberal, que vem se estabelecendo entre a década de 1980 e os anos 2000, podendo ser considerado a ideologia econômica protagonista nos dias de hoje.

Infere-se, portanto que, ao criar a EBSEH, o Estado sinaliza acreditar que atribuir um caráter empresarial ao serviço público é uma solução adequada, como pretende o fazer com as unidades de saúde universitária por ele administradas.

Todavia, essa forma de pensamento (ou crença) pode representar o interesse de um grupo, cujas intenções – embora não estejam em evidência – perpetuam-se através da criação de projetos que possam levá-los a atingir seus objetivos, como a proposta da EBSEH discutida nesta seção.

Ainda durante a criação dos postulados liberais no século XIX, conforme destacado por Remond (1974), o liberalismo passou a ser a expressão, o álibi, a máscara dos interesses de uma classe, levando a inferir que havia uma relação entre a criação de uma doutrina liberal e os interesses de uma burguesia em ascensão naquela época.

Hoje, do mesmo modo, consideradas as propostas advindas do modelo neoliberal (uma nova roupagem do liberalismo), pode-se afirmar que a burguesia contemporânea está direcionada a anteder aos anseios de uma ideologia capitalista e manter seus privilégios, perpetuando-se através da implementação de ideias que, a priori, demonstram-se coerentes como se denota a partir do Projeto EBSEH.

Essa visão encontra amparo nas discussões realizadas por Eagleton (1997), no qual destacou que as crenças e ideias podem ser motivadas por interesses sociais ou por ideias falsas que contribuiriam para legitimar uma determinada classe no poder.

Ou seja, quando da criação da EBSEH, é possível verificar que, embora o discurso seja motivado de forma coerente, pode carregar consigo um processo subjacente que visa tornar as atividades do serviço público mais disponíveis às iniciativas e projetos de uma classe privada. Considerando as ações neoliberais que vem tentando permitir uma maior ação do mercado nas ações estatais, pode-se deduzir ainda que o projeto de mundo atual vem fomentando ações que possibilitem dar suporte a uma ideologia econômica. Nesse sentido, Gurgel (2003) afirma que a partir de um projeto de mundo, pode-se encarar ideologia como um elemento que colabora para a formação da consciência.

O trecho destaca ainda que a EBSEH representa uma “*nova modelagem jurídico-institucional*” que propõe um “*modelo de gestão mais ágil, eficiente e compatível com as competências executivas*” dos Hospitais Universitários Federais.

Todavia, esse discurso, como Gaulejac (2007) destacou, representa a ascensão de uma cultura gerencialista dentro dessas unidades, podendo trazer para esses ambientes organizacionais elementos que – embora sejam apresentados por afirmativas coerentes – emergem distorções, como relações de trabalhos precárias, nas quais o trabalhador passaria a se submeter a todas as formas de trabalho. Gaulejac (2007) afirma ainda que, o indivíduo

submetido a esse tipo de gestão se vê obrigado a adaptar-se ao “tempo do trabalho”, às necessidades produtivas e financeiras. Ou seja, deve adaptar-se a lógica neoliberal.

No segundo trecho analisado, observa-se que a EBSEH representa uma solução baseada em contradições do próprio Estado e em crenças e valores gerencialistas, conforme destacado a seguir:

§4 “A dupla finalidade pública – de assistência direta à população e de apoio ao ensino e à pesquisa das universidades – os diferenciam dos demais hospitais públicos e concede maior complexidade à sua gestão, que exige um nível de agilidade, flexibilidade e dinamismo incompatíveis com as limitações impostas pelo regime jurídico de direito público próprio da administração direta e das autarquias, especialmente no que se refere à contratação e à gestão da força de trabalho (...)”.

Do texto, uma das primeiras observações que este estudo sinaliza refere-se à dupla finalidade do Hospital Universitário Federal que, “*os diferenciam dos demais hospitais públicos*”. Deduz-se, portanto, que o hospital universitário fora criado com dois objetivos: atuar na área de assistência à saúde da população e dar suporte ao ensino.

Porém, como discutido na primeira seção deste capítulo, quando do surgimento dos Hospitais Universitários, estes tinham um papel direcionado ao ensino, representando um importante laboratório para os cursos da área de saúde das universidades brasileiras. Todavia, como afirmou Medici (2001), a expansão no ramo de atenção à saúde levou o Estado a utilizar os Hospitais Universitários também como elementos do Sistema Único de Saúde.

Nessa observação, um sinal de contradição correlaciona-se ao papel genuíno dos hospitais universitários. Se estes tinham por função atuar na área do ensino, por que passaram a representar um “braço” para o Sistema Único de Saúde?

O Estado, diante de sua dificuldade em atender as diretrizes do Sistema Único de Saúde (criado no final dos anos 1980) atrela a essas unidades a sua estrutura organizacional, imputando-lhe mais uma missão: prestar assistência à saúde e colocando, como ação secundária, o papel do ensino.

Em primeira análise, não há incoerência em se ter um Hospital Universitário atuando na área de saúde. Mas isso não pode ocorrer em detrimento ao seu objetivo genuíno: o ensino, a pesquisa e a extensão.

O Estado vem se transformando de acordo com a estrutura socioeconômica que está inserida. E, nesse cenário, observa-se uma tendência estatal em permitir que reformas possam conduzi-lo a uma abertura para o mercado, como vem ocorrendo desde os postulados criados no Plano Diretor da Reforma do Estado, cujas diretrizes foram baseados na influência neoliberal. Como destacado por Paula (2009) o discurso da reforma visava atender às recomendações neoliberais, definindo uma redução do tamanho do Estado e priorizando medidas que diminuíssem o exercício de seu poder.

Portanto, pode-se afirmar que a criação da EBSEH denota que o Estado vem optando por solucionar os problemas das unidades de saúde pela intervenção de métodos de gestão que flexibilizem suas ações, reduzindo sua atuação, como já se propunha nos anos 1990. Porém, essa diminuição de seu exercício pode representar um primeiro passo para conduzir as atividades de competência do Estado (como saúde e educação) ao mercado.

É certo que o discurso da Reforma, em uma primeira avaliação, não passa essa impressão, pois as motivações e justificativas levantadas pelos defensores desse projeto são muitas, como se constata na Exposição de Motivos em análise.

No entanto, os estudos de Eagleton (1997) já indicavam que determinadas ações seriam produzidas e naturalizadas de modo a torná-las óbvias e aparentemente inevitáveis, minimizando qualquer ideia que pudessem contradizê-las.

Assim, percebe-se que o Estado está agindo de modo a permitir que o capital possa participar mais de sua estrutura, visto que a sociedade tem sido conduzida por crenças e valores de natureza capitalista ou gerencialista, como prega Gaulejac (2007). E a EBSEH sinaliza ser fruto dessa ideologia, que também se faz presente nos mecanismos estatais.

Do parágrafo 10, da Exposição de Motivos, observou-se ainda o seguinte trecho:

**§10** “Sob o formato de empresa pública, será possível implantar um modelo de gestão administrativa, orçamentária e financeira baseado em

resultados e em efetivo controle de gastos, dotada de instrumentos mais eficazes e transparentes de relacionamento entre o hospital e a universidade (...).”

Sobre este trecho se pode observar a emergência de conceitos muito próximos a Administração por Objetivos. Para Gurgel e Cunha (2010) a Administração por Objetivos representou um direcionamento das empresas para os resultados e, no discurso de criação da EBSEH, demonstra-se uma tendência à adoção desse modelo de gestão.

Entretanto, cabe ressaltar que a contradição neste caso não está na busca pelo resultado. Mas na maneira pela qual isso pode ser conseguido. Segundo Gaulejac (1997), a Ideologia Gerencialista imputa ao trabalhador uma observação sistemática para analisar se este está direcionando seus esforços “adequadamente” para a obtenção dos resultados empresariais. Considera-se ainda o “operário” (hoje o trabalhador) como uma das engrenagens que compõe determinada máquina, desconsiderando o aspecto humano que ali também se faz presente.

É importante lembrar que um Hospital Universitário, antes de se tornar mais um componente do Sistema Único de Saúde, tem em sua função principal a prática do ensino em universidades federais brasileiras, visando o aprendizado de alunos e profissionais de saúde. O modelo EBSEH propõe uma busca por resultados que, se vinculados a um produtivismo desmedido, poderá trazer consequências negativas para o ambiente do trabalho e, em especial, para os trabalhadores. Ademais, a adoção de um sistema de resultados precisa ser cautelosa, haja vista a natureza social que se faz presente na finalidade dos Hospitais Universitários Federais.

No 13º parágrafo afirmou-se ainda que “*a medida ora apresentada visa possibilitar o resgate da autonomia das universidades federais que tem sido prejudicada pela insegurança jurídica a que têm sido submetidas*” e “*pela ausência das condições administrativas adequadas de funcionamento de suas atividades de pesquisa e de extensão, especialmente as relacionadas com a prestação de serviços públicos de saúde diretos aos cidadãos*”.

Destes dois últimos trechos é possível apontar, em conjunto, a seguinte questão: tanto a insegurança jurídica que coloca os Hospitais Universitários em risco, quanto à ausência de condições administrativas adequadas ao seu devido funcionamento são frutos de um mesmo gestor: o Estado.

A inabilidade (proposital ou não) do papel do Estado em desenvolver políticas de gestão que impedissem o colapso dos Hospitais Universitários leva agora a tentar corrigir esses equívocos por meio da criação de uma Empresa. Partindo do princípio de que os Hospitais Universitários não são os únicos com problemas de gestão, pode-se inferir que a criação de Empresas passará a ser uma política de Estado, podendo ser adotada em todas as esferas do serviço público federal.

Como inferiu Eagleton (1997), quando destacou como a ideologia estabelece a construção de tendências, é possível afirmar que, embora a criação da EBSEH pareça um mero momento histórico, que visa à melhoria dos serviços prestados pelas unidades hospitalares universitárias, em realidade podem ter sua concepção atrelada a interesses subjacentes, entre eles o de dar continuidade ao avanço neoliberal sobre as ações e atividades estatais.

Por fim, parafraseando Althusser, quando este apresentou os Aparelhos Ideológicos do Estado, as justificativas que fundamentam a criação e concepção da EBSEH representem uma tendência ao aparelhamento ideológico do serviço público, a partir de uma ideologia fundamentada em postulados de mercado ou por características de cunho ideológico-gerencialistas. E, considerando que a EBSEH irá gerir uma organização na qual seus principais elementos - saúde e educação - não podem ser tratados como um produto ou serviço mercantil pode-se depreender que a empresa não é um modelo adequado ao contexto dessas unidades de saúde.



### 3.3.3.2 Projeto de Lei nº 1.749/2011 – A presença de raízes gerencialistas

O segundo documento analisado por esta pesquisa versa sobre o projeto de Lei que antecedeu a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: o Projeto nº 1.749/2011.

O principal destaque deste documento está no preâmbulo do referido projeto de lei (que acompanhava a Exposição de Motivos nº 00127/2011/MP/MEC, citada na seção anterior), no qual constava a seguinte redação: “*Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. - EBSERH e dá outras providências*”.

Ainda do referido projeto, cabe destacar o artigo primeiro, que assim elucidava:

Fica o Poder Executivo autorizado a criar empresa pública sob a forma de sociedade anônima, denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. - EBSERH, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, com prazo de duração indeterminado (Brasil, 2011).

É oportuno destacar as diferenças que existem entre uma Empresa Pública e uma sociedade de economia mista, como foi proposto. Segundo o Decreto lei nº 200/67, em seu artigo 5º, incisos II e III, essas personalidades jurídicas possuem as seguintes características:

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito; III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta (Brasil, 1967).

É possível constatar que, inicialmente, a ideia do Projeto EBSEERH não se propunha a estabelecer uma empresa pública, com patrimônio exclusivo da união. Mas sim uma empresa mista, com possibilidade de participação de capital público e privado, como destaca o preâmbulo da lei, ao citá-la como uma “S/A”.

Uma S/A, ou sociedade anônima, segundo o art. 1º da Lei 6.404/76, que indica os seus elementos, é: a companhia ou sociedade anônima que tem o capital dividido em ações, sendo a responsabilidade dos sócios ou acionistas limitadas ao preço de emissão das ações subscritas ou adquiridas”. Ademais, as Sociedades Anônimas são uma pessoa jurídica de direito privado, sempre de natureza eminentemente mercantil, qualquer que seja seu objeto, conforme preconiza o art. 2º, § 1º, da Lei 6.404/76.

Assim, embora uma sociedade anônima, pertencente ao serviço público, possa ser formatada a partir do modelo chamado de Sociedade de Economia Mista, na qual essa pessoa Jurídica, de Direito Privado, é obrigada a ser constituída em sua maioria por capital público (mas com a participação da iniciativa privada), pode-se observar que a atuação da EBSEERH pretendia ser maior quando da elaboração de seu projeto.

Cabe ressaltar que o Decreto-Lei nº 200/67 estabeleceu que uma S/A visa “a exploração de atividade econômica”, o que demonstra mais uma contradição no âmbito das propostas que fundamentam a criação da EBSEERH, uma vez que saúde e educação – direitos sociais presentes em nossa Constituição – não podem ser gerenciados por um viés economicista.

Essa pretensão – que não foi acatada no preâmbulo final da lei que criou a EBSEERH – demonstra que havia um conjunto de valores que visavam dar a EBSEERH maior capacidade para atuar junto ao mercado. Observa-se, portanto que, se a empresa tem apenas a função de prestar um serviço de gestão que melhore os hospitais universitários, qual a necessidade de utilizar a participação de acionistas, ou ter um caráter que a direcione para o mercado?

Essa resposta, segundo Eagleton (1997), pode ser a representação de ideias que pretendem, em realidade, legitimar um poder político dominante ou como se infere deste

estudo, o estabelecimento de condições favoráveis que consigam permitir uma maior atuação do capital sobre as organizações estatais.

Considerando que o Estado vem se abrindo cada vez mais para o mercado – seguindo as diretrizes do modelo neoliberal – pode-se inferir que, quando da elaboração do projeto EBSEH, este já possuía características que permitiriam lacunas para ação do mercado e não apenas para ser um serviço de apoio aos HUFs, como a EBSEH se propõem na atualidade. Como um projeto de lei não é algo acessível com facilidade por toda a sociedade, pode-se entender que o projeto poderia ter sido aprovado com o texto inicial, ocultando dos principais atingidos - o cidadão - suas reais diretrizes.

Converge com essa postura o exposto por Chauí (2008), que considerou ideologia um ideário histórico, social e político que oculta a realidade, e esse ocultamento é uma forma de assegurar e manter a exploração econômica, a desigualdade social e a dominação política. Ou seja, o projeto – embora em linhas gerais fosse coerente – apresentava elementos contestáveis para o que se propunha da EBSEH.

Deduz-se, assim, que as crenças, valores ou ideais (ideologia) que levam a criação da EBSEH ocultam tendências a partir de um discurso coerente. E, embora a concepção do modelo como uma Sociedade Anônima, para os idealizadores do projeto, possa ser justificada pela necessidade de uma atuação mais flexível, denota-se que as atividades com a participação da iniciativa privada tendiam a ser valorizadas dentro da Empresa e, conseqüentemente, na estrutura da ação do Estado no âmbito da saúde e da educação pública.

Cabe frisar ainda que Gaulejac (2007) já destacava que o discurso gerencial se apresenta na atualidade de forma prazerosa e harmoniosa, uma vez que as técnicas e postulados (justificativas) que são pregados no contexto organizacional são expostos de modo coerente, deixando poucas lacunas de questionamento.

Mas, como explicitou Gurgel (2003) compreender a natureza dessas ideias, que se apresentam coerentes, torna-se relevante no estudo organizacional, pois a ideologia, manifestada por meio de crenças e valores representa o interesse de uma classe, como a

diretriz trazida a partir do contexto de criação da EBSEH sinaliza ser. E o interesse dessa classe diverge dos objetivos principais que sustentam os Hospitais Universitários.

### **3.3.3.3 A Lei nº 12.550/2011 – Os fundamentos: aspectos gerencialistas e suas contradições**

A Lei nº 12.550 de 15 de dezembro de 2011, construída a partir do Projeto de Lei nº 1.749/2011 discutido acima, autorizou o Poder Executivo a criar a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

Da leitura deste dispositivo legal, uma das vertentes de análise se localiza no trecho no qual estão as competências da EBSEH, conforme se depreenderá a partir de três incisos a seguir extraídos do artigo 4º do dispositivo legal:

Inciso I: “administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, no âmbito do SUS”;

Inciso II: “prestar às instituições federais de ensino superior e a outras instituições congêneres, serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, mediante as condições que forem fixadas em seu estatuto social”.

Inciso V: “prestar serviços de apoio ao processo de gestão dos hospitais universitários e federais e a outras instituições congêneres, com a implementação de sistema de gestão único com geração de indicadores quantitativos e qualitativos para o estabelecimento de metas”.

Do inciso I, observa-se que a EBSEH propõem-se a atuar muito além da área de gestão, passando a ter controle total da atividade do hospital universitário. Porém, não estaria participando a EBSEH um modelo de terceirização de gestão?

Por oportuno, cabe destacar trecho da Exposição de Motivos nº 00383/2010/MP/MEC, detalhada na seção 2 deste capítulo, que trazia entre as justificativas de criação da EBSEH a seguinte afirmação: “*Recomposição da força de trabalho dos*

*hospitais universitários, composta à época por 70.373 profissionais, dos quais 26.556 recrutados por intermédio das fundações de apoio das universidades, sob diversos formatos: pelo regime celetista (CLT), por contratos de prestação de serviços (terceirização) e outros formatos que caracterizam vínculos precários sob a forma de terceirização irregular”.*

Assim, outra contradição emerge: se um dos motivos da criação da EBSEH, como também detalha a exposição de motivos interministerial nº 00127/2011/MP/MEC é o fim da terceirização de trabalhadores, como conceber que uma organização assuma as funções de gestão (de modo terceirizado) dos Hospitais Universitários praticando o mesmo modelo que combate?

Cabe frisar que terceirização, segundo Di Pietro (2009, p.212), em seu sentido mais amplo, abrange todas as formas pelas quais se busca uma diminuição do tamanho do Estado, incluindo a contratação de terceiros. A EBSEH, neste caso, pode ser considerada um terceiro, uma vez que – embora pública – exige a contratação de seus serviços de gestão e se posiciona como uma gestora capaz de reduzir os entraves que estão presentes no contexto hospitalar universitário.

Ademais, observou-se até aqui que o combate aos diversos vínculos dentro dos Hospitais é um dos motivos de criação da EBSEH. Porém, manter uma Empresa administrando um hospital que é ligado a uma universidade proporciona a existência de diversos vínculos, apresentando assim mais uma incoerência na proposta desse modelo de gestão.

Pode-se constatar ainda que o ensino terá formas de gestão diferenciadas. Enquanto o hospital universitário – parte da Universidade – será gerenciado pela EBSEH, as disciplinas e cadeiras dos cursos de saúde estarão sob a tutela da Universidade.

Assim, seria a entrada da EBSEH nos Hospitais Universitários uma sinalização de que no futuro ela poderá assumir outras funções dentro do contexto universitário? Ademais,

essa forma híbrida de administração pode gerar um conflito entre o que se discute em sala de aula e as demandas que serão realizadas com base em metas de desempenho propostos pela EBSEERH nos Hospitais Universitários, havendo uma incoerência entre o que for prescrito em sala de aula e a realidade que existirá na atuação prática pelo discente.

Na esteira dessa análise, constata-se do inciso II do artigo aqui analisado, que a EBSEERH poderá atuar em outros campos da área da saúde, uma vez que esse dispositivo não a vincula necessariamente apenas aos Hospitais Universitários, como se propõem inicialmente.

Ou seja, a EBSEERH poderá ser contratada por hospitais públicos que não sejam necessariamente universitários. Desse modo, é possível verificar uma tendência do Estado em permitir que empresas públicas passem a controlar suas organizações. Assim, como explicitado na terceira seção do segundo capítulo dessa pesquisa, em especial a partir da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, a EBSEERH sinaliza que a gestão pública vem buscando formas de proporcionar maior similaridade aos procedimentos de gestão advindos da iniciativa privada.

Observa-se, em especial que, com o advento da Administração Pública Gerencial e a ascensão do modelo neoliberal – que prega uma abertura ampla para as atividades do mercado – o Estado, em sua fase contemporânea, tem se tornado um instrumento que pretende se assemelhar as empresas ou, até mesmo, direcionar-se para uma gestão privatizante. Mas, modelos de diretrizes empresariais podem não se adequar às atividades dos Hospitais Universitários. Segundo Paradela & Costa (2013, p.89) “mesmo na área privada, os esforços de “modernização” da gestão têm sido marcados por inconsistências teóricas, modismos, promessas ilusórias e um caráter claramente manipulativo”.

Já no último trecho dessa análise – inciso V – nota-se o fomento de uma cultura direcionada à “*geração de indicadores quantitativos e qualitativos para o estabelecimento de metas*”. Segundo Gaulejac (2007), essas características estão vinculadas ao conceito de quantofrenia. Na visão do autor, o gerencialismo proporciona que os instrumentos de

medida sejam um dos mais importantes norteadores da empresa, sufocando os aspectos sociais que também se fazem presentes nessas organizações.

Conforme citado por Motta & Vasconcellos (2006), desde o surgimento da Administração Científica de Taylor já existiam críticas ao lado quantitativista que as indústrias daquela época impunham sob o contexto do trabalho, conforme estudos de Robert Hoxie. Nesse mesmo sentido, Tragtenberg (2006) afirma que uma das principais características do método taylorista esteve relacionado à adequação do operário às metas de desempenho, transformando o trabalhador em uma das peças que mantinha a aquecida indústria à época.

Essa característica continua a ser fomentada atualmente, ganhando relevância a partir da Administração por Objetivos, que elevou a busca por resultados como principal direcionador dos esforços da empresa.

Cabe ressaltar que, buscar formas de mensuração não é um problema. Mas sim a manutenção de uma cultura que visa transformar o trabalhador em um número. Para Bourdieu (2000), o trabalhador da atualidade vem sendo considerado um “monstro antropológico” habitado por uma suposta racionalidade que reduz todos os problemas da existência humana a um cálculo.

Ou seja, a cultura quantofrênica pregada por Gaulejac (2007) se faz presente nos dias de hoje e, pela análise dos documentos constitutivos da EBSEH, esta sinaliza possuir elementos que convergem com essas características, que estão atreladas a um Estado que vem sendo direcionado a atender as nuances de uma ideologia gerencialista e capitalista.

#### **3.3.3.4 Propostas em Andamento: Sinais da Ideologia da Excelência e Contexto Quantofrênico.**

A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares vem realizando contratos junto às diversas universidades públicas federais, visando à administração de seus Hospitais Universitários.

Atualmente, conforme levantamento no site da empresa, a EBSEERH possui 23 (vinte e três) contratos assinados. Na página, estão disponibilizados todos os contratos e as propostas de reestruturação realizada pela organização, que estão anexos ao termo de adesão. Essas propostas de reestruturação são documentos elaborados quando da contratação da Empresa, no quais constam todas as diretrizes que nortearão a gestão da EBSEERH no Hospital Universitário Federal contratante.

O mais antigo contrato da EBSEERH ocorreu junto a Universidade Federal do Piau (UFPI), assinado no dia 14/08/2012 e o mais recente com a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), realizado em 17/12/2013.

Da análise das propostas realizadas para essas duas universidades citadas acima, concluiu-se que, embora tenham sido realizadas em momentos distintos, apresentam-se com algumas semelhanças.

Seus documentos se dividem em quatro grandes itens. O primeiro apresenta informações gerais referentes ao local no qual está localizado o Hospital: aspectos socioeconômicos, situação de saúde, rede de atenção, gestão e financiamento em saúde. O segundo descreve as principais ações desenvolvidas pela Empresa no Hospital. O item três descreve as ações estratégicas e as metas a serem alcançadas no ano de contratação da empresa e o quarto define a proposta de monitoramento e avaliação das intervenções. Estes dois últimos serão o foco dessa análise a seguir, pois apresentaram elementos gerencialistas que se destacaram.

No âmbito das ações estratégicas, tanto a proposta da UFPI quanto a proposta da UFSM se apresentam muito similares. Em ambos os documentos (que foram elaborados com uma diferença aproximada de dois anos) as mesmas ações se fazem presentes, entre elas: “Aprimorar os processos de trabalho da Gestão Administrativa e Financeira”; “Dimensionar o quadro ideal e recompor a força de trabalho”; “Buscar a excelência no atendimento e na informação ao cidadão”.

Essas três ações foram sinalizadas, pois elas estão diretamente ligadas ao que o projeto da EBSEERH se propôs desde o início, visando resolver os problemas financeiros dos HUFs; reorganizar sua força de trabalho, que segundo as justificativas de criação da



empresa, apresentavam-se inadequados, com a existência de vínculos precários; e a busca pela excelência, representando a necessidade de transformar os hospitais universitários em uma organização mais qualificada.

Sob o ponto de vista de gestão, todas essas estratégias são pertinentes. Entretanto, para esta pesquisa, a crítica que pode ser realizada sobre esses instrumentos refere-se ao que Eagleton (1997) chamou de crenças e valores que são universalizados e naturalizados de modo a torná-los óbvios.

Essa forma, a princípio inquestionável, passa a ser revelada quando se observa que as propostas apresentam uma mesma linha de coesão. Se por um lado poderia representar a capacidade de organização da empresa. Por outro, pode representar mais um exemplo de modelos generalistas que se pretendem impor ao contexto organizacional dos hospitais universitários, desconsiderando as peculiaridades de cada Instituição.

Na análise de ambos os documentos nota-se, a princípio, coerências. Mas, como fomentado por Gaulejac (2007), as crenças e valores gerencialistas se agregam ao contexto organizacional de modo harmônico, atuando a partir de discursos bem fundamentados.

Segundo Vieira & Nogueira (2013), esses discursos apontam eufemismos nas relações de trabalho – um artifício utilizado para empregar termos mais agradáveis e suavizar as reais intenções estabelecidas no contexto do trabalho – que são uma das características do modelo gerencialista atual. Contudo, a partir dos conceitos e análises propostas até aqui, é possível verificar que as intenções da proposta se demonstram incoerentes, embora harmônicas.

Entre eles, o documento sinaliza que a EBSERH tende a fomentar a criação de uma cultura que valoriza a ideologia de excelência, no ambiente dos Hospitais Universitários Federais. Conforme destacado por Soboll & Horst (2013) a ideologia da excelência é um sistema de pensamento dominante no contexto social e do trabalho, que tem como elementos estruturantes o individualismo e a superação de si mesmo e do outro, numa busca infundável por sucesso e desempenhos cada vez melhores, associados a resultados de alto desempenho.

Essa busca cria para o ambiente organizacional um sistema de periferias, no qual aqueles que não atendem as metas são excluídos. Ademais, faz com que o trabalhador, em prol de atender o desempenho desejado, seja capaz de colocar em risco sua vida, submetendo-se a trabalhos perigosos ou degradantes, visando se adequar ao padrão de excelência da organização. Nota-se, no texto de ambas as propostas que a EBSE RH realizou junto à UFPI e à UFSM, que o elemento excelência (pregado sob um discurso coerente) se faz presente, podendo levar essas instituições a contribuir para o fomento de violências contra o trabalhador.

Na esteira dessa ideologia da excelência, estão ainda a criação de métodos quantitativos, que servirão de instrumento para avaliar o trabalhador. A EBSE RH apresenta em ambas as propostas uma tendência à racionalizar a atividade de trabalhos, principalmente quanto aos indicadores na área de saúde. A figura 3, apresenta, por exemplo, um dos indicadores que serão utilizadas para fazer o monitoramento das metas estratégicas pregadas pela empresa:

#### 4.4. QUADRO DE INDICADORES DE DESEMPENHO DO PLANO DE ESTRUTURAÇÃO<sup>5</sup>.

INDICADORES DE ATENÇÃO À SAÚDE				
5.1 GERAL				
N.º	DESCRIÇÃO	MÉTODO DE AFERIÇÃO	FONTE	PONTUAÇÃO
1	TAXA DE OCUPAÇÃO DOS LEITOS	$TxOH = \frac{\text{Total de pacientes-dia em determinado período} \times 100}{\text{Total de leitos-dia no mesmo período}}$	SIH	≥ 85% – 3 pontos ≥ 70% < 85% – 2 pontos ≥ 60% < 70 – 1 ponto < 60 - 0 ponto
2	TAXA DE OCUPAÇÃO DOS LEITOS DE UTI	$TxOH = \frac{\text{Total de pacientes-dia-UTI em determinado período} \times 100}{\text{Total de leitos-dia-UTI no mesmo período}}$	SIH	≥ 90% – 3 pontos ≥ 80% < 90% – 2 pontos ≥ 70% < 80% < 70% – 0 ponto
3	TEMPO MÉDIO DE PERMANÊNCIA - LEITOS CLÍNICA MÉDICA	$TMP \text{ leitos clínicos} = \frac{\text{Número de pacientes-dia em determinado período} \times 100}{\text{Total de pacientes com saídas no mesmo período}}$	SIH	≤ 10-12 dias – 2 pontos ≥ 7 dias < 10 dias - 1 ponto ≥ 12 dias - 0 ponto
4	TEMPO MÉDIO DE PERMANÊNCIA - LEITOS CIRÚRGICOS	$TMP \text{ leitos cirúrgicos} = \frac{\text{Número de pacientes-dia em determinado período} \times 100}{\text{Total de pacientes com saídas no mesmo período}}$	SIH	≤ 7 dias – 2 pontos ≥ 7 dias < 10 dias - 1 ponto ≥ 11 dias - 0 ponto
5	TAXA DE MORTALIDADE INSTITUCIONAL	$TxMInst = \frac{\text{nº de óbitos ocorridos em pacientes após 24 horas de internação em determinado período} \times 100}{\text{Nº de pacientes que tiveram saída do hospital no mesmo período}}$	Comissão de Óbito	≤ 3% - 2 pontos > 3% ≤ 5% - 1 ponto > 5% - 0 ponto
6	TAXA DE INFECÇÃO POR CIRURGIA LIMPA	$TxICL = \frac{\text{Quantidade de infecções por Cirurgia Limpa} \times 100}{\text{Total de Cirurgias Limpas realizadas no mesmo período}}$	CGHI	≤ 1,5% - 2 pontos > 1,5% ≤ 3,5% - 1 ponto > 3,5% - 0 ponto

Figura 3 – Indicadores de Atenção à Saúde (Fonte: Proposta da EBSE RH)

Esse modelo se apresenta necessário e coerente diante da realidade dos Hospitais Universitários. No entanto, há indícios de fomento de uma ideologia quantofrênica que, para Gaulejac (2007), é uma prática que racionaliza os aspectos sociais de uma organização.

Relembrando que o Hospital Universitário tem como principal ação o ensino, que não pode ser analisado apenas por um viés racional e quantitativista, a implementação de modelos numéricos (assim como para a saúde) demonstram uma inadequação para esse sistema.

A EBSEERH sinaliza em suas propostas que esses indicadores serão fomentados como norteadores das decisões gerenciais, visando à busca pelos resultados que a empresa almeja realizar. Entretanto, nem sempre esses números traduzirão a realidade, sufocando em grande medida as peculiaridades sociais que envolvem a relação do trabalhador e a organização, em especial na área do ensino e saúde.

A figura 3 apresenta, por exemplo, uma análise de desempenho sobre o tempo de permanência de pacientes nos HUFs. Entretanto, o estabelecimento de uma meta quantitativa pode gerar as seguintes situações: a manutenção de pacientes nos leitos a fim de atender a meta estabelecida pela EBSEERH. Ou, em uma visão mais pessimista, a possibilidade de uma paciente vir a receber alta antecipadamente (quando ainda precisa de cuidados), a fim de atender as metas de desempenho definidos no Plano de Reestruturação dessas unidades hospitalares.

É importante ressaltar que, a busca pela excelência e a criação de um ambiente nos quais metas e resultados sejam definidos, são discursos apresentados visando responder aos problemas de gestão desses HUFs, assim como muitos métodos e teorias de gestão o fizeram ao longo dos anos.

Todavia, do ponto de vista de métodos que contribuam para uma suposta melhoria da gestão, pode-se deduzir que assim como o taylorismo e o fayolismo surgiram a partir da necessidade de dar uma resposta aos anseios de uma Revolução Industrial aquecida, o Projeto EBSEERH e seu formato de administração demonstram estar coadunados com as diretrizes atuais de um Estado mais empreendedor, que vem alterando toda sua estrutura visando dar mais subsídios para a ação do mercado.

Por fim, como discutido por Tragtenberg (2006), muitas teorias e modelos de gestão subsequentes à Revolução Industrial modificaram-se ao longo do tempo, alterando-se principalmente devido à influência das mudanças socioeconômicas (capitalistas).

Coadunando-se com essa visão, Harvey (2011) afirmou que o capitalismo proporciona uma alteração organizacional, fruto da representação de uma luta de classes movida especialmente pelo domínio dos mercados e pelo controle do trabalho.

Entretanto, o controle excessivo do trabalho – presente nas propostas da EBSEH - pode não representar benefícios para o sistema de saúde e ensino, bem como para o trabalhador, que estará sujeito de modo direto às diretrizes gerencialistas.

## CONCLUSÃO

Como objetivo principal, esta dissertação investigou a proposta da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares como alternativa de melhoria à gestão dos hospitais universitários federais. Visando atender esse objetivo, foram definidos alguns desdobramentos específicos, entre eles: abordar o papel da ideologia no campo da gestão; discutir as temáticas ideológicas e suas influências (sociais e econômicas) que contribuíram para que o Estado adotasse uma postura empresarial; analisar as características que induziram ao surgimento da EBSEH como solução para os problemas dos hospitais universitários; estudar os dispositivos legais que criaram e estruturam a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (projetos de leis, leis, decretos); e investigar as propostas de gestão em andamento para unidades hospitalares universitárias.

Para responder ao primeiro objetivo, apresentou-se o processo histórico de criação de uma ideologia, sua influência para as teorias das organizações e o surgimento de um conceito que vem se perpetuando na sociedade contemporânea: a ideologia gerencialista.

Entre os diversos conceitos de ideologia, esse estudo se aproximou da concepção pela qual a criação de crenças e valores (ou discursos) podem apresentar elementos subjacentes que se coadunam aos interesses de um grupo social ou de uma classe, exercendo influência sobre os componentes de uma sociedade em uma determinada época.

Pode-se verificar nesta pesquisa que o discurso econômico influenciou, ao longo da história, a criação de teorias direcionadas ao campo organizacional. Em especial, a partir do advento da Revolução Industrial, a ideologia que passou a nortear os modelos de gestão imputou à sociedade a sobrevalorização da racionalização do trabalho que – do ponto de vista econômico – representa elemento de sucesso para as organizações.

Entretanto, essa forma de pensamento vem recebendo críticas, visto que nem todos os problemas da vida em sociedade – ou da vida organizacional – podem ser resolvidos de modo racional ou por um viés econômico.

Entre essas críticas, emerge o conceito de ideologia gerencialista. Essa ideologia – que se coaduna à ideologia econômica que tem se perpetuado na sociedade – estabelece relações empreendedoras, baseadas numa lógica pela qual a produção está em primeiro lugar, diminuindo a proteção do emprego e criando uma cultura de exclusão para aqueles que não atendam aos resultados almejados pelas organizações.

Nessa direção, foi possível constatar que o Estado – um dos elementos da sociedade – tem sido influenciado pelas mudanças sociais e econômicas decorrentes, em especial, do modelo capitalista em suas mais variadas formas.

Essa influência tem conduzido o Estado a adotar uma postura cada vez mais empresarial, sob um discurso que fomenta a adoção de práticas de gestão. Estas, por sua vez, contribuiriam para a melhoria dos serviços públicos e atenderiam, por conseguinte, as expectativas dos cidadãos.

Porém, como relatado nessa análise final, existem discursos (ideologias) que – embora sejam apresentados a partir de afirmações coerentes – ocultam as motivações de um projeto que visa atender aos anseios de uma classe, que pretende impor uma proposta à sociedade.

Assim, visando inferir essas deduções, analisou-se a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares que, pelo discurso de seus formuladores, foi concebida para resolver os problemas que permeiam os Hospitais Universitários na atualidade.

Entre as justificativas que motivaram a criação daquela organização, estiveram: financiamento inadequado e grandes dívidas dos hospitais universitários; a deterioração física e tecnológica presente nessas unidades de saúde; e a presença de poucos servidores contratados sob o regime jurídico estatutário, culminando em contratações irregulares através de fundações, cooperativas e outros modelos de admissão terceirizada.

Observa-se, portanto, que esse discurso conduziu o Estado a optar por um projeto que visa “empresariar” (ou racionalizar) uma organização cujo “produto” se vincula a dois direitos sociais: a saúde e a educação.

Nota-se, ainda, que o Estado decidiu por criar e aparelhar uma estrutura para gerir essas instituições, apresentando uma tendência em valorizar os modelos empresariais como solução para as dificuldades da área de gestão dessas unidades de saúde.

Cabe salientar que a adoção de modelos empresariais, ou medidas de gestão que se aproximem das teorias criadas para a iniciativa privada, tem sido um processo incrementado desde a criação das premissas tayloristas. Já no momento contemporâneo, essa valorização de técnicas de gestão e a adoção de medidas que proporcionem uma mudança no âmbito gerencial das organizações públicas, apresentam-se vinculadas à ascensão do modelo econômico neoliberal.

As ações neoliberais direcionadas ao Estado visam uma maior flexibilidade da gestão governamental, podendo privatizar órgãos públicos e fomentando iniciativas empreendedoras que permitiriam um ambiente oportuno para atuação do mercado.

Na esteira desse movimento, emerge o conceito de administração pública gerencial, que fomentou práticas que se propuseram a obter melhores resultados da gestão estatal e que, no período mais recente, subsidiaram a adoção de mecanismos de gestão que se coadunassem aos preceitos da ideologia econômica.

A partir desse contexto, outras medidas adotadas pelo Estado, demonstram sua orientação para atender as necessidades advindas desse modelo econômico. Como exemplo, pode-se citar a Reforma do Aparelho do Estado de 1995 que pregava uma “urgente” necessidade do Estado em reduzir suas funções e permitir que o mercado pudesse atuar em áreas que – até aquele momento – ainda eram de competência pública.

De modo mais recente, emerge uma nova reforma: o Programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais, que em linhas gerais, proporcionou o caminho para a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

Assim, o projeto EBSERH foi apresentado por um discurso que planeja trazer práticas de excelência para os hospitais universitários federais. Diante dessa perspectiva, cabe resgatar a questão norteadora deste estudo: em que medida a proposta de revitalização dos Hospitais Universitários Federais necessariamente precisa ser conduzida pela

EBSERH, tendo em vista os objetivos distintos entre um hospital público universitário, criado para o fomento do ensino, da pesquisa e da extensão e os norteadores de uma empresa – embora pública?

Essa questão foi levantada considerando a tendência do Estado, no seu formato contemporâneo, em proporcionar condições que favoreçam as diretrizes do mercado, as ações econômicas ou as ideologias que contribuam com as expectativas de um projeto capitalista.

Direcionando-se a responder a questão deste estudo, utilizou-se o conceito e as características da ideologia gerencialista para verificar se o processo de criação da EBSEH, bem como sua adoção pelos hospitais universitários não pode apresentar incoerências e contradições.

A partir da análise dos documentos constitutivos da Empresa, foi possível observar que a proposta inicial da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares possuía em sua formulação elementos que a conduziram para uma abertura ao mercado, como se demonstrou em seu projeto de lei de criação. A proposta representou, portanto, uma contradição, uma vez que saúde e educação não poderiam ser direcionadas por um modelo que fomentaria práticas mercadológicas.

Os documentos demonstraram ainda que a EBSEH pode estabelecer uma cultura quantitativista, indo ao encontro da visão racional e econômica advindas de uma ideologia capitalista. Essa cultura quantofrênica, para uma organização cujas competências são o ensino em saúde, demonstra-se inadequada, uma vez que o estabelecimento de metas de produção, por exemplo, são fatores que tendem a sufocar a prática do ensino nessas instituições.

Sinalizou-se também a criação de um ambiente no qual as relações de trabalho serão mais frágeis. Ou seja, ficará sob gerência dos administradores da EBSEH a possibilidade de demissão dos futuros funcionários que comporão o quadro da empresa. Porém, essa forma de relação traz insegurança ao trabalhador, fazendo com que este possa se submeter



– em prol da manutenção de seu emprego – a diversos processos de trabalho degradantes para si.

Inferiu-se ainda que o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (base de sustentação dos hospitais universitários) poderá ser acometido, uma vez que a EBSEH, por sinalizar uma tendência gerencialista, pode proporcionar aos HUFs a difusão de uma cultura economicistas e racional em detrimento dos objetivos sociais dessas organizações.

Ademais, a concepção da EBSEH se apresenta como incoerente já que, sendo o Estado o administrador dessas unidades de saúde, a criação de um modelo empresarial sinaliza sua incapacidade de gerir essas organizações. Essa ingerência, embora agora possa ser mais flexível a partir da EBSEH, pode continuar a existir, visto que a organização continuará administrada – mesmo que indiretamente – pelo mesmo Estado que se julgou ineficiente. Ou, futuramente, pode propor a gestão conduzida pela iniciativa privada, visto que poderá julgar-se novamente incapaz de conduzir os hospitais, a partir de um possível insucesso do modelo de gestão EBSEH?

Ficou evidenciado ainda que todas essas tendências são consequência de uma ideologia econômica que vem se impondo à sociedade ao longo dos anos, advindas do interesse em atender aos anseios do capitalismo em suas mais variadas formas, em especial – nas últimas décadas – pelo viés neoliberal.

Outro ponto questionável na adoção da EBSEH relaciona-se ao seu processo de contratação juntos aos Hospitais Universitários. Se um dos hospitais não optar pela empresa, qual será a política de gestão para a melhoria dessas unidades? Pelo exposto até aqui, nota-se que haverá a criação de um tratamento diferenciado entre as unidades geridas pela EBSEH e aquelas que pretendem manter sua autonomia.

Sendo assim, por mais que se justifique a criação e adoção da EBSEH a partir de um discurso que visa à melhoria da gestão dos HUFs, não é isso que os documentos que fundamentam essa empresa relataram. Estes demonstram uma Empresa que sinaliza ter sido concebida por um sistema de incoerências e contradições; que prevê uma política na qual os

métodos quantitativos serão valorizados em detrimento as peculiaridades sociais que envolvem uma organização formada por pessoas; que pode impor relações de trabalho pouco seguras, criando instabilidade para o trabalhador dessa organização; que fomentará uma cultura de resultados e produtividade pouco condizentes para a área da educação e saúde; e que possibilitará a criação de uma cultura de exclusão, uma vez que as unidades de saúde que não assinarem o contrato com a EBSEH podem ser segregadas, criando uma espécie de “periferia” dentro da Administração Pública Federal.

A partir dessas observações, a presente dissertação apresentou elementos que contribuem para os estudos críticos em administração, em especial no âmbito do serviço público. Assim, esse trabalho objetivou contribuir para que medidas adotadas na gestão estatal – embora se demonstrem coerentes quando da formulação de seus projetos – possam ser analisadas a partir de outro ponto de vista, permitindo que o debate venha em primeiro lugar frente qualquer medida obrigatória.

Como limitação, essa pesquisa não apresenta subsídios para fazer um comparativo entre a realidade dos hospitais universitários antes e após a contratação dos serviços prestados pela EBSEH, haja vista o curto período de atuação que a empresa vem fazendo junto às unidades de saúde que a aderiram.

Cabe salientar ainda que, futuramente, a partir dos pressupostos desta pesquisa, seria pertinente verificar a situação do trabalhador da EBSEH, haja vista o contexto ideológico gerencialista que se poderá estabelecer a partir da adoção dessa empresa.

Por fim, remetendo-se ao problema central desta pesquisa, constatou-se que a revitalização das Universidades Federais não deve ser realizada pela EBSEH, pois os fins de uma entidade de saúde e educação divergem dos interesses de uma empresa, seja ela pública ou não. E, a persistência na adoção desse modelo, demonstra uma contradição por parte da ação de um Estado que adota medidas que – no discurso – visam à melhoria do serviço público, mas que atendem aos anseios de uma lógica econômica e fomenta métodos gerencialistas questionáveis.

## BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública.** In Cadernos da Escola Nacional de Administração Pública, nº 10. Brasília: ENAP, 1997.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos do Estado.** Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1983.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Mundialização do Capital:** A nova degradação do trabalho na era da Globalização. 2ª Ed. Londrina: Editora Praxis, 1999.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTIL, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. P. 9-23.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Dicionário de metodologia científica:** um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2004.

ARRUDA, José Jobson de A. PILETTI, Nelson. **Toda a História:** História Geral e História do Brasil. 11ª ed. São Paulo: Ática, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos Táticas para enfrentar a invasão neoliberal.** Rio de Janeiro, Zahar, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010. Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jan. 2010. Edição Extra Nº 18-A - Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõem sobre às Sociedades por Ações. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 dez. 1976. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 dez. 2011. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 8.080 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. Brasília: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set. 1990. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Presidência da República. **Manual de redação da Presidência da República**. 2. ed. rev. e atual. Brasília: Presidência da República, 2002.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, nov. 1995.

CELLARD, A. **A Análise Documental**. In: POUPART, J. *et al.* A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CHAUÍ, Marilena. **O que é Ideologia?** São Paulo: Brasiliense, 2008.

CONASS. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Assistência de Média e Alta Complexidade** – Coleção Para Atender a Gestão do SUS. Brasília: CONASS, 2011.

COSTA, Frederico José Lustosa da. **Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

EAGLETON, Terry. **Ideologia**. São Paulo: Editora São Paulo/UNESP e Editora Boitempo, 1997.

EBSERH. **Plano de Reestruturação do Hospital Universitário da Universidade Federal de Santa Maria**. Dez, 2013.

EBSERH. **Plano de Reestruturação do Hospital Universitário do Piauí**. Mar, 2013.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. Revista Lua Nova, nº 24, p. 85-116, set/91.

FIORI. José Luis. **Estado do Bem Estar Social: padrões e crises**. Rio de Janeiro: UERJ/IMS, 1995.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1979.

GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como Doença Social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. 3ª ed. Aparecida, São Paulo: Ideias e Letras, 2007.

GIL. Antonio Carlos. **Didática do Ensino Superior**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

GURGEL, Cláudio Roberto Marques. **Ideologia Neoliberal** in VIEIRA, Fernando de Oliveira (Org) *et al.* **Dicionário Crítico de Gestão e Psicodinâmica do Trabalho**. p. 231-235. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

GURGEL, Cláudio Roberto Marques. **Gerência do Pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal.** Rio de Janeiro: Cortez Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Martius Vicente. **Administração: Elementos essenciais para a gestão das organizações.** 1ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. CUNHA, Robson Moreira. **Movimento Neoclássico na Administração: um movimento histórico.** Revista Passagens, volume 04, nº 01, p. 153-174, jan-abr/2012.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações.** 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

\_\_\_\_\_. **Condição Pós-Moderna.** 21ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HOUAISS, Antonio. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa.** São Paulo: Editora Objetiva, 2009.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 1991.

MANNHEIM, Karl. **Ideologia e Utopia.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986.

MEDICI, A.C. **Hospitais universitários: passado, presente e futuro.** Rev. Ass. Med. Brasil 2001; 47 (2): 149-156.

MÉSZÁROS, Istaván. **O Poder da Ideologia.** São Paulo: Boitempo, 2010.

MOTTA, Fernando C. Prestes Mota. VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de Vasconcelos. **Teoria Geral da Administração.** 3ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2006.

PAGES, Max, et al. **O Poder das Organizações.** São Paulo: Editora Atlas, 1987.

PARADELA, Victor. COSTA, Marília Maragão. **Modelagem de Organizações Públicas.** Rio de Janeiro: FGV, 2013.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Parceria na Administração Pública.** 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

RÉMOND, René. **O Século XIX.** São Paulo: Editora Cultrix, 1974.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie. ALMEIDA, Cristóvão Domingos de. GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodologia.** *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais.* 2009; 01 (1): 01-15.

SLACK, Nigel. CHAMBERS, Stuart. JOHNSTON, Robert. **Administração da Produção.** 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. (Capítulo 15).

SOBOLL, Lis Andrea Pereira; HORST, Ana Carolina. **Ideologia da Excelência.** *in* VIEIRA, Fernando de Oliveira (Org) *et al.* **Dicionário Crítico de Gestão e Psicodinâmica do Trabalho.** P. 225 – 230. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios da Administração Científica.** São Paulo: Atlas, 2011.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Estado, Governo e Administração Pública.** 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública.** 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia.** São Paulo: Editora UNESP, 2006.

VIEIRA, Fernando de Oliveira; NOGUEIRA, Miriam Garcia Nogueira. **Eufemismo das Relações de Trabalho.** *in* VIEIRA, Fernando de Oliveira (Org) *et al.* **Dicionário Crítico de Gestão e Psicodinâmica do Trabalho.** p. 159 – 170. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

ŽIŽEK, Slavoj (Org). **Um mapa da ideologia.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

## SITES CONSULTADOS

**Plano Nacional de Extensão Universitária - Disponível em:**

<http://www.uniube.br/ceac/arquivos/PNEX.pdf> - Acessado em: 16/01/2014.

**Exposição de Motivos nº 00383/2010/MP/MEC - Disponível em:**

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-383-MP-MEC-MPV-520-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-383-MP-MEC-MPV-520-10.htm) - Acessado em 17/01/2014.

**Projeto de Lei nº 1.749/2011 e Exposição de Motivos nº 00127/2011/MP/MEC - Disponível em:**

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=511029> -  
(Acessado em 10/02/2014).

## ANEXO I - Exposição de Motivos Nº 00127/2011/MP/MEC

EM Interministerial nº 00127/2011/MP/MEC

Brasília, 20 de junho de 2011.

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

Submetemos à apreciação de Vossa Excelência o Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo a criar a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH.

2. O Projeto propõe nova modelagem jurídico-institucional para as atividades e os serviços públicos de assistência médico-hospitalar e ambulatorial executados pelos hospitais das universidades públicas federais, com o objetivo de viabilizar um modelo de gestão mais ágil, eficiente e compatível com as competências executivas desses hospitais, além de oferecer solução jurídico-administrativa sustentável que solucione as crescentes dificuldades operacionais e os inúmeros questionamentos do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público Federal a respeito do atual funcionamento dessas instituições.

3. Atualmente, há quarenta e cinco hospitais de ensino na estrutura do Governo Federal, configurados como órgãos sem personalidade jurídica própria, dotados de limitada autonomia administrativa e financeira, integrantes de autarquias ou fundações públicas de direito público universitárias, vinculadas ao Ministério da Educação, que têm como finalidade prestar apoio às atividades de ensino superior e pesquisa em saúde públicas das universidades. Nada obstante, constituem-se autênticas unidades de atendimento médico-hospitalar de média e alta complexidade, responsáveis por uma média de 40 milhões de procedimentos por ano, integralmente dentro do Sistema Único de Saúde.

4. A dupla finalidade pública - de assistência direta à população e de apoio ao ensino e à pesquisa das universidades - os diferenciam dos demais hospitais públicos e concede maior complexidade à sua gestão, que exige um nível de agilidade, flexibilidade e dinamismo incompatíveis com as limitações impostas pelo regime jurídico de direito público próprio da administração direta e das autarquias, especialmente no que se refere à contratação e à gestão da força de trabalho. A atual a força de trabalho dos hospitais universitários é composta por 70.373 (setenta mil, trezentos e setenta e três) profissionais, dos quais 26.556 (vinte e seis mil, quinhentos e cinquenta e seis) são recrutados por intermédio das fundações de apoio das universidades, sob diversos formatos legais: pelo regime celetista (CLT), por contratos de prestação de serviços (terceirização) e outros formatos que caracterizam vínculos precários sob a forma de terceirização irregular.

5. Desde os anos 90, os hospitais universitários expandiram suas atividades sob bases institucionais frágeis e não sustentáveis em longo prazo, o que tem acarretado distorções, problemas



cumulativos e vulnerabilidade jurídica.

6. Por essas razões, propõe o Projeto de Lei em tela solução jurídico-institucional sustentável, baseada na adoção do formato de empresa pública, que permitirá à Administração Pública reassumir a prestação de serviços e atividades eminentemente públicos ora terceirizados. Pela proposição que ora encaminhamos, será o Poder Executivo autorizado a criar empresa pública, prestadora de serviços públicos, com a finalidade de prestar assistência médico-hospitalar e ambulatorial gratuita à população e prestar serviços de apoio às universidades federais, em suas atividades de ensino e à pesquisa em saúde

7. A empresa, cujo capital será integralmente de propriedade da União, será submetida, dentre outros, aos institutos administrativos da investidura por concurso público, da licitação, em seus processos de compras e contratações e do controle do Tribunal de Contas da União. No entanto, o formato de empresa pública possibilitará a contratação, via concurso, de profissionais sob regime celetista e o estabelecimento de um regime de remuneração e de gestão de pessoal compatível com a realidade do setor. Esta é, inclusive, uma componente fundamental do projeto para permitir a gestão com a necessária autonomia e flexibilidade necessários à prestação de serviços hospitalares.

8. Os servidores públicos atualmente dedicados às atividades específicas dos hospitais universitários serão cedidos à EBSEH, com ônus para essa, mantendo seus vínculos estatutários com a Universidade, o que possibilitará preservar as equipes que já atuam nestas instituições.

9. Para que a instalação da empresa pública não implique a descontinuidade dos serviços, e com base no art. 37, inciso IX da Constituição Federal, poderá ser realizada a contratação temporária de pessoal celetista, mediante processo seletivo simplificado, baseado em análise de *currículo vitae*, que permitirá o reconhecimento da experiência profissional dos empregados das fundações de apoio que já atuam nos hospitais federais.

10. Sob o formato de empresa pública, será possível implantar um modelo de gestão administrativa, orçamentária e financeira baseado em resultados e em efetivo controle de gastos, dotada de instrumentos mais eficazes e transparentes de relacionamento entre o hospital e a universidade. O relacionamento entre a EBSEH e cada universidade será objeto de um contrato, que especifique as obrigações das partes e as metas de desempenho esperadas da Empresa Pública, com respectivos indicadores para a avaliação e o controle pela Universidade.

11. A gestão integrada de várias unidades hospitalares permitirá obter ganhos de escala e especialização nos processos de compras; em processos finalísticos, na aquisição e disseminação de tecnologias e na gestão de pessoas.

12. A solução proposta tem precedentes nas experiências de autonomia na forma de empresa pública adotadas nos casos do Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA, empresa pública federal vinculada ao Ministério da Educação - MEC e do Grupo Hospitalar Conceição - GHC, sociedade de economia mista vinculada ao Ministério da Saúde - MS. Tratam-se de instituições dotadas de autonomia administrativa e orçamentária, gestão profissionalizada e mecanismos de governança colegiada que promovem a sua inserção estratégica no ambiente de atuação e na administração pública.

13. Finalmente, deve-se ressaltar que a medida ora apresentada visa possibilitar o resgate da autonomia das universidades federais que tem sido prejudicada pela insegurança jurídica a que têm sido submetidas, com a intervenção recorrente de órgãos de controle externo; e pela ausência das

condições administrativas adequadas de funcionamento de suas atividades de pesquisa e de extensão, especialmente as relacionadas com a prestação de serviços públicos de saúde diretos aos cidadãos.

14. Ressalte-se que a criação da EBSEH não implica a extinção das competências de promoção das atividades de extensão pelas instituições federais de ensino superior, nem na perda de seu patrimônio. Conforme art. 6º do Projeto de Lei, a decisão de contratar ou não os serviços da empresa pública é também da universidade, que poderá fazê-lo se e quando julgar mais conveniente. Os termos do contrato são negociados, diretamente, pela universidade e empresa, e avaliados pelo Ministério da Educação, podendo dispor, a critério da universidade, sobre a cessão de bens móveis e imóveis e de servidores à empresa.

São essas, Senhora Presidenta, as razões que nos levam a submeter a Vossa Excelência a anexa proposta de Projeto de Lei.

Respeitosamente,

*Assinado por: Miriam Aparecida Belchior e Fernando Haddad*

## APÊNDICE I - ROTEIRO DE PESQUISA

ESQUEMA - ROTEIRO DE PESQUISA					
DISSERTAÇÃO: "Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: Coerências ou Contradição de um Estado Empresário?"					
OBJETIVOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CORRELAÇÃO COM OS CAPÍTULOS DA DISSERTAÇÃO	ESTRUTURA DE FUNDAMENTAÇÃO	BLOCOS DE ANÁLISE	
<b>OBJETIVO GERAL</b>	<b>Estudar a proposta da EBSEH como alternativa viável a possibilidades de melhoria de gestão dos hospitais universitários federais.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discutir a influência ideológica no campo da gestão;</li> </ul>	Capítulo I - Ideologia e Gestão	Referencial Teórico	<b>BLOCO 01</b> <b>Visão sobre os conceitos de Ideologia, Gestão e Ideologia Gerencialista.</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discutir as influências ideológicas (sociais e econômicas) que influenciam o Estado a adotar um postura Empresarial;</li> </ul>	Capítulo II - Ideologia e Estado	Referencial Teórico	<b>BLOCO 02</b> <b>Visão sobre Modelos de Estado e Influências na Gestão Pública.</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisar as características que induziram ao surgimento da EBSEH como solução para os problemas dos hospitais universitários;</li> </ul>	Capítulo III - HUF's X EBSEH	Referencial Teórico	<b>BLOCO 03</b> <b>Visão sobre Reforma do Estado, REHUF e os Dilemas dos HUF's.</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisar os dispositivos legais que criaram e estruturam a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares;</li> </ul>	Capítulo III - HUF's X EBSEH	Documentos (projetos de leis, leis, decretos, portarias, regimento interno, diretrizes, objetivos, competências e organogramas);	<b>BLOCO 04</b> <b>Estrutura EBSEH.</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigar as propostas de gestão em andamento para unidades hospitalares universitárias elaboradas pela empresa e os posicionamentos contidos em documentos que discutam a EBSEH.</li> </ul>	Capítulo III - HUF's X EBSEH	Propostas da EBSEH para HUF's, discussões realizadas nos sindicatos das universidades; atas de reuniões dos conselhos universitários; jornais; blogs; vídeos de audiências públicas.	<b>BLOCO 05</b> <b>Discussão: Dilemas e Soluções e Análise Final.</b>