

**O HOSPITAL DAS CLÍNICAS DA UFPE NO
CONTEXTO DA REFORMA DO APARELHO DE
ESTADO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO
PRO/HC UFPE**

GARIBALDI DANTAS GURGEL JUNIOR

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**O HOSPITAL DAS CLÍNICAS DA UFPE NO
CONTEXTO DA REFORMA DO APARELHO DE
ESTADO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO PRO/HC
UFPE**

Projeto de Pesquisa apresentado como requisito
complementar para obtenção do grau de Mestre em
Administração.

MESTRANDO: Garibaldi Dantas Gurgel Junior

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marcelo Milano F. Vieira (CMA/UFPE – orientador)

Prof. Dr. Luís Carlos de Oliveira Cecilio (UNICAMP)

Prof. Dr. Jorge Alexandre Neves (CMA/UFPE)

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 2 |
| 1.2. Objetivos..... | 5 |
| 1.3. Justificativas Teórico – Práticas | 6 |
| 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA..... | 8 |
| 2.1. Um Breve Histórico da Formação do Aparelho de Estado no Brasil..... | 8 |
| 2.2. Características Gerais do Estado Brasileiro..... | 13 |
| 2.3. A Crise Fiscal do Estado e suas Conseqüências..... | 14 |
| 2.4. Visões de Estado e as Propostas para a Saída para a Crise..... | 17 |
| 2.5. A Reforma do Aparelho de Estado no Brasil nos Dias Atuais..... | 20 |
| 2.6. O Setor Hospitalar Público e a Reforma do Aparelho de Estado..... | 22 |
| 2.7. O Programa de Renovação Organizacional do HC/UFPE..... | 26 |
| 3. MÉTODO..... | 27 |
| 3.1. Delimitação do Estudo..... | 27 |
| 3.2. Perguntas de Pesquisa..... | 28 |
| 3.3. Definição de Categorias Analíticas..... | 28 |
| 3.3.1. Definição Constitutiva..... | 28 |
| 3.3.2. Definição Operacional..... | 29 |
| 3.4. Definição Constitutiva de Termos Relevantes..... | 30 |
| 3.5. Delineamentos da Pesquisa e Método..... | 31 |
| 3.6. Tipos de Dados e Técnica de Coleta..... | 32 |
| 3.7. Análise dos Dados..... | 33 |
| 4. CRONOGRAMA..... | 35 |
| 5. ORÇAMENTO..... | 36 |
| 6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA..... | 37 |

1

Introdução

A sociedade contemporânea vive momentos de grandes transformações e ao longo deste século a velocidade com que estas transformações se processaram, sobretudo nas duas últimas décadas, aumentou vertiginosamente. Neste contexto, há uma grande discussão no mundo, a respeito do papel do Estado e o seu escopo de atuação, fazendo com que o Setor Público seja atualmente objeto de rápidas e profundas mudanças em muitos países.

As mudanças, que muitas vezes no passado foram limitadas a reformas de caráter administrativo, circunscritas e conjunturais, têm nos dias atuais tomado grande envergadura, com caráter estrutural, fundamentadas no questionamento aos custos crescentes do setor público, a ineficiência das suas políticas e a conseqüente crise fiscal dos Estados.

Nesse processo de grandes transformações que caracterizam este fim de século, encontramos algumas questões importantes que somam-se para catalisar as reformas do Aparelho de Estado, que vêm ocorrendo em todo mundo:

- A crise do pacto redistributivo do pós- guerra - o Estado de Bem-Estar Social - estabelecido após o termino da segunda guerra mundial e implementado com muita força nos países social-democratas, aliado a dissolução das sociedades socialistas de economia planejada estatal, provocaram grandes mudanças políticas e sociais no cenário internacional com o fortalecimento das economias de mercado de orientação liberal.

- O processo de globalização da economia, uma nova etapa do desenvolvimento capitalista mundial, alavancado pelo avanço tecnológico alcançado com a informática, a automação, e a comunicação on-line, influencia os processos de reforma do Aparelho de Estado, pois os Estados Nacionais atualmente, passaram a assumir novos papéis após a formação dos grandes blocos econômicos diante de uma economia globalizada.

- O desenvolvimento das sociedades pós-industriais cujas organizações apresentam estruturas mais flexíveis, face a necessidade de respostas rápidas as demandas a um ambiente extremamente competitivo e dinâmico. Uma realidade bastante diferente do período industrial, quando a racionalidade burocrática era o modelo estrutural dominante, com respostas precisas em um ambiente mais estável e previsível.

- O crescimento das Organizações Não-Governamentais - ONGs - o terceiro setor que não faz parte do Aparelho de Estado, nem está submetido totalmente às regras de mercado. Pois, estas organizações além de provocar uma reorientação de políticas de responsabilidade do Estado e conseqüentemente mudanças no Setor Público, tem tornado o debate sobre o seu papel algo interessante do ponto de vista científico.

Paralelamente a estes fenômenos, observa-se também o crescimento da democracia participativa; o aumento da consciência política; uma forte rejeição aos custos elevados da máquina pública estatal nos dias atuais; e uma crítica à necessidade de aumentar a sua arrecadação por meio da elevação da carga tributária para atingir seu equilíbrio financeiro.

Ao mesmo tempo em que, a população apresenta uma maior exigência ética e moralidade no trato do Estado, que se expressa na necessidade de melhores serviços, e políticas públicas mais consistentes, num contínuo processo de amadurecimento da cidadania.

O Brasil acompanha com um certo atraso estas reformas que acontecem a quase duas décadas em outros países, com elevado grau de mimetismo, típico das sociedades prismáticas descritas na teoria de Riggs apud Sander, 1993.

As mudanças organizacionais no Setor Público que ocorrem no Brasil são cópias de experiências exógenas, implementadas aqui antes mesmo de se consolidarem processos anteriores e os órgãos públicos alcançarem sua maturidade.

Entretanto, a reforma do Aparelho de Estado Brasileiro, adquiriu importância nos últimos governos e atualmente está expressa no Plano Diretor da Reforma do Estado, conduzido por um ministério específico, o Ministério da Administração e Reforma do Estado -

que a coloca muito além de uma simples reforma administrativa, uma das prioridades do Governo Fernando Henrique Cardoso .

Dentro da crise do Estado Brasileiro, encontram-se as Universidades Públicas Federais, cuja a rede hospitalar de ensino - HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS - HU's - apresentam há vários anos uma enorme carência de recursos de custeio e investimento, com o fechamento parcial ou total de algumas unidades onde os indicadores gerenciais demonstram ineficácia , ineficiência, baixa efetividade e subutilização da capacidade instalada (Conselho Federal de Medicina, 1997).

Esta rede de hospitais de alta complexidade é o espaço de formação acadêmica e realização de pesquisas dos cursos da área de saúde das Universidades Federais do Ministério da Educação, ao mesmo tempo em que presta, por convênio, serviços assistenciais ao Sistema Único de Saúde - SUS - fazendo uma interface entre a saúde e a educação. Os recursos de custeio dessa rede hospitalar são oriundos basicamente da prestação de serviços ao S.U.S., submetidos a lógica de pagamento por produção de serviços assistenciais a saúde.

Para as organizações de ensino e saúde o Plano Diretor da Reforma do Estado, do Governo Federal propõe a sua publicização, uma vez que na visão do Ministério da Administração e da Reforma do Estado, estes órgãos não executam atividades exclusivas de Estado e devem ser submetida às forças concorrenciais do mercado, transformando-se em Organizações Sociais Não-Estatais, para a prestação de serviços de assistência a saúde e educação à população.

A Publicização é uma proposta de mudança organizacional, colocada no Plano Diretor da Reforma do Estado que transforma profundamente a administração pública nos seus aspectos jurídico- legal, gerencial e cultural, fundamentada na Administração Gerencial como crítica ao modelo burocrático da administração pública (Pereira 1996).

O plano diretor do MARE propõe a adoção de um modelo de administração gerencial para uma parte do Setor Público do Brasil, flexibilizando e dando autonomia as suas instituições, com funcionamento baseado em contratos de gestão, colocados na condição jurídica de organismo Públicos de Direito Privado.

O Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco-HC/UFPE, face a esta realidade de crise e reforma do estado, tem uma proposta de mudança organizacional em fase de implementação, o Programa de Renovação Organizacional - PRO/HC - cuja idéia principal consiste na adoção de um novo modelo estrutural para a organização, criado a partir da mudança de sua estrutura burocrática vertical de serviços, transformadas em Unidades Funcionais autônomas, e a reorganização da instituição em apenas três níveis hierárquicos, com a formulação de um contrato de gestão interno, e um plano de metas negociadas anualmente, dentro de um modelo administrativo tecnológico-empendedor (Guido, 1997).

Este processo de mudança organizacional é conduzido por uma consultoria privada contratada, e se coloca na visão da direção hospitalar como uma alternativa a publicização proposta pelo MARE, uma vez que a constituição de uma nova entidade jurídica não-estatal de direito privado, proposta pelo Governo Federal para estas organizações, não obteve acolhida consensual dentro das Instituições Federais de Ensino Superior.

Dentre outros objetivos, o PRO-HC busca a sobrevivência do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco, que encontra-se numa situação contextualizada dentro da crise geral do Estado Brasileiro.

Neste sentido, esta pesquisa abordará o seguinte problema:

Até que ponto o PRO/HC, é compatível com a natureza e missão do Hospital das Clínicas da UFPE?

A abordagem deste problema de pesquisa norteará todo o estudo.

1.1 Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o Programa de Renovação Organizacional do Hospital das Clínicas da UFPE - PRO/HC - nas suas dimensões político/institucional,

administrativo/gerencial e econômico/financeira, relacionando-as a natureza e missão da organização de forma que possibilite uma compreensão global da sua situação, no contexto da Reforma do Aparelho de Estado Brasileiro.

Como objetivos específicos propõe-se:

- a) identificar a natureza jurídica, a missão organizacional e objetivos institucionais do HC/UFPE;
- b) identificar e analisar as razões e os propósitos da adoção do novo modelo administrativo do PRO/HC;
- c) descrever e analisar a proposta de mudança organizacional do HC/UFPE nos seus fundamentos teóricos, e na sua forma de implementação;
- d) identificar a visão e a expectativa dos agentes da mudança organizacional no HC/UFPE em relação ao PRO-HC no que se refere às suas dimensões político/institucional, administrativo/gerencial e econômico/financeira.
- e) identificar e analisar os avanços parciais alcançados com a implementação do PRO/HC, nas suas dimensões político/institucional, administrativo/gerencial e econômico/financeira.

1.3 Justificativas Teóricas e Práticas

Responder a estas questões não é uma tarefa fácil, dada a complexidade da situação, que merece um estudo aprofundado. Assim, esta pesquisa buscará levantar aspectos importantes do processo de mudança organizacional do HC/UFPE, como exemplificadora de um complexo e profundo processo de mudança social em curso no Brasil, a Reforma do Aparelho de Estado Brasileiro.

A análise do Programa de Renovação Organizacional, à luz de teorias administrativas e sociológicas, possibilitará entender as razões que levam a mudança no HC, fato que será

de grande utilidade para o Hospital das Clínicas, pois permitirá compreender cientificamente a sua situação-problema, e avaliar com clareza o que se propõe com a mudança e a implantação do novo modelo administrativo.

E ainda, será uma etapa fundamental na formação do autor, face a necessidade de aprofundamento teórico condizente com a complexidade do tema, que permitirá com o exercício acadêmico contribuir para o avanço da administração pública no setor da saúde, suscitando a necessidade de novos estudos científicos sobre o tema proposto.

2

Fundamentação Teórico Empírica

2.1 Um Breve Histórico da Formação do Aparelho de Estado do Brasil

O Brasil recebeu de Portugal sua mentalidade e burocracia na condição de colônia de exploração. A coroa portuguesa controlava toda atividade econômica, representada pelo poder absolutista da monarquia e do Aparelho Estatal, ocupado por uma classe economicamente improdutiva, a antiga nobreza. Portugal transferiu para o Brasil todos os órgãos públicos do Reino sem que atentasse para a sua necessidade orgânica (Neto, 1974).

O cumprimento das regras, a arrecadação e o funcionamento desse Estado controlador e patrimonial, ficava a cargo de uma casta de burocratas conhecidos como os “filhos da folha”, uma menção aos funcionários públicos que faziam parte da folha de pagamento do Estado (Martins, 1995), no Brasil colonial.

Observa-se neste período um Estado com uma estrutura muito simples e com funções restritas, onde poucos ministérios e organizações públicas eram necessárias com organismos basicamente dedicados a defesa, a atividade fazendária e a justiça (Netto, 1974).

Ao longo de três séculos iniciais da colonização estas características se cristalizaram. Mesmo com a independência, e mais tarde com a criação da república, a política clientelista da oligarquia rural dominou o Setor Público Brasileiro, com uma administração emperrada, ineficiente, com tramitação circular de documentos, onde era comum a compra de despachos (Netto, 1974)

A modernização das estruturas do Governo Federal com a intenção de profissionalizar os quadros e o objetivo de implantar no Brasil uma burocracia mais próxima do modelo

Weberiano, iniciou-se nos anos trinta e foi fortemente implementada na ditadura Vargas, na vigência do Estado Novo (Martins, 1995).

O Estado assumiu um papel desenvolvimentista com a criação de grandes empresas estatais dentro de uma política de industrialização do país. Pensando na modernização do setor público com base na administração científica de Taylor e Fayol e na tentativa de introduzir os princípios da burocracia Weberiana, criou-se o Departamento de Administração Pública -DASP- órgão responsável pela condução da reforma administrativa proposta pelo Estado Novo.

Entretanto, o caráter populista do governo Vargas e a sua base política agrária e clientelista impediu uma reforma da administração pública mais abrangente como se pretendia e a adoção de uma burocracia profissional ficou restrita aos alto escalões da administração federal.

Dessa forma, teve origem dois modelos de organização pública no Brasil, uma referente aos altos escalões da administração e diplomacia, voltada para o exterior e reconhecidamente eficiente, e outra voltada para a prestação de serviços a população submetida a lógica da política clientelista local, sem regras de ingresso e carreiras definidas.

O Aparelho de Estado no período do Estado Novo foi construído sobre o Estado anterior tal qual camadas geológicas, face a necessidade de sustentação do regime, com crescimentos sobrepostos dos órgãos da administração pública com padrões decrescentes de eficácia e eficiência nas camadas mais baixas e mais antigas (Martins, 1995).

Esta situação política tornou o DASP um órgão sem força que declinou rapidamente, colocando abaixo as ambições moralistas/tecnicistas voltadas para o controle dos privilégios como pode ser superficialmente analisada a reforma administrativa do Estado Novo, (Wahrlich, 1974).

Estas características foram mantidas após a redemocratização do país nas décadas de 50 e 60. Várias tentativas de realizar reformas neste período foram frustradas ou tiveram pouca expressão, dentre elas a criação da Comissão de Simplificação Burocrática - COSB - que marcou apenas um avanço teórico e conceitual na administração pública brasileira.

O pensamento que norteava a ação do Estado no Brasil neste período deu-lhe um caráter promotor, executor e desenvolvimentista, entretanto, com uma deterioração ainda maior dos serviços públicos prestados a população (Wahrlich., 1970). A construção de Brasília e das grandes rodovias são exemplos deste papel desenvolvimentista durante o governo Juscelino Kubstehk.

Apesar do discurso anti-estatizante os governos militares que vieram a seguir foram responsáveis pela construção de um estado forte e gigantesco, a partir da reforma constitucional de 1967 e do decreto lei 200, que definiram as bases do novo modelo do Aparelho de Estado Brasileiro. Estes dois instrumentos instituíram o plano geral de governo, planos setoriais e plurianuais, normas para alocação orçamentária, programação de despesas de médio prazo, numa tentativa de estabelecer uma previsibilidade na gestão pública.

O aspecto mais importante do período militar foi a diversificação dos órgãos públicos em várias naturezas (autarquias, empresas públicas, fundações), num processo de descentralização funcional do aparelho de Estado, criando a administração indireta para execução dos programas de governo. O objetivo dessa política era contornar a rigidez burocrática e em segundo lugar introduzir um espírito gerencial privado na administração de órgãos públicos brasileiros, dando-lhe mais autonomia (Martins, 1985).

A criação do setor paraestatal foi o marco deste período e o cerne da Reforma do Aparelho de Estado. Entretanto, os governos militares perderem o controle sobre este segmento que experimentou enorme expansão e autonomia tornando-se quase independente do governo, dominando amplos setores da economia. Segundo Martins (1985) um estudo mostra que em meados da década de setenta havia 571 empresas públicas controladas pelo estado e que 60% delas haviam sido criadas nos governos militares, entre 1966 e 1976. Estes fenômenos levaram a necessidade de criar o Ministério da Desburocratização para tentar coibir os excessos do crescimento desordenado da Administração Pública Estatal.

Houve uma constante tensão entre a administração indireta e a administração direta pela situação confortável e autonomia que a primeira gozava. O seu crescimento deu-se em detrimento da administração direta. Mais bem aparelhada e detentora de maior volume de

recursos, a administração indireta seguiu o caminho do insulamento com a criação de ilhas de excelência, o fortalecimento da tecno-burocracia e a formação de anéis burocráticos (Cardoso, 1975) estabelecendo relações de caráter privado com a coisa pública, com a formação de lobbies onde a corrupção e o clientelismo eram crescentes.

Assim, com base na poupança pública e no endividamento externo o estado brasileiro cresceu, se hipertrofiou, baseado num modelo de desenvolvimento excludente e concentrador de riquezas.

No final da década de 80 estas entidades chegaram a um volume espantoso e a burocracia havia atingido enormes dimensões, com a base técnica e fundamento ideológico que tentava escapar do controle centralizado em busca de eficiência (Souza, 1993).

O Estado aumentou significativamente a sua capacidade de intervenção no domínio econômico, através das Empresas Estatais, como instrumentos de política macroeconômica, e passou a ter um crescente poder sobre o mercado (Gerzone Filho, 1996), com o fortalecimento do modelo de substituição de importações e com o fechamento protecionista da economia.

Após a redemocratização do país os primeiros governos civis iniciaram um processo de reforma desta herança estatal de vinte anos de governos militares, fato que pode ser observado a partir da adoção da Operação Desmonte e a criação do Ministério da Administração que incorporou o antigo DASP na Nova República.

Neste período o Estado Brasileiro passou a conhecer outro fenômeno importante, a crise fiscal que determinou um redimensionamento do seu papel desenvolvimentista.

As reformas implementadas neste período, careciam de uma estratégia mais consistente e as mudanças constantes e erráticas da burocracia levou a sua desarticulação com a destruição até mesmo das ilhas de excelência remanescentes (Martins, 1985).

As políticas que foram adotadas no governo Sarney (1985-1989), caracterizaram os primeiros passos no sentido da diminuição do Aparelho Estatal deixado pelo regime militar. Neste período, observa-se uma resistência muito forte liderada pelos tecnocratas que

dominavam o Setor Público, sobretudo nas indústrias de base estatais e nos altos escalões burocráticos do governo (Pereira, 1995).

A constituição de 88 estabeleceu políticas públicas no país e reforçou a participação do Estado em setores sociais, como a saúde e educação. E na tentativa de “desprivatizar” o estado implementou-se um forte controle sobre a Burocracia Estatal (Pereira, 1995).

Neste sentido, a criação do Regime Jurídico Único dos funcionários da União e adoção de instrumentos como a estabilidade no emprego e o concurso público; a criação do sistema de seguridade social; e o reforço ao controle burocrático dos órgãos públicos (lei de licitações), incluindo as suas empresas, fundações e autarquias, em normas legais muito rígidas, foi uma reação política a coalizão de forças que dominava e privatizava o Setor Público do período militar (Pereira, 1995).

No governo Collor (1990-1992), as idéias liberais foram retomadas no Brasil e colocadas em prática pelas propostas de reforma administrativa de caráter minimalista com a extinção e fusão de vários órgãos públicos e o afastamento de servidores (Fleury, 1996). Neste período a burocracia pública foi humilhada e colocada como a razão dos problemas do serviço público, com forte campanha danosa a administração pública, e paralelamente deu-se o início de um processo de privatização das Empresas Estatais.

O governo atual, dá seguimento a proposta de Reforma do Estado, consubstanciada no seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995). Um processo de reforma estrutural que visa privatizar amplos setores produtivos da economia onde existe participação estatal, flexibilizar a gestão pública, criar as Agências Executivas Públicas com novo aparato jurídico-legal que passarão a atuar através de um contrato de gestão em atividades típicas de Estado e nas áreas de assistência a saúde, educação e cultura, implementar um modelo de administração gerencial com a publicização de hospitais, laboratórios, escolas, e museus. Ao mesmo tempo em que cria novos mecanismos para a contratação de servidores públicos, modifica o Regime Jurídico Único e adota novos princípios de Administração Pública, dentro da lógica do mercado, não se caracterizando

como uma proposta minimalista em essência, segundo Bresser Pereira ministro de Estado signatário da proposta (MARE, 1995).

2.2 Características Gerais do Estado Brasileiro

O modelo de sociedade herdado da colonização ibérica com o afastamento de amplas camadas da população do poder e conseqüentemente do véu protetor estatal, aliado a sua democratização imatura, provocam vieses e particularidades no curso da implantação do Estado Brasileiro (Peixoto, 1994).

A política brasileira é profundamente enraizada numa herança cultural patrimonialista, onde apesar dos avanços observados, o nepotismo e o clientelismo (Avelino Filho, 1994), sob diferentes formas são persistentes e reforçados pelo populismo. Estes fenômenos em conjunto moldaram de forma muito marcante a percepção desta sociedade a respeito do Estado e da Administração Pública ao longo de sua história.

As características históricas e culturais do Brasil e seus grandes contrastes sociais, onde convivem ao mesmo tempo três diferentes estágios de desenvolvimento (Sander, 1973) - uma sociedade agrária com oligarquias rurais decadentes, dependentes do aparelho estatal, tendo com ele uma relação parasitária e privada; uma sociedade industrial urbana com o fortalecimento da classe média operária e o acirramento de conflitos e luta política pela exigência de um estado democrático promotor de políticas públicas; e o nascimento de uma sociedade pós- industriais, com o crescimento do setor de serviços e as mudanças estruturais nas organizações e nas relações de trabalho - tem enormes repercussões sobre o Estado Brasileiro e seu papel na sociedade face a este complexo processo de formação e crescimento de sua sociedade.

Neste sentido, alguns aspectos importantes marcam todo sua história:

Em primeiro lugar, a natureza patrimonial do Estado Brasileiro (Flores, 1996), com seus desdobramentos, o clientelismo, o nepotismo, e corrupção sistêmica, dimensões diferentes de um mesmo problema que permeia todas as tentativas de reformas implementadas.

A persistência de estruturas burocráticas sem função que se perpetuam, face a necessidade de governabilidade, mesmo com amplas reformas e o desmonte de órgãos públicos. A alternância de períodos de democracia e autoritarismo, e como consequência a alternância de centralização e descentralização da administração pública (Netto, 1974). E por último, o processo confuso de implementação das reformas nos períodos democráticos fruto da sua imaturidade e instabilidade.

A Reforma do Aparelho de Estado Brasileiro segue uma tendência internacional onde o mimetismo e o formalismo são traços muito fortes (Sander, 1973), observados na influencia francesa e inglesa no período colonial (Netto, 1974), na administração científica Taylorista americana na era Vargas (Wahrlich, 1970), e na influencia da administração gerencial colocada em prática na Inglaterra, nos últimos quinze anos, que norteia a estratégia atual da reforma de Estado no Brasil, expresso textualmente no seu plano diretor (Pereira, 1995).

2.3 A Crise Fiscal do Estado e suas Conseqüências

A partir da década de 80 observa-se duas grandes crises econômicas de dimensão internacional: a explosão dos juros nos processos de endividamento com o fim da paridade com o dólar (Carvalho Netto, 1997) e a crise do petróleo (Fleury, 1985).

Estas crises promoveram o enxugamento dos recursos de fácil acesso disponíveis no mercado internacional em épocas anteriores, que somados a um aumento significativo dos gastos com as políticas públicas e do custeio da máquina burocrática do Estado, o

condicionou a uma crise de natureza fiscal de grandes repercussões em vários países do mundo .

As economias desses países foram levadas a necessidade de criar processos inflacionários, como forma de manter o financiamento do Estado, que tiveram incrementos significativos nos seus gastos ao longo das últimas décadas, sobretudo nos países que adotaram o pacto pós - fordista , o Estado de Bem-estar Social e as políticas econômicas desenvolvimentistas Keynesianas (Martins Filho, 1996).

A reação do capital mundial a crise econômica levou a formação de oligopólios num processo crescente de fusões, aquisições, terceirizações, e fragmentação internacional dos processos fabris em busca de ganhos de produtividade e lucro, forçando a competitividade e a dinâmica dos mercados em escala mundial.

Posteriormente, a globalização desses mercados e a competitividade acirrada entre os países definiram um novo papel para os Estados Nacionais, como fomentadores da capacidade concorrencial dos países para inserção no processo de globalização e não apenas na proteção da economia nacional (Carvalho Neto, 1997).

Outra mudança importante aconteceu na natureza do trabalho (Carvalho Neto, 1997), face a revolução científico tecnológica, com fortes repercussões na produtividade e na economia.

A necessidade de grandes investimentos para superar o atraso tecnológico, a crise econômica, e a recessão provocou a queda da arrecadação e aumento dos gastos em políticas sociais que determinaram um forte desequilíbrio nas contas pública e a quebra do pacto pós-fordista (Martins Filho, 1996).

Tal situação, aliada posteriormente ao declínio das sociedades de economia planejada, de caráter socialista, promoveu o fortalecimento de idéias liberais que propõem como saída para a crise econômica dos países a criação de um aparelho de Estado Mínimo, apenas regulador, com a redução do seu papel de promotor de desenvolvimento e executor de políticas públicas. Estas concepções políticas hegemonizaram os países mais fortes como os EUA e Inglaterra (Bursztyn, 1994) e foram impostas para os países capitalistas periféricos.

Os programas de ajuste estrutural dos países capitalistas centrais seguiram um consenso: a diminuição do tamanho do Estado, a liberalização da economia, a privatização das empresas estatais e dos serviços públicos, a flexibilização da gestão administrativa, o corte de gastos nas políticas públicas de bem-estar social, a descentralização e desconcentração do Estado, para o desenvolvimento de uma economia de mercado (Osório, 1994).

A imposição destas políticas aos países da América Latina como forma de combate a inflação condicionada pelas agências financiadoras de créditos internacionais (FMI, BIRD) as economias periféricas dependentes, motivaram suas reformas, seguindo a mesmas estratégias de corte liberal. O Consenso de Washington foi rebatizado como consenso Latino-Americano (Martins, 1995).

A crise dos países centrais, entretanto, difere da crise observada na América-Latina, pois nesta além de uma crise fiscal do Estado, houve também uma crise política potencializadora da crise econômica.

Os regimes autoritários/ burocráticos implantados na América Latina nas décadas de 60 e 70 desmontaram o aparelho de política social antes mesmo da imposição econômica, como decorrência de sua sustentação, pois necessitavam quebrar o aparato dos governos populista anteriores na sua relação com a sociedade.

Em nenhum momento houve o exercício de uma política tributária condizente com políticas de bem-estar social como na Europa, pois na América Latina estas políticas eram sustentadas quase que exclusivamente pelas contribuições do trabalho, sem uma participação consistente de recursos do Estado (Fleury, 1985).

No Brasil a crise do Estado pode ser encarada de duas formas: de um lado, a quebra de um pacto pós- fordista abortado, e do outro, como resultado do esgotamento do modelo de desenvolvimento do Estado Novo condutor, que privilegiava a promoção estatal do desenvolvimento econômico (Fleury, 1985) que se tornou anacrônico (Martins Filho, 1996).

Essas características do país deve-se a sua inserção tardia no contexto do capitalismo moderno com deturpação do pacto social pós-fordista e um estado de bem- estar social não implantado, e ainda, do afastamento do jogo do poder de vários segmentos de atores sociais.

“A integração dessas estruturas anacrônicas representa o chamado pacto pós-fordista à brasileira. Ele viabiliza as alianças instáveis, essenciais a estabilização relativa e temporária do modo de regulamentação transitório que são típicas da integração periférica” (Souza e Silva, 1994).

Todas estas questões levam a uma onda de transformações do Aparelho de Estado em todo o mundo e notadamente no Brasil, com uma instabilidade crescente no setor público, alvo de mudanças organizacionais profundas, face a crise fiscal, e diminuição da governabilidade e governança do Estado Burocrático.

2.4 Visões de Estado e as Propostas para a Saída da Crise

O Estado pode ser compreendido entre dois pólos opostos. De um lado a visão Leninista que afirma de maneira muito simples que o Estado é o bureau de negócios da burguesia, seu comitê executivo, e por outro lado, a visão das correntes liberais que afirmam que o Estado é um conjunto de instituições neutras e exteriores a sociedade plural e democrática (Souza, 1991).

Neste sentido, cabe ressaltar as visões de Estado dos agrupamentos políticos pois certamente as idéias a respeito da saída para a crise não são consensuais, sobretudo no Brasil, polarizado historicamente entre a “estadolatria e a estadofobia”.

As reformas constitucionais administrativa, econômica e previdenciária, objeto de atenção do Congresso Nacional trouxeram a discussão pública a questão do Estado. Estas discussões se inserem ainda na polaridade do Estado Liberal Burguês e do Estado Totalitário, com amplos confrontos entre: centralização /federação frouxa; socialismo estatal/liberalismo; nacionalismo/globalização; bem-estar coletivista/individualismo (Flores, 1996).

Entretanto, com as transformações sociais ocorridas, o crescimento dos sindicatos, dos partidos políticos, o sufrágio universal, a democracia como valor universal, dentre outras,

fizeram com que estas visões estanques do estado perdessem a capacidade de explicar o Estado na sua complexidade contemporânea (Souza, 1991).

Segundo Souza (1991), a reinterpretação Gramsciana de Max; a introdução da Teoria do Estado Integral composto pela sociedade política e pela sociedade civil; a idéia Weberiana de imbricação dialética de estruturas de autoridades e de solidariedade permitem uma crítica às visões dicotômicas e abrem caminho para revisões de inúmeros cientistas sociais, que tentam entender o Estado na sua complexidade, há mais de três séculos e esta compreensão está mais do que nunca aberta, induzindo por sua vez, a novas compressões do seu papel.

Algumas questões estão sem respostas adequadas até o momento nos países centrais, dentre elas :

- quais são as medidas necessárias para superar a crise, inclui-se aqui o reexame de políticas sociais tradicionais do estado de bem-estar social e das políticas econômicas Keynesianas;
- quais as alterações de longo prazo necessárias ao enfrentamento das transformações em curso, como a revolução científico-tecnológica, incluindo o reexame do papel do Estado, das instituições e da estrutura e das práticas das organizações e dos processos decisórios;
- como organizar os recursos, não apenas para promover as ações necessárias?

Para o Brasil estas questões somam-se as tradições históricas, culturais e políticas de uma sociedade, cujo Estado ainda em construção, necessita ser reformulado.

Entretanto, caminhos podem ser vislumbrados e já são colocados em prática em alguns países, dentre eles estão:

- a) a Socialização, que significa a desburocratização e racionalização da gestão dos equipamentos e funções coletivas, simplificando e melhorando o padrão da gestão pública;
- b) a Descentralização, que visa remodelar e reorganizar certos serviços públicos de modo a torná-los mais próximos dos cidadãos; e
- c) a Autonomização, que busca transferir para Organizações Não- governamentais certas tarefas do setor público (Souza, 1991).

Estas idéias fogem a polarização entre o Estatismo e o Estado Mínimo mesmo que sem muita clareza dos novos papéis do Estado.

A administração pública contemporânea é o reflexo de toda esta discussão, que desafia a governança e a capacidade gerencial do setor público dos países, face as novas demandas sociais e a situação de crise.

Há uma nova ordem econômica mundial a exigir novas respostas dos organismos públicos e formas de gestão diferentes das que habitualmente se costuma falar em termos de administração pública fruto de um reordenamento do Estado na sociedade.

A crise gera uma ampla demanda por uma administração eficiente, numa situação contraditória, onde exige-se muito mais e de melhor forma a custo mais barato do Estado, o que impõe um aumento significativo da capacidade gerencial do setores público e privados (Kliksberg, 1990).

O mundo está submersos em transformações muito profundas em todas as áreas do conhecimento humano, na sociedade e na economia, de tal sorte que há uma imposição de uma nova abordagem da gestão administrativa, talvez até um novo paradigma que quebre a dicotomia entre política e administração.

A separação de política e administração pode levar a deterioração da infra-estrutura institucional essencial a uma administração justa, ordenada e regulada, da capacidade do governo de responder as demandas sociais de uma sociedade pós-industrial (Cavalcante, Hedblom & Terry, 1998).

Um dos pontos-chave desta questão está fundamentada na crítica as disfunções do modelo burocrático Weberiano e a sua separação da política como um pressuposto a eficiência administrativa, face a complexidade e dinâmica do ambiente externo das organizações nos dias atuais.

A superação do perfil atual das organizações do setor público onde se destaca o isolamento, a pouca flexibilidade, a hipercentralização, a hostilidade a participação real, a dissimulação da problemática do poder, a resistência a acordos, a autoproteção e a existência de poucos gerentes com visão social, abrem o caminho para novas experiências gerenciais, e

uma agenda de mudanças organizacionais não tradicionais (Kliksberg, 1996) em que o rigor hierárquico parece não ter mais cabimento, (Mandell, 1994) nem a dicotomia fazer/pensar.

Há poucas dúvidas de que o modelo de administração pública brasileira concebida na década de trinta entrou em absoluto e definitivo colapso (Castor, 1994).

A superação dos entraves ligados também, a dicotomia do Estado/Mercado implica portanto, num novo padrão de gestão pública, no sentido da capacidade de executar uma estratégia de reforma em conexão com os interesses sociais (Diniz, 1995).

2.5 A Reforma do Aparelho de Estado no Brasil nos Dias Atuais

É preciso diferenciar duas coisas: a reforma do aparelho de estado e a reforma administrativa pela profundidade e dimensões que os dois conceitos ensejam. Enquanto a reforma do aparelho de Estado requer uma nova concepção do seu papel na sociedade orientada política e filosoficamente, uma reforma administrativa tem alcance limitado a mudanças no interior das organizações públicas (Holanda, 1989), como a mudança de organograma ou a criação de um novo ministério, podendo ocorrer sem necessariamente uma reforma de Estado.

A reforma do aparelho de Estado envolve grandes transformações no contexto geral da administração pública, com uma visão norteadora e uma estratégia mais abrangente não circunscritas as organizações do setor público.

Para exemplificar, o Ministério da Agricultura que tem aproximadamente cento e vinte anos já passou por mais de oitenta reformas administrativas. Entretanto, no Brasil os principais autores identificam apenas três grandes reformas do Aparelho de Estado com mudanças de paradigma da administração pública. A primeira nos anos trinta, na era Vargas;

a segunda nos primeiros anos do Regime Militar; e a outra nos dias atuais após a Nova República (Marcelino, 1989).

O atual governo brasileiro se encarrega de promover uma ampla reforma do aparelho de estado, num processo gradual de reformas políticas constitucionais, cuja idéia básica é introduzir no Brasil um modelo Administração Gerencial no setor público, consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração e Reforma do Estado que define o seu papel na visão do governo Fernando Henrique Cardoso.

Ao acrescentar a expressão "Reforma do Estado" ao nome do novo ministério o atual governo não estava apenas aumentando sua denominação, mas apontando na direção de uma prioridade, reconstruir o Estado Brasileiro (Pereira, 1996).

Os cidadãos exigem cada vez mais do Estado e não há lugar no mundo onde possa existir um Estado Mínimo, dada a sua ilegitimidade política. A reforma proposta pelo MARE, aponta para uma diminuição do Estado como produtor de bens e serviços e a ampliação de suas funções no financiamento de Organizações Públicas Não-Estatais para realização de atividades nas quais a externalidade e direitos humanos básicos estejam envolvidos necessitando serem subsidiados (Pereira, 1996).

A administração pública gerencial surgiu na metade do século, mas só obteve reconhecimento e foi implementada na década de 60 (Pereira, 1996) como uma resposta à insatisfação em relação a administração pública burocrática.

Na reforma proposta pelo MARE defini-se o núcleo estratégico do estado de propriedade pública com a atividade de regular e elaborar políticas, neste nível adota-se uma administração mista burocrática e gerencial, em atividades exclusivas de estado, onde a propriedade é estatal (agencias reguladoras), na execução de políticas e prestação de serviço público, preconiza-se a administração gerencial e a criação de Organização Social Pública Não-estatal de direito privado, e finalmente na produção de bens a privatização das empresas públicas estatais.

As Organizações Sociais recebem, por um instrumento de contrato os bens e os servidores, e os recursos financeiros necessários para execução das políticas sociais de

responsabilidade do estado com base num plano de metas e resultados, negociados anualmente com as agencias reguladoras. Estas organizações são geridas por um conselho administrativo, como forma de controle social.

A proposta tem como principio orientador básico diminuir o tamanho e as funções do estado para alcançar a eficiência. Neste termos podemos enquadrá-la dentro de um modelo teórico de Downsizing da administração pública (Cardoso, 1997).

2.6 O Setor Hospitalar Público e a Reforma do Aparelho de Estado

Os movimentos e reflexos da crise econômica e do regime burocrático/ autoritário encontraram um ponto de convergência no interior do setor saúde. O modelo do sistema de saúde implantado no Brasil pós- 64, caracterizou-se pelo seu caráter curativo em detrimento do preventivo, assistencial, lucrativo, especializado, sofisticado, oneroso, incontrolável nos gastos, concentrado geograficamente, e superposto funcionalmente, impossível de submeter-se a um planejamento, com base no hospitalocentrismo conveniado com a previdência pública

Com a crise fiscal e o aumento dos gastos com a saúde houve a necessidade de contenção dos gastos com a assistência médico previdenciária, numa linha que passou a privilegiar os serviços públicos de saúde em detrimento dos hospitais privados contratados (Fleury, 1985).

O processo de reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde -SUS- que durou mais de dez anos para ser consolidado e afirmado na constituição de 88, como o ápice de uma luta prolongada política e institucional, prevê nos seus princípios básicos constitucionais e infra-constitucionais amplas transformações na política de saúde se constituindo numa Reforma de Estado setorizada, que adota a saúde como direito do cidadão e dever do estado, fruto da execução de um conjunto de políticas públicas de proteção social.

A administração hospitalar pública brasileira está envolvida nestes dois processos, a medida que faz parte do Sistema Único de Saúde, em construção pela Reforma Sanitária e é alvo da proposta de publicização do atual Governo Federal. Neste sentido, algumas especificidades deste tipo de organização precisam ser delineadas.

Em primeiro lugar, o ambiente externo destas organizações se constitui num Sistema de Unidades, com um princípio da complementaridade e hierarquização, por complexidade e capacidade resolutiva, que prevê uma ação articulada como um grande desafio às organizações públicas de saúde (Barbosa, 1996).

O hospital por si é uma das organizações mais complexas (Cecílio, 1996). Tal como conhecemos hoje, a organização hospitalar é algo muito recente. Uma organização como um instrumento de intervenção terapêutica, com o objetivo de alcançar a cura de doentes é uma invenção relativamente nova.

Segundo Foucault (1981), os primeiros hospitais datam do final do século XVIII, pois é nesse período que a Academia de Ciências da França busca uma padronização para os hospitais existentes, a partir de uma série de viagens de pesquisa, cujo objetivo era estudar aspectos físicos e funcionais, para transformar os depósitos de doentes da época, em instituições que buscassem a assistência a saúde, um local de prática médica, pois antes do século XVIII, os hospitais serviam para separar os enfermos da sociedade, para esperar a morte, não havendo nenhuma intervenção sobre a doença ou o doente.

A formação médica, não incluía atividade hospitalar, passou após esta fase a ser uma atividade rotineira, com a visita e evolução hospitalar dos pacientes realizadas por médicos, cujo trabalho era observar o comportamento dos doentes e tentar auxiliar a natureza no processo de cura.

As guerras levaram a necessidade da criação de hospitais militares que eram abundantes na Europa no século passado e a disciplina militar foi transferida para estas instituições, as quais influenciaram o funcionamento hospitalar tal como conhecemos hoje, com fichamento dos pacientes, identificação por leitos e a separação por doenças. Assim o hospital passa a ser um campo documental além de um espaço de cura (Foucault, 1981).

Nos dias atuais a organização hospitalar é uma das mais complexas, pela amplitude da sua missão, por apresentar uma equipe multidisciplinar com elevado grau de autonomia, para dar assistência a saúde em caráter preventivo, curativo e realizador, a pacientes em regime de internação, onde se utiliza tecnologia de ponta de rotina e crescentemente, e ainda se constitui num espaço de prática de ensino-aprendizagem e produção científica (Azevedo, 1993).

De acordo com Mintzberg (1995), a organização hospitalar pode ser caracterizada do ponto de vista estrutural, como uma burocracia profissional, onde o setor operacional tem importância e poder dentro da organização tracionando a estrutura a seu favor. Isto lhe confere autonomia e independência da gerência estratégica e da tecno-estrutura, pois suas habilidades profissionais são definidas fora da organização em cursos profissionalizantes, e o seu controle dá-se por padronização de habilidades realizadas por órgãos fiscalizadores das diversas categorias que desenvolvem o seu trabalho no hospital, tal condição leva a uma fraca vinculação com a organização, e a dificuldades adicionais como alta resistência às mudanças.

Tais organizações podem ser públicas ou privadas, portanto estão ou não submetidas a lógica de mercado, com o objetivo de gerar lucro, o que contribui para aumentar a sua complexidade. Nas duas condições estão subordinados às leis que regem o setor saúde e as políticas governamentais, o que as coloca frente a uma diversidade de interesses que têm que contemplar.

Os interesses dos usuários que demandam assistência das mais variadas formas; os interesses dos trabalhadores da saúde que buscam seu sustento e boas condições de trabalho; os interesses dos acionistas em se tratando de hospital privado que objetiva o lucro; os interesses dos fornecedores que estabelecem uma relação comercial com o hospital e, finalmente os interesses dos poderes formalmente constituídos na gerência e no governo, que tem nos objetivos técnicos e no alcance de metas pré-estabelecidas o seu foco (Nogueira, 1994).

O setor hospitalar público brasileiro passa pela crise geral do Estado, porém sua crise, tem particularidades, observada na baixa prioridade do setor saúde e suas organizações no

Brasil, nos problemas da má utilização de instrumentos de gestão, e por ultimo na incompetência gerencial.

Assim, encontramos no setor hospitalar público brasileiro, um quadro de marcadas improvisações, com ações voltadas para assuntos emergenciais; grande centralização e baixa autonomia de dirigentes locais; uma ausência quase completa de compromisso e resultados; grande irracionalidade e desperdício de recursos.

Tecnicamente podemos caracterizar como uma situação de ineficácia, ineficiência, baixo poder de resolutividade, repressão da demanda e subutilização da capacidade instalada, (Barbosa, 1996).

Os Hospitais Universitários do Ministério da Educação fazem uma interface dos setores da saúde e educação e se encontram numa situação ainda mais delicada pois são organizações de alta complexidade que se constituem em referencias terciárias para o sistema de saúde , portanto, de custeio mais elevado.

A história destas organizações hospitalares que se instalaram dentro das universidades, promoveu seu isolamento do sistema de saúde do qual tem sido forçado a fazer parte como um núcleo assistencial importante a partir da criação do Sistema Único de Saúde.

O processo de construção do Sistema Único de Saúde no Brasil tem provocado uma mudança na sua lógica de funcionamento já que seu custeio dá-se basicamente pelo convênio de prestação de serviço aos Gestores Estaduais do SUS (NOB, 1996) , cabendo ao Ministério da Educação o pagamento da folha dos servidores públicos (professores e técnicos) .

Esses hospitais antes da criação do SUS e da universalização da saúde eram os responsáveis pela assistência aos indigentes e voltavam-se essencialmente para o ensino, descontextualizados da realidade de saúde.

A integração desta rede de hospitais de ensino ao sistema de saúde está se dando de forma lenta e com muitas indefinições, tendo até o momento uma participação contraditória, cheia de incongruências e ambigüidades, face a estas peculiaridades históricas.

2.7 O Programa de renovação Organizacional do HC/UFPE

O Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco, objeto deste estudo encontra-se neste ambiente e passa por um processo de mudança organizacional profunda (Guido, 1997), na tentativa de superar sua crise .

Propõe-se um novo modelo conceitual e operacional para o Hospital das Clínicas com base num Programa de Renovação Organizacional o PRO/ HC.

O PRO/HC é um movimento de renovação organizacional, um processo de transformação e de aprendizagem organizacional que envolve todos os que atuam no Hospital das Clínicas da UFPE . Seu princípio básico é capacita-lo para cumprir sua missão no contexto da universidade e do SUS em Pernambuco (Silveira, 1997). O programa pretende introduzir um novo modelo gerencial caracterizado como gestão empreendedora e flexível , a partir da criação de Unidades Funcionais autônomas, na condição de centro de custo e responsabilidade, com participação de equipes de liderança no seu gerenciamento.

Assim, a antiga estrutura burocrática piramidal dos cargos e serviços, cede lugar para três níveis hierárquicos, as Unidades Funcionais, as Coordenações , e a Direção Estratégica . O novo modelo é focado nos clientes e nos resultados, a partir de um contrato programa negociado anualmente entre a direção e cada unidade funcional (Guido, 1997).

O processo é conduzido por uma consultoria privada contratada, está no segundo ano da sua implantação, na fase final de construção teórica e montagem da nova estrutura do modelo, para iniciar os primeiros contratos programas das unidades funcionais.

3 Método

3.1 Delimitação do Estudo

Este trabalho é um estudo de mudança organizacional realizado no Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco, o PROGRAMA DE RENOVACÃO ORGANIZACIONAL PRO -HC, implementado no momento em que se realiza uma ampla reforma do aparelho de Estado no Brasil.

A reforma do Aparelho de Estado Brasileiro contextualiza o ambiente político-institucional em que está inserido o objeto da pesquisa.

A introdução do modelo de administração gerencial no setor público no Brasil, e mais especificamente, a aplicação dos seus princípios e pressupostos em organizações de saúde, a partir da crítica ao modelo de administração pública burocrática é o foco da pesquisa.

Neste sentido, algumas questões teóricas fundamentam de forma mais ampla e orientam o estudo:

- As principais concepções filosóficas e políticas sobre o papel do Estado na sociedade;
- As transformações sociais contemporâneas que determinam a Reforma do Aparelho de Estado;
- Administração gerencial e administração burocrática, no contexto da eficácia e eficiência das organizações públicas;
- As políticas públicas diante da crise do Aparelho de Estado;
- A reforma do Aparelho de Estado Brasileiro;
- O Sistema Único de Saúde como uma Reforma do Aparelho de Estado setorizada ;
- O papel dos Hospitais universitários neste contexto.

3.2 Perguntas de Pesquisa

- 1) Qual é a natureza jurídica, a missão e os objetivos organizacionais do HC/UFPE?
- 2) Quais as razões e propósitos para adoção do novo modelo administrativo proposto?
- 3) O que propõe o Programa de Renovação Organizacional nas dimensões político/institucional, administrativo/gerencial e econômico/financeira para Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco ?
- 4) Quais os fundamentos teóricos do PRO/HC ?
- 5) Como está sendo implantado?
- 6) Em que estágio de desenvolvimento encontra-se o PRO/HC ?
- 7) Qual é a visão e expectativa dos agentes de mudança organizacional com o PRO/HC ?
- 8) Quais os avanços parciais alcançados com a implementação do PRO/HC nas suas dimensões político/institucional, administrativo/gerencial, e econômico/financeira ?

3.3 Definição de Categorias Analíticas

3.3.1 Definição Constitutiva

- **PRO/HC** - É um amplo programa de mudança organizacional, em fase de implementação, concebido pela ~~Guido Consultoria~~^{HC} LTDA para Hospital das Clínicas da UFPE (Silveira, 1997), com as seguintes dimensões :
 - **DIMENSÃO POLITICO /INSTITUCIONAL** - Esta dimensão do programa se refere a forma de conceber a organização no papel de Hospital Universitário,

responsável por políticas públicas de ensino e saúde dentro da Universidade Federal de Pernambuco e do Sistema de Saúde no estado.

- **DIMENSÃO ADMINISTRATIVA/GERENCIAL** - São as propostas de mudanças estruturais, da forma de gestão, das instancias de deliberação da organização e dos procedimentos administrativos do HC/UFPE.
- **DIMENSÃO ECONOMICO/FINANCEIRA** - São proposições e metas do programa de renovação organizacional para custeio e investimentos do HC/UFPE.
- **NATUREZA DO HC/UFPE**- O HC/UFPE é um órgão suplementar da Universidade Federal de Pernambuco, subordinado diretamente a Reitoria, (Regimento interno do HC/UFPE 1996).
- **MISSÃO DO HC** - atuar junto ao Centro de Ciências da Saúde para fins de apoio ao ensino a pesquisa e extensão, e ainda prestar assistência multiprofissional à saúde em todos os níveis, como hospital de referencia para o estado de Pernambuco (Regimento interno do HC/UFPE 1996).

3.3.2 Definição Operacional

- **PRO/HC E SUA DIMENSÕES** – Sua operacionalização dar-se-á pelo estudo do material teórico utilizado direção do HC durante o processo de implementação, pelas entrevistas realizadas e pela análise da comunicação oficial do programa.
- **NATUREZA DO HC/UFPE** – Está categoria será operacionalizada com base no arcabouço legal que normatiza a organização no seu Regimento Interno e Estatuto da Universidade Federal de Pernambuco.

- **MISSÃO DO HC** – Esta categoria é definida no Regimento Interno do Hospital das Clínicas da UFPE aprovado em 1996 .

3.4 Definição Constitutiva de Termos Relevantes

- **REFORMA DO APARELHO DE ESTADO** – Este conceito se refere a uma ampla reforma política do papel do Estado na sociedade (Holanda, 1989).
- **REFORMA ADMINISTRATIVA** – É aqui tratada como reformas internas nos órgãos da administração pública (Holanda, 1989).
- **CRISE FISCAL** – É o desequilíbrio entre as receitas e os gastos públicos (Fleury, 1985).
- **ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL** - Modelo de administração pública implantada em alguns países como o Reino Unido, orientado para os resultados, flexível, baseado numa forte crítica as disfunções burocráticas (MARE, 1995).
- **MODELO BUROCRÁTICO** – Modelo organizacional que se aproxima dos princípios descritos por Marx Weber (Pereira , 1996) .
- **PUBLICIZAÇÃO** – Consiste na mudança do caráter jurídico/legal dos órgãos públicos estatais prestadores de serviços, que passam a ser organizações públicas de direito privado (MARE, 1995).
- **PRINCIPIOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE**- O Sistema Único de Saúde tem como princípios básicos a Universalidade no atendimento, a Integralidade das ações, a descentralização político/administrativa e o Controle Social (Constituição do Brasil, 1988).
- **ORGANIZAÇÃO SOCIAL NÃO-ESTATAL**- Nome genérico dado a qualquer organização pública de direito privado, credenciada pelo MARE para prestação direta de serviços a população (MARE, 1995).
- **GOVERNANÇA**- capacidade técnica e política dos governos realizarem seus programas (Diniz, 1995).

- **GOVERNABILIDADE** – Está relacionado a legitimidade dos governos na sociedade (Diniz, 1995).
- **PACTO PÓS-FORDISTA**- Pacto implantado no período pós-guerra para manter a paz entre o capital e o trabalho, realizado entre grandes sindicatos nacionais e organizações oligopolistas para manutenção da nova fase do capitalismo democrático, que incluía produção e consumo em massa e estabilidade econômica (Martins Filho, 1996).
- **ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL**- modelo de estado que permitiu a estabilidade política, pela implementação de políticas públicas de proteção social, uma proposta executada pela social democracia (Fleury, 1985).
- **POLITICA KEYNESIANA**- Modelo de participação do Estado na sociedade proposta por Keynes que sustentavam o estado de bem estar social, com forte participação do estado na economia e execução de políticas públicas de sua responsabilidade (Martins Filho, 1996).

3.5 Delineamento da Pesquisa e Método

O estudo de caso é um tipo de pesquisa qualitativa que visa ao detalhamento de uma situação real em particular. Segundo Yin (1994), é uma forma de fazer pesquisa empírica que investiga fenômenos contemporâneas dentro de um contexto real. O pesquisador deve estar preocupado em mostrar o fenômeno em suas diversas dimensões. O Estudo de caso é preferido quando o pesquisador quer saber como e porque determinado fenômeno acontece (Godoy, 1995).

A estratégia de pesquisa condizente com a pergunta norteadora deste trabalho é um estudo de caso longitudinal de corte transversal, tendo como técnica de pesquisa a observação participante, a análise documental e entrevistas semi-estruturadas, se configurando

Neste estudo, o observador/pesquisador é aberto e reconhecido pelos membros do programa de mudança em análise.

A observação participante é definida como um processo no qual a presença do observador numa situação social é mantida para fins de investigação científica. O observador é parte do contexto, no qual ele modifica e é ao mesmo tempo modificado pelo contexto (Minayo, 1994).

Para Bruyn apud Haguette (1998), a observação participante possui três axiomas e dois corolários:

Axioma 1 - o observador participante compartilha da vida ativa e dos sentimentos das pessoas em termos de relações face a face;

Axioma 2 - o observador participante é uma parte normal da cultura e da vida das pessoas observadas;

Axioma 3 - o papel do observador participante reflete o processo social de vida em sociedade .

Corolário 1 - o papel do observador participante requer ao mesmo tempo desprendimento e envolvimento pessoal;

Corolário 2 - o papel científico do observador participante é independente com seu papel social na cultura do observado.

3.6 Tipos de Dados e Técnica de Coleta

Na primeira etapa do estudo, o autor passará a se integrar a um dos serviços do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco, na condição de médico anestesista assistente e pesquisador do mestrado de administração, e fará parte, dentro do novo modelo proposto pela consultoria, da equipe de liderança da Unidade Funcional de

organizacional no Hospital das Clínicas, participará dos eventos relativos ao programa de renovação organizacional, com acesso aos documentos produzidos e as discussões, passará a vivenciar a implantação do novo modelo administrativo.

No segundo momento, serão realizadas entrevistas com os agentes da mudança organizacional (direção estratégica hospitalar e consultoria) de modo a permitir ao autor captar na sua visão destes atores a situação vivenciada no HC e os aspectos de interesse do estudo.

A alimentação do banco de dados se dará também com a transcrição da realidade observada pelo autor, em um diário de campo, onde serão registradas informações importantes no curso da implantação do programa de forma participante, considerados também como dados primários.

A participação na implantação do programa de mudança organizacional, será fundamental para analisar a situação/problema do HC e manter o rigor metodológico da pesquisa-participante como observação científica.

3.7 Análise dos Dados

A pesquisa qualitativa é um método superior quando se busca a compreensão profunda de certos fenômenos sociais, apoiados na relevância do aspecto subjetivo, não estatístico, da ação social e na incapacidade dos métodos estatísticos de dar conta de fenômenos complexos (Haguette, 1987).

Os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno, em termos de sua origem e razão de ser. A pesquisa qualitativa é descritiva, a palavra escrita ocupa lugar de destaque nessa abordagem visando a compreensão ampla do fenômeno, observado como um todo, não reduzindo a variáveis (Godoy, 1995).

As entrevistas transcritas considerados aqui dados primários, os registros no diário de campo e o estudo do material documental do programa - dados secundários- compõem as informações do banco de dados para a análise e avaliação formativa do processo .

A análise qualitativa dos dados coletados dentro da ótica Sociológica/Estrutural da fundamentação teórica permitirão responder a pergunta norteadora, definir a adequação do modelo proposto a natureza e missão do HC UFPE, a partir da compreensão do processo de mudança organizacional nas suas dimensões, politico-institucionais, administrativo-gerencial e economico-financeiro.

5 Orçamento

| DESPESAS | VALOR (R\$) |
|-------------------------------------|--------------------|
| AQUISIÇÃO DE MATERIAL BIBLIOGRÁFICO | 250,00 |
| TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTAS | 500,00 |
| AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO | 100,00 |
| CÓPIAS XEROGRAFICAS E ENCADERNAÇÕES | 150,00 |
| DESLOCAMENTOS | 250,00 |
| TOTAL | 1250,00 |

6

Referências Bibliográficas

- AVELINO FILHO, G. Clientelismo e Política no Brasil: revisitando velhos problemas. *Rev. Novos Estudos/CEBRAP*. N. 38, p.225-240, MAR, 1994.
- BARBOSA, P. O. Gestão de Hospitais Públicos: maior autonomia gerencial, melhor performance organizacional com apoio e contratos de gestão. *Rev. do Serviço Público*. Brasília, a.47, v.120, n.2:67-97, mai-ago, 1996.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. 1995.
- BURSZTYN, M. Ser ou não ser: eis a questão do estado brasileiro. *Rev. do Serviço Público*. Rio de Janeiro, a. 45, v. 118, n. 3, p.27-36, set-dez, 1994.
- CARDOSO, R. L. S. Competências Críticas para a Redefinição do Perfil do Funcionário Público. (Ou Quem Está na lista de Schindler?). FESP/ISAPE, 4º Concurso de Casos e Textos sobre Administração Pública, nov., 1997, 17p.
- CARVALHO NETO, A. M. O Estado Concorrencial e as Mudanças na Natureza do Trabalho no Setor Público. *Rev. de Administração Contemporânea*. v. 1, n.2:25-43, mai/ago., 1997.

- CASTOR, B.V.J. Fundamentos para um Novo Modelo para o Setor Público no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.3, [s.n.]:155-161, 1994.
- CECÍLIO, L. C. O. A modernização gerencial dos Hospitais Públicos: o difícil exercício da mudança. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, [s.v:s.n]:38-57, mar,1997.
- CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Hospitais Universitários pedem socorro. *Medicina – Conselho Federal*. a. X, n. 87, nov. 1997, p. 21.
- CROZIER, M. *Cómo reformar al Estado: Tres países, tres estratégias: Suecia, Japon y Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica/Economia contemporânea.
- DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: o desafio da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v.38, n. 3:385-415, 1995.
- FADUL, E.M.C. Redefinição de espaços e papéis na gestão de serviços públicos: fronteiras e funções da regulação social. *Rev. Adm. Contemporânea*. Curitiba, v. 1, n.1, p. 55-70, jan-abr,1997.
- FERREIRA, C. M. M. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Rev. do Serviço Público*. Brasília, a.47, v.120, n.3:5-33, set-dez, 1996.
- FLEURY, S. M. Programa de estudos e pesquisas em reforma do estado e governança. *Rev. Adm. Púb./FGV*. Rio de Janeiro, v. 30, n. 6, p. 185-190, nov/dez.1996.

- _____. Política Social em Crise na América Latina. *Rev. Adm. Púb./FGV*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 98-129, out /dez. 1985.
- FLORES, M. C. Qual Estado? *Cadernos de Administração Pública/ENAP*, Brasília, n.10, set, 1996, 15p.
- GODOY, A. S. Introdução a Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades: uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em ciências sociais. *Rev. de Administração de Empresas/FGV*. São Paulo, v. 35, n. 2:57-63, mar/abr, 1995.
- GUERZONE FILHO, G. Tentativa e Perspectiva de Formação de uma Burocracia Pública no Brasil. *Rev. do Serviço Público*. Brasília, a.47, v.120, n.1:41-79, jan-abr, 1996.
- HAGUETTE, T. M. F. *Metodologias Qualitativas na sociologia*. 3. Ed, Petrópolis: Vozes, 1992. Cap.5, p.63-66: O Objeto das Metodologias Qualitativas.
- _____. Idem. Cap. 6, p. 67-78: A Observação Participante.
- _____. Ibidem. Cap. 8, p. 86-91: A Entrevista.
- KLIKSBERG, B. A gerência na década de 90. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.22, n.1:59-85, jan/mar, 1988.
- _____. A Modernização do Estado para o Desenvolvimento Social – algumas questões – chave. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.30,n.1:78-90, jan/fev, 1996.

MARCELINO, G.F. A Nova Estratégia da Reforma do Estado. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.24, n.3:54-61, mai/jul, 1990.

_____. Administração Pública Brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. *Rev. do Serviço Público*. Brasília, v.117, n.2:105-116, set-dez, 1989.

MARTINS FILHO, E. O. A Crise do Estado: relacionamento entre o estado e a sociedade no Brasil e diagnóstico da crise. *Rev. Adm. Púb./FGV*. Rio de Janeiro, v. 30, n. 6:89-104, nov/dez, 1986.

MARTINS, L. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos de Administração Pública/ENAP*, Brasília, n.08, , 1995, 39p.

NASSUNO, M. Organização dos Usuários, Participação na Gestão e Controle nas Organizações Sociais. *Rev. do Serviço Público*. Brasília, a.48, n.1:05-23, jan-abr, 1997.

NETTO, J. P. Contribuição ao Estudo dos Problemas de Reforma Administrativa do Governo Federal no Brasil. *Rev. de Adm. Públ.* Rio de Janeiro, v.8, n.3:25-68, jul-set, 1974

→ OSBORNE, D. & GAEBLER, T. *Reinventando o Governo: Como o Espírito empreendedor está transformando o setor público*. 5. Ed.

OSÓRIO, H. H. G. Ser e como ser, eis a questão: a mudança necessária nos estilos de gestão pública. *Rev. do Serviço Público*. Rio de Janeiro, a. 45, v. 118, n. 3, p. 65-71, set-dez, 1994.

PEREIRA, L.C.B. Da Administração Pública à Gerencial. *Rev. do Serviço Público*.
Brasília, a.47, v.120, n.1:07-40, jan-abr,1996.

PEIXOTO, J. P. M. Reforma do Estado no contexto da trajetória política brasileira. *Rev. do Serviço Público*. Rio de Janeiro, a. 45, v. 118, n. 3, p. 37-47, set-dez,1994.

_____. Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. *Rev. do Serviço Público*.
Brasília, a.48, n.1:05-23, jan-abr,1997.

SANDER, B. *Educação Brasileira: valores formais e valores reais*. São Paulo: Pioneira,
1973. Cap. 1, p. 4-27: Referencial Teórico.

_____. Idem. Cap. 2, p. 29-41.

SHEPHERD, G. & VALENCIA S. Modernizando a Administração Pública na América
Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. *Rev. do Serviço Público*. Brasília,
a.47, v.120, n.3:103-128, set-dez,1996.

SILVA FILHO, G. P. Mudanças Organizacionais no Serviço Público- uma breve
discussão. *Rev. Adm. Púb./FGV*. Rio de Janeiro, v. 15, n. 4:66-75, out-dez,1981.

SOUZA, C. A Crise do Estado e do seu Aparelho. *Rev. Adm. Púb./FGV*. Rio de
Janeiro, v. 25, n. 3:17-30, jul-set,1991.

SOUZA, N. M. Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. *Rev. Adm. Púb./FGV*. Rio de Janeiro, v. 28, n. 1:54-70, jan-mar,1994.

⇒ **UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO/HOSPITAL DAS CLÍNICAS.**

Novo Modelo Conceitual e Operacional do HC/UFPE - PRO-HC/UFPE: está nascendo um novo hospital, Recife, nov.1997. *C. Guido Consultoria - HC UFPE*

VERGARA, S. C. Sugestão para estruturação de um projeto de pesquisa. *Caderno de Pesquisa da EBAP*. Rio de Janeiro, fev,1991.

WAHRLICH, B. M. S. Uma Reforma da Administração de Pessoal vinculada ao Processo de Desenvolvimento Nacional. *Rev. Adm. Púb./FGV*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1:07-31, jan-jul,1970.

WAHRLICH, B. M. S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Rev. Adm. Púb./FGV*. Rio de Janeiro, v.2, n 8 : 27-75, abril-jun. 1974.

_____. Reforma administrativa Federal Brasileira: passado e presente. *Rev. Adm. Púb./FGV*. Rio de Janeiro, n. 8:27-75, jan-abr,1974.

WIN, R. K. Case Study Research: designe e methods. 2. Ed. Londres: Sage, [s.d.]. Cap. 1, p. 01-15: Introduction.

7

Anexo

7.1 Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada:

- 1) Na sua visão qual a situação em que se encontrava o HC-UFPE e o que motivou a adoção do programa de renovação organizacional ?
- 2) Qual a idéia inicial, e o que o Sr. acha que se pretende com o novo modelo administrativo?
- 3) Qual a sua visão de futuro para o HC-UFPE ?
- 4) Que repercussão ou que relações o Sr. estabelece entre o PRO-HC e as seguintes questões ?
 - a) Princípios do SUS e a Reforma Sanitária;
 - b) Ensino, Pesquisa e Extensão na UFPE;
 - c) Controle Social no HC;
 - d) Grau de Articulação com o SUS –PE;
 - e) Financiamento fora do SUS;
 - f) Situação jurídica e regimental do HC; e
 - g) Reforma de Estado do MARE.
- 5) Qual o grau de aceitação que o Sr. acha que o modelo proposto está tendo?
- 6) Qual o suporte político do programa?
- 7) Na sua visão quais os conflitos internos desencadeados pela implementação do novo modelo e como estão sendo arbitrados e pactuados?
- 8) Qual o órgão superior que definirá a estratégia e a política do HC-UFPE e quem fará parte ?

- 9) Quais as relações do HC com os departamentos de ensino do C.C.S. e reitoria da UFPE ?
- 10) O Sr. acha satisfatória a participação e a discussão do novo modelo dentro da universidade e no sistema de saúde que o HC compõe ?
- 11) Como ficam o controle, o mando e o poder no novo modelo e como está se dando a transição para a nova estrutura?
- 12) Como se pretende que sejam realizadas a organização e as relações de trabalho dos profissionais do HC UFPE?
- 13) Como se dá na prática a formação das Unidades Funcionais, qual é o seu grau de autonomia, qual o perfil das lideranças, qual é o grau de legitimidade como serão escolhidas e mantidas?
- 14) Qual o papel de cada nível hierárquico da nova estrutura?
- 15) Como se dá a relação das antigas chefias com as novas lideranças?
- 16) Qual será o destino dos cargos remunerados do velho organograma do HC?
- 17) Cite livremente dois aspectos favoráveis e desfavoráveis do PRO-HC ?
- 18) Quais os principais obstáculos e impecilhos que o Sr. identifica para implementação para o novo modelo?
- 19) Como está e como ficará, do ponto de vista do seu financiamento, o HC-UFPE após a implantação do programa ?
- 20) Como será feito, na opinião do Sr., o repasse de recursos referente a participação dos servidores e quais os critérios ?
- 21) Qual é a sua postura em relação ao custo social do HC e até que ponto a eficiência norteará as suas ações?
- 21) Qual será o destino das ações que apresentarem baixa eficiência?
- 22) Quem fiscalizará e fará o controle interno dos recursos do HC-UFPE ?
- 24) Qual sua maior dúvida ou maior preocupação em relação ao PRO HC e o que, na sua visão, pode ser feito para corrigir o fato citado?
- 25) Como se encontra o programa hoje e a quais as próximas etapas?