

MECANISMOS DE RESPOSTAS ORGANIZACIONAIS À MUDANÇA INSTITUCIONAL: O CASO DA FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO*

Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães**

1. Introdução

O presente artigo representa uma tentativa de fornecer uma interpretação de como organizações públicas reagem à proposta de mudança institucional. O objetivo principal deste trabalho é oferecer uma explicação para o insucesso da implementação do Projeto Organizações Sociais, conforme previsto na reforma gerencial preconizada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado-Mare (1995-1998). A partir da análise da experiência da Fundação Joaquim Nabuco e de seu processo de discussão ocorrido durante três anos (1995-1997), procura-se realizar uma reflexão teórico-empírica sobre

o papel dos incentivos na obtenção da cooperação em contextos de mudança, como as organizações reagem à mudança institucional e em que medida essa reação afeta o grau e o ritmo da mudança.

Durante o primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), foi elaborada uma proposta de reforma da administração pública federal expressa no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Em essência, o Plano Diretor perseguia dois macroobjetivos: ajuste fiscal e mudança institucional. No item mudança institucional, o elemento fulcral era a criação de duas instituições organizacionais:¹ as organizações sociais (OS) e as agências executivas (AE).

* Versão preliminar desse artigo apresentada no XXVI Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Salvador, set/2002. Agradeço ao professor Flávio Rezende a colaboração.

** Mestre em Ciência Política (UFPE). Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco

Verifica-se a existência de diversos trabalhos sobre a implementação da reforma administrativa em organizações públicas. Ventura, Igarasi e Lima (1998) analisaram o processo de transição institucional da Fundação Roquete Pinto para Organização Social. Melo e Marcelino (1999) e Lemos Filho, Russo e Moreira (1999) estudaram o caso do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), quando da sua qualificação como Agência Executiva. Silva, Vasconcelos e Mathias (1998) relatam a experiência de formulação e implantação de um contrato de gestão em hospitais públicos estaduais no Espírito Santo. Vieira (1999), a partir da experiência da Fundação Osvaldo Cruz, analisa as restrições das fundações públicas e os limites e possibilidades do Projeto Organizações Sociais. Em comum, esses estudos enfocam aspectos administrativo-organizacionais.

Este estudo de caso é parte de uma pesquisa realizada pelo autor durante mais de um ano (junho de 2000 a outubro de 2001). Os recursos metodológicos empregados para a consecução dos objetivos da pesquisa foram a análise documental (atas, livros, relatórios, resoluções, boletins, portarias, panfletos, entre outros documentos), além de entrevistas semi-estruturadas com onze pessoas, entre dirigentes do Mare (ministro e diretores) e dirigentes e servidores da Fundaj, nos mais diversos níveis hierárquicos, bem como de consultores. Foram utilizados os recursos da informática, o que possibilitou consultar diversos sítios na internet, assim como realizar entrevistas por e-mail.²

2. Incompletude das reformas administrativas

Independentemente do contexto, da natureza e especificidade, reformas administrativas são políticas públicas³ que visam

à melhoria no desempenho do setor público por meio de corte de gastos e mudança institucional.⁴ Políticas de reforma do aparato estatal são tentativas que se sucedem em diversos governos, contudo com baixa taxa de sucesso na sua implementação. Por conseguinte, reformas administrativas são políticas que tendem a ter baixo desempenho e alta persistência e, assim sendo, são políticas que permanentemente tendem a falhar (Rezende, 1999). Corroborando essa assertiva, Duque (1997) observa que a experiência mundial evidencia que bons resultados são restritos a poucos países. De modo geral, as tentativas de reformar o aparato burocrático estatal têm sido um exercício estéril ou rotundos fracassos tanto administrativos quanto políticos.

Segundo Heredia e Schneider (2002), reformas administrativas são nebulosas em países onde existem uma fusão entre as elites política e burocrática. Reformas administrativas apresentam maior probabilidade de êxito quando grupos políticos alheios a esses esquemas chegam ao poder. Os autores argumentam ainda que os governos tendem a investir mais na reforma administrativa quando, para alcançar determinados compromissos programáticos, exigem-se mudanças na máquina estatal.

Abrucio (1997) argumenta que o sucesso ou malogro de reformas administrativas refere-se ao apoio político obtido pelo governo reformista. O autor conclui que as iniciativas reformistas de maior sucesso derivaram de intenso apoio político e da configuração de novos incentivos institucionais. Por outro lado, Melo (2002) informa que a reforma administrativa brasileira obteve amplo apoio político no parlamento, porém com implementação errática. Nesse sentido, além do esteio político, uma reforma para lograr êxito depende da cooperação da burocracia e das agências estatais ou, pelo menos, de parte significativa dela no esforço reformista,

Mecanismos de Respostas Organizacionais à Mudança Institucional: o Caso da Fundação Joaquim Nabuco

Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães

pois sua implementação realiza-se no interior das organizações pela burocracia permanente.⁵

Identifica-se um duplo padrão no processo de implementação das reformas do aparato estatal. As maiores dificuldades localizam-se na implementação de reformas administrativas nas agências de prestação de serviços sociais. Enquanto no campo da gestão macroeconômica, a criação e fortalecimento dessas agências apresentam obstáculos menos severos. A explicação sugerida por Kaufman (2002) é que as reformas implementadas nas agências macroeconômicas podem ser realizadas sem diminuir de maneira significativa o apadrinhamento político nas outras áreas do aparelho de Estado.

O caso brasileiro recente de tentativa de reformar o aparato estatal é explicado por vários fatores. O presente texto parte de *insights* fornecidos por três autores que exploram aspectos diferentes, mas complementares, que explicam o fracasso da experiência brasileira.

Rezende (1999) assevera que o fracasso da reforma administrativa brasileira decorreu da contradição entre os macroobjetivos perseguidos. Os atores estratégicos cooperaram apenas quanto ao ajuste fiscal e assumiram uma postura não-cooperativa no que se refere à mudança institucional. Como a cooperação foi apenas parcial, a reforma falhou.

Melo (2002) informa que as disputas interburocráticas e a fragmentação da liderança no processo de reforma administrativa brasileira são particularmente relevantes para se compreender as dificuldades de sua implementação.

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

3. Modelando a reação dos atores: saída, voz e lealdade

O modelo de Hirschman (1973) de saída, voz e lealdade foi elaborado na tentativa de apreender fenômenos sociais, políticos, organizacionais e econômicos. Essas três categorias analíticas têm por objetivo explicar como indivíduos reagem a mudanças ou deterioração do desempenho de firmas, organizações e até mesmo do próprio Estado. Trata-se, na realidade, da combinação de elementos da economia (saída) com os da política (voz e lealdade).

A saída é o mecanismo por excelência da economia; uma opção típica de mercado. Quando determinados clientes se encontram insatisfeitos com um produto ou serviço, a atitude mais comum é deixar de comprá-lo e adquirir um outro similar com o mesmo preço e qualidade. Contudo, ela não se restringe a relações de consumo, sendo utilizada em todos os domínios das relações sociais. A saída pode expressar-se de diversas maneiras: por exemplo, membros de um partido político que não aceitam as resoluções da cúpula dirigente migram para outro partido; pais tiram os filhos da escola pública quando esta cai de qualidade e os matriculam na escola particular; ou situações em que organizações promovem mudanças institucionais ou organizacionais e os membros insatisfeitos procuram outras organizações para atuar.

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

A opção pela saída é uma escolha pelo não-enfrentamento de uma situação-problema. O indivíduo, ao eleger a saída, está optando pela alternativa que representa o menor custo. Ao escolher um outro produto ou uma outra organização, o indivíduo deixa para trás uma situação incômoda. A saída é a negação da possibilidade de os indivíduos, clientes ou membros de uma organização a transformarem. Ao saírem, os membros não enfrentam a situação produtora do dano. A saída é uma fuga do embate político. A saída é uma aposta de melhoria da performance com baixo consumo de energia.

Por sua vez, a voz representa a tentativa de participar da arena decisória. Ela denota a opção de ficar e tentar mudar as coisas por dentro, ao invés de sair e procurar um produto ou organização substituta ou, ainda, por mais paradoxal que seja, fazer com que nada mude. A voz "é o oposto da saída. (...). Voz é ação política por excelência" (Hirschman, 1973, p. 26). A voz pode ser empregada tanto por clientes quanto pelos membros de uma firma ou organização.

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

Sem embargo, em certas circunstâncias (na total falta de saída), a voz substitui a saída. Quando a voz se coloca como substituta da saída, a decisão de permanecer e tentar mudar as coisas já foi tomada e obedece a quatro pressupostos básicos que podem vir juntos ou separados: 1) os clientes ou membros acreditam que poderão influenciar o processo decisório; 2) os custos envolvidos na saída são altos⁶, conforme a percepção dos atores; 3) por lealdade à organização; 4) alguns perseveram na organização, pois confiam no sucesso das reclamações e protestos (a voz) de terceiros.

O poder da voz dependerá da escolha dos indivíduos em trocar a segurança e tranquilidade da saída pelos riscos e custos da voz. A voz é mais custosa porque importa em mobilização, negociação, dedicação (custo de oportunidade) por parte dos atores. A amplitude da voz decorrerá da existência ou não de saída. Como não se pode sair, emprega-se a voz para reivindicar direitos. Portanto, "... a voz não é mais que uma parte e uma função básica de qualquer sistema político, às vezes também conhecida como 'articulação de interesse'" (Hirschman, 1973, p. 40).

Se, por um lado, a saída não exige maiores esforços além da decisão de escolher qual o caminho a seguir, a voz é, em essência, ação política, abrindo uma miríade de possibilidades e conseqüências. Por essa razão, geram-se preconceitos contra a voz e favorabilidade à saída. Por outro, se a voz encerra custos, muitas vezes altos, traz em si a própria possibilidade de redução de custo e de maior eficiência (Hirschman, 1973). A efetividade do uso da voz está associada à capacidade de influência de cada um dos atores na organização. Quanto maior o nível de influência de um determinado ator, maiores as chances de êxito no uso da voz.⁷

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

Diferentemente do que suscita o senso comum, a lealdade não é irracional, desinteressada ou relacionada a atos de fé. Pelo contrário, "a lealdade contém uma

Mecanismos de Respostas Organizacionais à Mudança Institucional: o Caso da Fundação Joaquim Nabuco

Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães

enorme dose de racionalidade” (Hirschman, 1973, p: 84). Os indivíduos encontram-se propensos a contribuir com uma organização, direta ou indiretamente, desde que haja uma confluência entre as atividades desempenhadas no interior da organização e os objetivos pessoais (Simon, 1965). Com efeito, a lealdade origina-se na estrutura de incentivos existente em dada organização. O indivíduo racional será leal àquela organização que o reconhece e o premia pelos seus esforços.

A lealdade não é o terceiro mecanismo de reação, mas um componente importante na apreensão do funcionamento da saída e da voz. A lealdade funciona como um inibidor da saída e amplificador da voz ou remete o indivíduo a uma situação de passividade diante dos fatos.

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

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

4. Ação coletiva e estrutura de incentivos

A análise tradicional sobre ação coletiva enfatiza que o nível de consenso do grupo é fator determinante para explicar o esforço

cooperativo. Não se pode olvidar que o consenso entre os atores em torno dos objetivos é importante. Todavia, outro componente de igual relevo deve ser considerado na explicação: a estrutura de incentivos com a qual os membros de um grupo ou de uma organização se deparam. Olson (1999, p. 72) chama a atenção para o fato de que é

muito importante distinguir entre os obstáculos à ação grupal que se devem a uma falta de consenso no grupo e os que se devem a uma falta de incentivos individuais.

Barnard (1979) foi o primeiro a identificar que a organização funciona como um efetivo sistema cooperativo. Reconhece o autor que a ação cooperativa é algo incomum.

Fracasso na cooperação, fracasso na organização, ao lado da desorganização, da desintegração, da destruição de organismos (...) são fatos característicos da história do homem (Barnard, 1979, p. 37).

O êxito da cooperação depende da satisfação das necessidades e expectativas dos atores em função dos esforços realizados. A eficiência da ação coletiva reside no fato de que os benefícios advindos com a mudança devem ser suficientemente superiores à situação atual, de modo a estimular a cooperação. Caso contrário, os membros da organização não terão incentivos para cooperar.

Incentivos são estímulos positivos ou negativos colocados à disposição de indivíduos ou organizações visando gerar um comportamento cooperativo; são recompensas e punições utilizadas para estimular determinada conduta individual ou grupal de maneira a produzir uma ação cooperativa.

As satisfações bem nítidas que estimulam um homem a contribuir com seus esforços para uma organização resultam tanto das vantagens positivas como das desvantagens que a ela se acham vinculadas (Barnard, 1979, p. 150).

Os incentivos podem ser tangíveis e intangíveis. De modo geral, podem ser definidos como benefícios em dinheiro,

serviços, promoção profissional, prestígio social (*status*), rede de amizades e respeito, além de outros de conotação social e psicológica. Seguindo a proposição de Wilson (1995), os incentivos podem ser de quatro tipos básicos: incentivos materiais ou monetários, incentivos sociais específicos ou seletivos, incentivos sociais coletivos e incentivos ideológicos.

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

Incentivos sociais específicos ou seletivos são benefícios intangíveis que podem ser oferecidos, negados ou retirados de indivíduos específicos. Nesse tipo de incentivos, estão cargos, promoção profissional, prestígio, distinção social, honorárias, títulos, homenagens. O valor deles decorre da sua escassez, isto é, sua distribuição é limitada. São empregados como incentivos suplementares e sua distribuição é com frequência uma fonte de conflito.

Incentivos sociais coletivos são também recompensas intangíveis, que são criadas pelo ato de pertencer a uma organização. Seu consumo deve ser desfrutado por todos os membros da organização; nenhum indivíduo em particular pode ser excluído de usufruir o benefício. Sem embargo, em um grau limitado, alguns indivíduos podem ser excluídos de certos benefícios sociais coletivos por força das redes informais de amizade.

Incentivos ideológicos são também benefícios intangíveis e derivam da satisfação de ter contribuído para a consecução de uma causa considerada nobre. Tais recompensas dependem dos objetivos declarados das organizações,⁸ e qualquer membro pode desfrutar da

satisfação pelos esforços realizados pelo grupo, mesmo que ele próprio não tenha contribuído em nada para a consecução do objetivo.

Os incentivos acima aduzidos diferem em dois aspectos fundamentais. O primeiro refere-se à precisão com que eles podem ser empregados para modificar ou direcionar as atitudes dos indivíduos. Incentivos materiais são os mais específicos e divisíveis. Contudo, eles não podem ser utilizados para produzir um efeito exato, embora seus resultados sejam mais precisos que os benefícios intangíveis. O segundo aspecto, os incentivos sociais, embora menos flexíveis que os materiais e a sua incidência e valor serem mais difíceis de regular com exatidão, são frequentemente mais atrativos que os incentivos materiais.

A performance da ação cooperativa reside em encontrar o ajuste correto entre os tipos de incentivos. "Parece-me improvável que possa existir (...) qualquer organização que não empregue, em combinação, ambos os métodos" (Barnard, 1979, p. 151).

As sanções são um componente igualmente importante, porém pouco abordadas nas discussões sobre estrutura de incentivos. Em determinadas conjunturas, para que o esforço cooperativo se efetive, faz-se necessária a adoção de medidas coercitivas.

A coerção tanto pode ser empregada para eliminar elementos não-cooperativos, como para garantir a colaboração dos indivíduos. Seu efeito prático consiste em criar o receio entre aqueles que não foram diretamente atingidos, de forma a torná-los dispostos a cooperar.

Cabe ressaltar que, em muitos casos, a punição para alguns indivíduos vem acompanhada de promoção para outros; o "indivíduo recalcitrante pode ser colocado no ostracismo, e o que colabora pode ser convidado para o centro do círculo privilegiado" (Olson, 1999, p. 73), e que nenhum

Mecanismos de Respostas Organizacionais à Mudança Institucional: o Caso da Fundação Joaquim Nabuco

Carlos Augusto Sant' Anna Guimarães

sistema cooperativo pode manter-se por muito tempo baseado unicamente na coerção.

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

5. A experiência da Fundação Joaquim Nabuco

A Fundação Joaquim Nabuco foi instituída pela Lei n.º 770, de 21 de julho de 1949, sob a denominação de Instituto Joaquim Nabuco – IJN, tendo como idealizador o sociólogo Gilberto Freyre, então deputado federal na legislatura 1946-49. A proposta era que o Instituto Joaquim Nabuco fosse um centro de pesquisas sociais dedicado ao estudo da realidade social do trabalhador rural e do pequeno lavrador da região Nordeste.⁹

Criado como órgão administrativo do Ministério da Educação – MEC, o IJN ao longo da sua trajetória assumiu diversas personalidades jurídicas: nos anos 1960, transformou-se em Autarquia Federal; em 1963, o Instituto incorporou a denominação “de Pesquisas Sociais”, vindo a se chamar Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais – IJNPSO; na década de 1980, sob a égide do Decreto-Lei 200/67, tornou-se uma fundação de direito privado, adotando a atual denominação de Fundação Joaquim Nabuco–Fundaj.

Em 1987, as fundações instituídas e mantidas pelo poder público passaram a ser conceituadas como fundações públicas, não mais se aplicando a elas as dispo-

sições da legislação atinente às fundações, ou seja, o direito privado (Fundaj, 1995b; Vieira, 1999). Com isso, as fundações perderam a autonomia financeira e administrativa de que gozavam, submetendo-se aos mesmos princípios jurídicos e administrativos da administração direta e das entidades autárquicas, constituindo uma espécie do “gênero ‘autarquia’” (Vieira, 1999, p. 8). A Constituição de 1988 consagrou essa nova situação jurídica, que pode ser definida como de “autarquização”. Tal fato significou para as fundações instituídas pelo poder público perdas profundas do ponto de vista institucional e gerencial, configurando o que se chamou de engessamento burocrático.

5.1 Tempos de reforma: incertezas, debates e negociação

Durante três anos (1995-1997), a Fundação Joaquim Nabuco vivenciou um período de grande inquietação e discussão interna provocadas pelas primeiras elucubrações por parte de membros do Governo Federal de transformar os institutos de pesquisa em entidades jurídicas especiais, com liberdade de gestão financeira, patrimonial, administrativa e de pessoal, supervisionadas por contratos de gestão, além do estabelecimento de um sistema de avaliação dos institutos.¹⁰

Essas proposições ensejaram a criação, em janeiro de 1995, de uma comissão interna com o objetivo de realizar estudos e apresentar a posição da Fundação Joaquim Nabuco no que se refere aos contratos de gestão com o Governo Federal (Fundaj, Presidência, 1995). Em um primeiro olhar, a atitude demonstra dinamismo e grande capacidade de iniciativa. Contudo, há um aspecto bastante relevante que não pode ser desprezado, sem o qual a compreensão do fenômeno não se efetivaria, qual seja: a instabilidade administrativa e institucional da Fundação.

Desde a instauração da Nova República, instabilidade e incertezas têm sido freqüentes na trajetória da Fundaj. O fato é que desde o Governo Sarney, e nos governos seguintes, o espectro da extinção sempre rondou os muros da Fundação. A ameaça de extinção é uma variável importante para compreender e explicar o desenrolar dos acontecimentos, advindos com a proposta de reforma administrativa. Importante assinalar que, a cada novo governo, a Fundaj vive um período de instabilidade.

A comissão era formada por oito membros; funcionou de fevereiro a novembro de 1995. Em um primeiro momento, dedicou-se a realizar um levantamento bibliográfico que incluía textos legais sobre contratos de gestão na administração pública federal e análises das experiências internacionais e nacionais sobre o tema (Fundaj, 1995b, p. 3). Outra preocupação da comissão foi estabelecer uma interlocução com o Mare. Em junho de 1995, a comissão iniciou contatos com o Mare, a fim de ter acesso aos estudos realizados por esse Ministério referentes aos institutos de pesquisa e contrato de gestão.

Em novembro de 1995, a comissão apresentou o documento intitulado A Fundação Joaquim Nabuco e a Reforma do Aparelho do Estado: documento de referência (Fundaj, 1995b), onde anuncia um cenário alternativo diante do Projeto OS, qual seja: a manutenção da natureza estatal do órgão e a celebração de um contrato de gestão com a União, submetendo-se a um controle por resultados. A argumentação esboçada pela Fundação era de que esse arranjo institucional poderia ser implementado no "curto prazo e sem qualquer mudança traumática na estrutura, natureza e essência da instituição" (Fundaj, 1995b, p.46).

Concomitantemente ao encerramento dos trabalhos da comissão e explicitação das preferências institucionais da Fundaj, o Governo Federal lançou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Brasil,

1995). Até então, a Fundação acreditava ser possível, por meio de um processo de negociação com o Governo Federal, viabilizar a escolha anunciada. Entretanto, com a edição do Plano Diretor, a Fundaj percebe que suas aspirações caminhavam em sentido contrário às proposições governamentais, causando mal-estar e desgaste na relação entre os dois órgãos, ocasionando uma interrupção das negociações. A expectativa do Mare era que a Fundaj viesse a ser uma das primeiras Organizações Sociais. A Fundaj, por sua vez, nutria a esperança de retornar ao ponto interrompido na sua trajetória de fundação estatal, nos moldes do Decreto-Lei 200/67.

Após interregno de cinco meses, a Fundação retoma a discussão sobre a reforma administrativa e institui uma nova comissão interna, para propor medidas e estratégias a serem adotadas, visando à modernização da sua estrutura organizacional, bem como sua adaptação ao Projeto de Reforma Administrativa (Fundaj, Presidência, 1996). Composta por vinte membros, sua missão era detalhar os termos de uma proposta alternativa ao Projeto Organizações Sociais. A principal preocupação era garantir a manutenção da "natureza jurídica da instituição e o seu indiscutível vínculo ao Estado" (Fundaj, 1996, p. 6).

Ao criar a comissão, a Fundaj emitia sinais para o Mare de que desejava manter a interlocução. Todavia, o espírito dessa comissão foi claramente contrário à proposta de Organizações Sociais. Dirigentes e servidores compartilhavam do mesmo ideário: retorno à situação anterior à "autarquia" consolidado pela Constituição de 1988.¹¹ Era a busca do elo perdido; a esperança da retomada da trajetória interrompida.

Uma das premissas do processo de qualificação em OS era o apoio do ministério supervisor. O Ministério da Educação, ao qual a Fundaj está vinculada, teve uma postura de não-cooperação com a reforma. "O MEC permitiu que se avan-

Mecanismos de Resposta Organizacionais à Mudança Institucional: o Caso da Fundação Joaquim Nabuco

Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães

çasse até certo ponto sem apoiar ou incentivar. A burocracia do MEC não gostava muito do projeto e não o entendia" (diretor do Programa Agências Executivas e Organizações Sociais do Mare).¹² A Fundaj soube utilizar esse aspecto do projeto no sentido de alongar o processo de negociação. Ganhava, assim, tempo e adia uma possível transformação em OS.

Em setembro, a Fundação Joaquim Nabuco foi surpreendida, por meio dos jornais, pela divulgação de uma relação de órgãos a serem extintos, da qual constava seu nome. A ameaça de extinção foi dissipada quando o próprio Mare desmentiu as notícias.¹³ Logo após, a comissão encerrou seus trabalhos e apresentou o relatório conclusivo. Ao mesmo tempo em que o relatório fazia uma defesa da organização e reafirmava a necessidade da sua permanência como órgão estatal, criticava, de forma contundente, os dirigentes do órgão e o hábito de granjearem apoios políticos para garantir a continuidade da instituição (Fundaj, 1996, p. 3).

Esvaecido o perigo da extinção, o debate sobre a reforma administrativa perdeu o seu caráter prioritário. Contudo, uma nova comissão, desta vez formada por seis membros, foi instituída no final de dezembro de 1996. O objetivo era elaborar uma proposta de reestruturação do órgão que refletisse o processo de discussão interna ocorrido ao longo dos dois anos anteriores e, ao mesmo tempo, aparelhar a organização para uma possível conjuntura futura adversa, na qual fosse obrigada a adotar o modelo institucional de Organização Social. Para auxiliar nessa tarefa, foi contratada uma empresa de consultoria.

O esforço envidado foi o de apresentar um novo modelo de gestão, definir missão, objetivos, produtos e clientes da Fundação Joaquim Nabuco, bem como identificar novos nichos de atuação e novas fontes de financiamentos para os programas e projetos da Fundação, além de tentar desenvolver habilidades empreendedoras de

forma a imprimir uma nova dinâmica a seus trabalhos. Os trabalhos da comissão encerraram-se em dezembro de 1997, e suas conclusões e propostas materializaram-se em proposições que reestruturavam, organizacional e administrativamente, a Fundaj sem modificar a sua natureza jurídica.

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

A não-adesão ao projeto OS pode ser explicada por três aspectos. Primeiramente, o Projeto Organizações Sociais sempre gerou muitas dúvidas; estava envolto em ambigüidades. Dirigentes e servidores não tinham o conhecimento do que, de fato, era uma Organização Social e como ficaria a relação da nova entidade com o Estado. A própria definição de OS trazia em si diversos significados; quais as instituições que poderiam ser OS; o porquê da extinção do órgão para somente depois ser qualificado como OS, entre outras dúvidas.

O segundo aspecto diz respeito à manutenção dos repasses financeiros. De acordo com Barreto (1999), não havia garantias de continuidade de repasse de recursos para uma entidade qualificada como Organização Social, mesmo quando as metas estabelecidas no Contrato de Gestão fossem atingidas. A incerteza quanto

à existência futura do órgão não era respondida pelos técnicos do Mare durante as negociações. Associado a isso, não havia uma conexão entre a discussão de reforma administrativa e a questão orçamentária. Essa discrepância entre as propostas da reforma e a discussão orçamentária cotidiana foi também um dado da realidade que chamou a atenção da Fundaj e funcionou como um alerta contra o Projeto OS.

O terceiro aspecto refere-se a trocas freqüentes de interlocutores do Mare. Houve, ao longo do processo de negociação, diversos membros do Mare que discutiram a proposta de OS. A falta de continuidade das pessoas à frente das negociações produz dúvidas e incertezas. Não se estabelece uma relação de confiança entre os negociadores (cf. tb. Cheibub, 1999). A cada substituição do interlocutor, o processo tem que retornar à etapa inicial, com perdas significativas de tempo e dos acordos realizados.

6. Incentivos, saída e voz em uma organização sob reforma

No que se refere ao modo de reação predominante, observou-se que na Fundação Joaquim Nabuco, na ausência de saída, a voz entrou em cena. A habilidade da Fundaj no uso da voz decorreu da consciência de sua fragilidade institucional. É importante frisar que a voz não foi empregada como um instrumento de protesto, mas de negociação, um instrumento eficaz de uma estratégia de sobrevivência institucional.

A voz se apresentou na Fundação de duas maneiras distintas: a primeira, na perspectiva institucional quando a organização buscou a interlocução com o Mare e com o MEC, notadamente o primeiro, para discutir a proposta de Organização Social antes mesmo do lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Isso era a sina-

lização de certo interesse pelo Projeto OS. A Fundaj acreditava poder retornar a um passado de estabilidade e progresso perdidos. Quando, porém, avistou que a proposta ameaçava a sobrevivência da organização como ente estatal, manteve a interlocução, pois a opção de saída não se revelava a mais indicada.

A criação de comissões também foi um momento de uso da voz. Vale destacar o papel da segunda comissão, que significou a amplificação da voz dos servidores para se colocarem abertamente contra a proposta de OS, que naquela fase era também a posição dos dirigentes da Fundaj. Ao mesmo tempo em que sinalizava para o conjunto dos servidores da organização que o Projeto OS não era o horizonte a ser perseguido, por outro lado demonstrava para o Mare uma disposição em discutir o projeto com os servidores do órgão.

A voz serviu para construir dois palcos bem demarcados de debates. O primeiro era interno, simbolizado nas comissões, em que os atores internos se fizeram ouvir não somente no que se refere ao debate sobre Organização Social, mas também sobre o próprio modelo de gestão existente na organização. O relatório da segunda comissão é bastante crítico com os dirigentes da instituição e visualiza aquele momento como uma oportunidade para realizar uma transformação no modelo de gestão da Fundação sem, entretanto, adotar o modelo de Organização Social.

A intensidade da voz na segunda comissão, na sua reflexão sobre os problemas, e a necessidade de mudança na Fundação resultaram na criação da terceira comissão, que tinha a incumbência de estudar e propor mudanças. Essa transição pode ser interpretada como uma modulação da amplitude da voz. Afastado o perigo de extinção, ocorreu uma baixa na intensidade da voz, a qual pode ser geradora de desconforto. A amplificação da voz durante a segunda comissão foi importante

Mecanismos de Resposta Organizacionais à Mudança Institucional: o Caso da Fundação Joaquim Nabuco

Carlos Augusto Sant'Anna Guimarães

à medida que revelava ao Mare existir uma forte resistência interna ao projeto, resistência essa que não partia dos dirigentes da Fundaj, mas de seus servidores.¹⁴

O segundo palco de operações era o espaço de atuação dos atores estratégicos externos. O recurso da voz foi utilizado como meio de articulação dos interesses da Fundaj. Ao perceberem os riscos de extinção que corriam, abriu-se um canal de negociação com o Mare e com o MEC, não se limitando a esses atores, mas contatando importantes atores políticos.

Sem dúvida, o mais importante interlocutor da Fundaj no período foi o vice-presidente da República (1995-2002) e senador eleito Marco Maciel (PFL/PE), além de outros, como Roberto Magalhães¹⁵ e Joaquim Francisco (deputado federal, PFL/PE). Esses nomes foram citados para mostrar o arco de alianças no qual a Fundaj se encontra inserida. Não é pretensão deste texto analisar a relação entre esses atores, mas demonstrar sua existência, que acaba por influenciar no processo de negociação.

No que se refere aos incentivos, a proposta da reforma gerencial brasileira pautou-se basicamente em incentivos monetários, ou melhor, em promessas. Promessas de promover um melhor desempenho e ganhar algo com isso no futuro; promessa de ganhar melhor, caso fosse possível desenvolver receita própria para bonificar o desempenho; promessa de não ser extinto por inviabilidade gerencial.

Diante da fragilidade e instabilidade institucional com que se defrontava a Fundaj, os dirigentes da instituição acentavam para os servidores com a perspectiva da manutenção da instituição, ou seja, a certeza da continuidade dos laços e formas de interação. Não obstante a Fundação Joaquim Nabuco também evidenciar a necessidade de aumentar sua capacidade de auferir novas fontes de receitas, os incentivos ofertados a seus servidores não foram materiais, mas sim uma combinação

de incentivos sociais coletivos. Um forte incentivo que possibilitou concertar uma ação coletiva foi a confiança depositada nos dirigentes em manter a natureza estatal do órgão.

7. Considerações finais

Reformas são momentos de desinstitucionalização, são tentativas de modificar a dinâmica de funcionamento das organizações, enfim, mudanças nas “regras do jogo”, logo, geram incertezas e perplexidades nos atores.¹⁶ Destarte, devem ser processos institucionalizados, de maneira que as incertezas e dúvidas sejam mitigadas ou mesmo dissipadas, permitindo que os atores tenham uma clara percepção dos objetivos em jogo, de modo a gerar cooperação.

A história da Fundação Joaquim Nabuco é bastante peculiar e sua importância e contribuição às Ciências Sociais não se pode olvidar. Porém, o fato de ser um órgão com pouca visibilidade institucional na estrutura do Ministério da Educação e bastante singular – um centro de pesquisas sociais e de promoção dos valores culturais – coloca a Fundaj em uma situação de permanente oscilação institucional a cada mudança no Poder Executivo federal.

A não-implementação da mudança institucional não decorreu da resistência organizada dos servidores da Fundação. O nível de organização e mobilização da categoria não seria suficiente para impedir a implementação do projeto. A ameaça de extinção e a possibilidade de perda do caráter estatal do órgão funcionaram como amálgama dos interesses tanto de dirigentes quanto de servidores.

Conquanto não ter adotado a nova configuração institucional proposta pelo Plano Diretor, a Fundaj incorporou conceitos de custo no serviço público, introduzindo uma cultura empreendedora voltada para a busca de outras fontes de

receitas por meio da venda de produtos e serviços. No entanto, as propostas de reestruturação da organização não representaram uma mudança profunda na forma de funcionamento da organização. Efetivou-se apenas uma mudança organizacional.

As categorias de saída, voz e lealdade, não obstante terem sido elaboradas para explicar como consumidores e membros reagem ao declínio na performance de empresas e organizações, mostraram-se apropriadas para explicar de que modo atores e organizações reagem a processos

de mudança institucional e como essa reação afeta a implementação da política reformista.

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

Mecanismos de Resposta
Organizacionais à
Mudança Institucional:
o Caso da Fundação
Joaquim Nabuco

Carlos Augusto
Sant'Anna Guimarães

Notas

¹ Ver Bresser Pereira, 1998, pp. 17-28.

² Ver Guimarães, 2001.

³ Adota-se aqui a definição de Lowi (apud Rezende, no prelo) de política pública. Trata-se de “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo mediante sanções positivas e negativas”.

⁴ Para efeito deste trabalho, instituições estabilizam as expectativas dos atores, diminuindo os riscos e as incertezas no processo de interação social. Mudança institucional significa alteração no modo de interação dos atores, isto é, transformação das normas e regras que tipificam os papéis, atores e áreas de interação. Ver O'Donnell, 1991, p. 27.

⁵ Em contextos democráticos, existindo concordância entre políticos e burocratas, as reformas tendem a ser implementadas com sucesso. Todavia, quando a burocracia não concorda com os princípios, diretrizes e metas de uma reforma, três coisas podem ocorrer: i) a burocracia tenta convencer os políticos a alterar os rumos e objetivos da reforma; ii) ela pode resistir às mudanças e não implementá-las; iii) a burocracia pode subverter a política de reforma, implementando-a, conforme as suas preferências (Graham Jr. e Hays, 1994).

⁶ Os custos da voz são, em geral, superiores aos da saída. Porém, em determinadas situações, os atores podem avaliar que a saída tem um custo mais elevado que a voz.

⁷ Para melhor compreensão ver Mintzberg, 1989.

⁸ Esse é um tipo muito específico de incentivo. Ele é empregado por organizações que se dedicam a

causas ideológicas e políticas ou são organizações orientadas por metas.

⁹ Para maior conhecimento da história da Fundação Joaquim Nabuco, ver Fundação Joaquim Nabuco (1981), Jucá (1991) e Freston (1989).

¹⁰ Documento elaborado por Simon Schwartzman, presidente do IBGE, que sintetiza as idéias e propostas resultantes de uma reunião com dirigentes de alguns órgãos federais de pesquisa (ver Schwartzman, 1994).

¹¹ Em entrevista, o então chefe de Gabinete expressou: “Internamente não passava pela cabeça de ninguém, do presidente ao mais humilde servidor, sair do aparelho de Estado” (entrevista pessoal, 2001).

¹² Entrevista por e-mail, correspondência de 20/1/2001).

¹³ VEJA as estatais ou órgãos que podem ser extintos. *Folha de S. Paulo*, 19 set. 1996.

¹⁴ Não se quer, aqui, afirmar que houve uma ação deliberada por parte dos dirigentes da Fundaj ao constituir essa comissão, mas que ela acabou por servir aos interesses tanto de servidores quanto dos dirigentes. O diretor da Secretaria de Reforma do Estado, Mare sobre o processo de negociação com a Fundaj afirmou: “Não houve atritos, o principal problema parecia ser o sindical” (Carlos Cristo, entrevista por e-mail, correspondência de 14/6/2001).

¹⁵ Deputado federal (PFL/PE) em 1995, depois prefeito do Recife (1996-2000). Deputado federal eleito (PSDB/PE), legislatura 2003-2006.

¹⁶ Conforme também Melo (1997).

Mecanismos de Respostas
Organizacionais à
Mudança Institucional:
o Caso da Fundação
Joaquim Nabuco

Carlos Augusto
Sant' Anna Guimarães

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Enap, 1997. *Cadernos Enap*, 10.

BARNARD, Chester. *As funções do Executivo*. São Paulo: Atlas, 1979.

BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; GRAU, N. Cunill (Orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BOLETIM MENSAL DA FUNDAJ. Resoluções n.º 278-287 do Conselho Diretor. Recife, n. 1 jan. 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34/Enap, 1998.

BRASIL. Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização. Disponível em: <http://www.mare.gov.br>.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

CHEIBUB, Zairo B. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectiva. In: Seminário Reforma Administrativa e Sindicatos no Setor Público: Brasil em perspectiva comparada, 1999. *Anais...* Trabalho apresentado. Brasília, Enap, 1999.

DUQUE, Luís. F. Reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, v. 31, a. 3, p. 133-88, maio/jun. 1997.

FRESTON Paul. Um império na província: o Instituto Joaquim Nabuco em Recife. In: MICELLI, Sérgio. *História das ciências sociais no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1989.

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. *A Fundação Joaquim Nabuco e a reforma do aparelho do Estado*: documento de referência. Recife, 1995. Mimeografado.

_____. Comissão Interna Coordenadora para Assuntos da Reforma do Estado. *Relatório conclusivo de trabalho*. Recife, 1996.

_____. *30 anos do Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais*. Recife: Massangana, 1981.

_____. Presidência. Portaria n.º 021, de 13 de fevereiro de 1995. Institui Comissão para aprofundar estudos visando viabilizar a posição da Fundação Joaquim Nabuco como entidade de pesquisa, inclusive no que se refere aos contratos de gestão com o Governo Federal. *Boletim mensal da Fundaj*. Recife, fev. 1995.

_____. Presidência. Portaria n.º 116, de 26 de abril de 1996. Institui a Comissão Interna Coordenadora para assuntos da reforma do Estado, visando à modernização da estrutura organizacional da Fundação Joaquim Nabuco. *Boletim mensal da Fundaj*. Recife, abr. 1996.

_____. Presidência. Portaria n.º 248, de 30 de dezembro de 1996. Institui a Comissão Interna com o objetivo de promover estudos e elaborar proposta e desenvolver trabalhos de natureza administrativo-organizacional visando à reorganização institucional da Fundação Joaquim Nabuco. *Boletim mensal da Fundaj*. Recife, dez. 1996.

GRAHAM JR., Cole B.; HAYS, Steve W. *Para administrar a organização pública*. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

GUIMARÃES, Carlos A. Sant'Anna. Os microfundamentos da mudança institucional: incentivos, saída e voz na reforma administrativa. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001.

HEREDIA, Blanca; SCHNEIDER, Ben R. The political economy of administrative reform in developing countries. In: HEREDIA, Blanca; SCHNEIDER, Ben R. *Reinventing Leviathan: the political economy of administrative reform in developing countries*. Lynne Rienner, 2002.

HIRSCHMAN, Albert. *Saída, voz e lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e Estados*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

JUCÁ, Joselice. *A Fundação Joaquim Nabuco: uma instituição de pesquisa e cultura na perspectiva do tempo*. Recife: Massangana, 1991.

KAUFMAN, Robert. The comparative politics of administrative reform: some implications for theory and policy. In: HEREDIA, Blanca; SCHNEIDER,

Mecanismos de Respos
Organizacionais à
Mudança Institucional:
o Caso da Fundação
Joaquim Nabuco

Carlos Augusto
Sant'Anna Guimarães

Ben R, *Reinventing Leviathan: the political economy of administrative reform in developing countries*. Lynne Rienner, 2002.

LEMOS FILHO, Egas; RUSSO, Fátima; MOREIRA, N. S. Modelo de administração pública gerencial para as agências executivas. In: XXIII Encontro Nacional da ANPAD. *Anais ... Foz do Iguaçu, Paraná*, 1999.

NEPP/UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final, Campinas, SP, 1999.

MELO, Júlia; MARCELINO, Gileno. A experiência de contrato de gestão frente à cultura administrativa do Estado brasileiro. In: XXII Encontro Nacional da ANPAD. *Anais ... Foz do Iguaçu, Paraná*, 1999.

MELO, Marcus André. Constitucionalismo e ação racional. Lua Nova. *Revista de Cultura Política*, São Paulo, n. 44, p. 55-79, 1997.

_____. As mudanças constitucionais na administração pública: a reforma "quase negociada". In: MELO, Marcus André. *O jogo das regras: as reformas constitucionais no Brasil, instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MINTZBERG, Henry. The power game and the players. In: SCHAFFRITZ, J.; OFF, J. *Classics of organization theory*. California: Brooks/Cole Publishing Company, 1989.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa?* Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 31, out. 1991.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva. São Paulo: Edusp, 1999.

REZENDE, Flávio da C. *Administrative reform, permanent failure, and the problem of external support: Mare and reform of the State apparatus in Brasil*. Ph.D. Dissertation. Cornell University, Ithaca. New York, 1999.

_____. Entre o ajuste fiscal e a mudança institucional: Por que falham as políticas de reforma administrativa? (no prelo).

SCHWARTZMAN, Simon. Os institutos de pesquisa do governo federal, 1994. Mimeografado.

SILVA, Justo; VASCONCELOS, Virgínia; MATHIAS, Hélio. Contrato de gestão: viabilização gerencial para o atendimento à população em hospitais públicos. In: XXII Encontro Nacional da ANPAD. *Anais... Foz do Iguaçu, Paraná*, 1999.

SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: FGV, 1965.

VEJA as estatais e órgãos que podem ser extintos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 set. 1996.

VENTURA, Elvira C.; IGARASI, Lizandra; LIMA, Sílvio. Organização social e contrato de gestão no contexto da reforma do Estado brasileiro. In: XXII Encontro Nacional da ANPAD. *Anais...Foz do Iguaçu. Paraná*, 1998.

VIEIRA, Vera Maria da M. Alternativas para obter maior eficiência e eficácia gerencial das fundações públicas: o binômio público-privado. In: XXIII Encontro Nacional da. *Anais... Foz do Iguaçu. Paraná*, 1999.

WILSON, James. *Political organizations*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

