

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

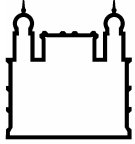
# **Gestão Pública e Inovação: Tecnologias de Gestão e a Reinvenção do Cotidiano Organizacional**

Tese de Doutorado em Saúde Pública  
apresentada à Escola Nacional de  
Saúde Pública da Fundação Oswaldo  
Cruz.

Autor: Edmundo Gallo

Orientadora: Jeni Vaitsman

Julho de 2009



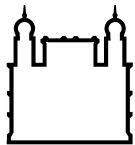
Ministério da Saúde

FIOCRUZ

**Fundação Oswaldo Cruz**

Dedico esta tese a todos os que entrecruzaram caminhos comigo na vida profissional... esses encontros me fizeram ser o que sou. Apostar no ator coletivo, na inteligência cooperativa... ter Projeto...

E, lembrando de quem me falou dos rituais acadêmicos, a Ricardo Bruno Mendes Gonçalves.



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

## **Agradecimentos**

Vaitsman, como sempre, precisa, flexível, cuidadosa e com um bom humor impagável! Só você mesma pra me aturar... e compreender. Brigadão meiiiiiiiiissssssssssssssmo!

Andréia, que me acompanhou nesta loooooooooonga reta final, às cores lindas e à galeria das coisas eternas.

Léo, Vivi, Lalá, Sandra, Renata e Paulo. Mais que co-autores, companheiros de construção do novo.

Rita, Valcler, Wagner, Daniel, Paula, Paulo de Tarso, Claret, André, Claudinha, Sol, Luiz Antônio, Cao, Alcindo, Ric, Netto, Juca, Felipe, Jose. Pelos sonhos sonhados juntos e pelas belas coisas construídas.

Eliana, pela eficiência e cuidado na revisão da tese.

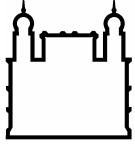
Mel e Clara, meus filhotes, que sintetizam o bom da vida.

Lulu, bela e constante companheira ao longo de todas estas experiências e ao perfume de flores-do-campo.

Minha família original, maluca e acolhedora: pai (que já foi, mas tá aqui), mãe, tia, kk, cró, cid, duda, bila, tatá, lelê.

Minha família construída, maluca e acolhedora: cecé, neli, juju, filipinho, ana paula, milton, leda, marina, xande, leo, pedro, rosinha, heitor, paulinho, armando, márcio, antonio, amelhinha, joão, biel e julia.

Tod@s @s amig@s. “E quem há de negar que esta lhe é superior...”



Ministério da Saúde

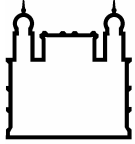
FIOCRUZ

**Fundação Oswaldo Cruz**

*“Experience is the name every one gives to their mistakes.”*

Oscar Wilde

*Lady Windermere's Fan, 1892, Act III*



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

**Fundação Oswaldo Cruz**

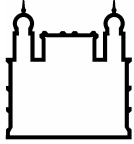
## **Resumo**

Esta tese teve como objetivo desenvolver encadeamentos teórico-práticos entre teorias críticas nas quais emancipação e autonomia são categorias centrais, além de abordagens e tecnologias de gestão direcionadas para a inovação de organizações e processos de trabalho, avaliando sua aplicabilidade em situações concretas.

O referencial teórico e os enlaces conceituais elaborados a partir da Teoria da Ação Comunicativa, da Teoria do Cotidiano e da Teoria da Autonomia, articulados às abordagens do Planejamento Urbano e Regional e do Planejamento Estratégico-situacional são apresentados no primeiro capítulo.

As experiências concretas são analisadas como territorialidades, espaços a partir dos quais e sobre os quais foram desenvolvidos projetos de inovação que se propunham a utilizar as tecnologias de gestão como ferramentas de produção de autonomia e de mudança da direcionalidade do cotidiano organizacional. Várias dimensões da gestão são analisadas: governança, planejamento, monitoramento e avaliação. Estas experiências são apresentadas no segundo, terceiro e quarto capítulos.

A tese conclui que o *constructo* teórico-prático adotado é potente para implantar inovações produtoras de autonomia e aponta sua sustentabilidade como variável crítica da gestão pública.



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

**Fundação Oswaldo Cruz**

## **Abstract**

This thesis aimed to develop theoretical and practical links between critical theories in which emancipation and autonomy are the central categories and approaches and technologies of management directed to the innovation of organization and work processes, assessing their applicability in practical situations.

The framework and the conceptual links grounded on the Theory of Communicative Action, the Theory of Everyday Life and Theory of Autonomy are discussed in the first chapter, as well as their articulation to the approaches of Urban and Regional Planning and Strategic- Situational Planning..

The practical experiences are analyzed as territorialities, the space within which the innovative projects were developed using management technologies as tools for the production of autonomy and changings of the organizational routine ( everyday's life). Many dimensions of management were considered: governance, planning, monitoring and evaluation. These experiences are described on the second, third and fourth chapters.

The thesis concludes that the theoretical and practical constructs used were powerful to deploy innovation and to produce autonomy. Sustainability, nevertheless, is pointed as a critical variable in public administration.

# Sumário

INTRODUÇÃO.....	10
Desafios para o Estado brasileiro .....	11
Desafios para a Gestão Pública .....	12
Desafios desta tese.....	13
Metodologia.....	13
Territorialidades Analisadas .....	14
Referência Bibliográfica.....	17
CAPÍTULO I	
Alienação, Inovação e Cotidiano Organizacional: Teses e Hipóteses*.....	18
Introdução.....	18
1.1 Teses.....	19
Tese I.....	19
Tese II.....	20
Tese III .....	20
Tese IV .....	21
Tese V .....	22
Tese VI.....	23
Tese VII.....	24
Tese VIII .....	25
Tese IX .....	26
Tese X .....	27
1.2 Hipóteses .....	28
Considerações finais.....	30
Referências Bibliográficas.....	31
CAPÍTULO II	
Flexibilidade, Responsabilização e Autonomia: O caso da Diretoria de Investimentos e Projetos Estratégicos do Ministério da Saúde (Dipe-MS) <sup>i</sup> .....	33
Introdução.....	33
2.1 Abordagens Tradicionais da Gestão .....	34
2.2 Novos Modos de Gestão: Articulando Teorias.....	37
2.3 Novos Modos de Gestão : Projeto e Territorialidades .....	40
2.4 Dinâmica Organizacional .....	41
2.5 Aplicação Prática. O Caso da DIPE/SE/MS: Reestruturação do Ministério da Saúde .....	47
2.5.1 Inovações Organizacionais da DIPE/SE/MS .....	49
Considerações finais.....	55
Referências Bibliográficas.....	56
CAPÍTULO III	
Acordo Amazônico de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde: uma experiência de integração regional*.....	58
Introdução.....	58
3.1 Macrodiretrizes políticas, Desenvolvimento Regional e Amazônia .....	60
3.1.1 Cooperação e integração regional.....	61
3.1.2 Acordo Amazônico de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde .....	62
3.1.3 Acordo Amazônico de CT&IS: estado da arte .....	65
3.1.4 Resultados alcançados .....	66
3.1.4.1 Formação das redes temáticas .....	66
3.1.4.2 Editais de pesquisa com base nas prioridades do Acordo Multilateral.....	66
3.1.4.3 Curso de mestrado em Saúde,Sociedade e Endemias na Amazônia .....	66
3.1.4.4 Curso de doutorado em Saúde Coletiva.....	67
3.1.4.5 Elaboração de proposta para acreditação dos hospitais de ensino .....	67
3.1.4.6 Rede Pan-Amazônica de Ciência,Tecnologia e Inovação em Saúde .....	67
3.1.5 Sucessos e dificuldades .....	70
Considerações finais.....	72
Referências Bibliográficas.....	73
CAPÍTULO IV	
Índice de Efetividade do Plano, uma ferramenta do Sistema de Gestão Estratégica: o caso do Profae - Ministério da Saúde do Brasil em 2002 .....	76
Introdução.....	77
4.1 Descrição do Problema.....	77
4.2 Metodologia.....	78
4.3 Monitoramento e Avaliação .....	79

4.4 Índice de Desenvolvimento Estratégico (IDE) .....	81
Considerações Finais .....	85
Referências Bibliográficas.....	86
CONCLUSÃO.....	88
Referência Bibliográfica.....	91



## **Figuras, Gráficos e Quadros**

Figura 1 – Núcleos de Gestão.....	52
Fluxo 1 – Fluxo geral da dinâmica organizacional.....	42
Fluxo 2 – Dimensões da estrutura organizacional.....	43
Fluxo 3 – Eficácia, eficiência e qualidade como parâmetros de sucesso da organização.....	44
Fluxo 4 – Autonomia e inovação organizacional.....	45
Gráfico 1 – Distribuição das Ações Planejadas segundo a Eficácia e Temporalidade – Percentual.....	83
Gráfico 2 - Índice de Efetividade do Plano por Ator.....	83
Gráfico 3 – Distribuição das Ações Planejadas segundo Eficácia Temporal e Grau de Governabilidade – Percentual.....	84
Gráfico 4 – Distribuição de Ações Não Realizadas de Alta Governabilidade por Setor - Percentual.....	85
Quadro 1 – Ameaças e oportunidades internas e externas.....	48

## Siglas e abreviaturas

CNCTIS	Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
Conasems	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CPqLMD	Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
CT&IS	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
Decit	Departamento de Ciência e Tecnologia
DIPE	Diretoria de Investimentos e Projetos Estratégicos
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
GAP	Gerência Administrativa do Projeto
GCP	Grupo de Condução do Plano
GGP	Gerência Geral do Projeto
GIE	Grupo de Integração Estratégica
GT	Grupo de Trabalho
IDE	Índice de Desenvolvimento Estratégico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEP	Índice de Efetividade do Plano
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MS	Ministério da Saúde
NGE	Núcleo de Gestão Estratégica
NIE	Núcleo de Integração Estratégica
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
P&D	Programas de Pesquisa e Desenvolvimento
PAS	Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia
PES	Planejamento Estratégico-Situacional
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPSUS	Programa de Pesquisa para o SUS
Profae	Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem
ReforSUS	Reforço à Reorganização do Sistema de Saúde
Sage	Sala de Apoio à Gestão
SAS	Secretaria de Assistência à Saúde
SCTIE	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos
SGEs	Sistemas de Gestão Estratégica
SGP	Secretarias de Gestão Participativa
SGTES	Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde
SIS	Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde
SPS	Secretaria de Políticas de Saúde
SVS	Secretaria de Vigilância em Saúde
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFPA	Universidade Federal do Pará

# INTRODUÇÃO

Os discursos que têm sido reunidos sob a égide da pós-modernidade enfatizam a descrença nas metanarrativas e apontam para a existência de modificações importantes nos valores e padrões de ação. Tais mudanças nas esferas pública e privada, relacionadas ao ‘borramento’ de suas fronteiras e à penetração (ou valorização) de elementos antes ‘estranhos’ às especificidades dos recortes organizacionais, têm impactado as teorias e as práticas administrativas.

Merecem destaque alguns elementos úteis tanto para reforçar esta tese quanto para o ulterior desenvolvimento da argumentação deste autor:

- O surgimento das ONGs voltadas para as questões do mundo da vida, substituindo, em larga escala, o papel social desempenhado pelas associações específicas e pelos movimentos sociais, fundamentando sua ação em uma alta capacidade estratégica, com níveis elevados de eficiência e efetividade. A partir delas surgem as Redes de Solidariedade;
- As modificações no regime de acumulação, com o surgimento do *Lean Management*, que levou as empresas à maior permeabilidade a valores vinculados à racionalidade comunicativa, ao mundo da vida (solidariedade, criatividade, felicidade), claramente expressos na filosofia da Qualidade Total, que passam a ser valorizados como possibilidades de aumento da produtividade. Do mesmo modo, o ressurgimento dos sistemas antigos de trabalho – em que pese o aumento da exploração que propiciaram – abriu espaços comunicativos nos mecanismos de controle do trabalho. As Redes Estratégicas são o elemento-chave da nova forma de organização. Igualmente, o conceito de responsabilidade social, por resgatar a subordinação do interesse privado ao público, deve ser considerado neste processo;
- A modificação do perfil do Estado, em especial no que tange à ampliação da sua perspectiva empreendedora e à exigência de maior efetividade e eficiência de suas ações, o que implica a maior articulação das distintas esferas da racionalidade, a democratização das decisões, o aumento da negociação política, a alta organização e a descentralização articulada em redes mistas (Estratégico-comunicativas).<sup>i</sup>

As mutações nestas esferas abrem possibilidades importantes para a descompressão do agir comunicativo, apontada por Habermas como alternativa à alienação contemporânea, e parecem indicar não apenas uma valorização adequada da racionalidade instrumental – como na exigência de maior eficiência das políticas públicas –, mas, em particular, a revalorização do pacto político enquanto a priori para a eficiência instrumental, o que é válido tanto para as empresas quanto para o Estado.<sup>ii</sup>

A visão adotada neste trabalho levou-o a analisar a sociedade contemporânea a partir do olhar da práxis, o que abre perspectivas a projetos alternativos, embasados por uma atitude crítica, que se pretenda tributária de uma racionalidade criativa, mobilizada pela perspectiva da emancipação humana. Mais que isso, seria possível mobilizar tecnologias de gestão baseadas em ações comunicativas, estratégicas e instrumentais para produzir inovações organizacionais de sentido emancipatório, embasadas na ação consciente dos sujeitos espacialmente organizados.

Esta preocupação exigiu a identificação de elementos que ajudassem a compreender o papel dos atores na promoção da inovação organizacional em sentido emancipatório no contexto da administração pública, bem como das práticas e dos instrumentos que poderiam ser utilizados pelos gestores com vistas a dar pragmatismo às perspectivas teóricas inovadoras (no sentido de sua ruptura com abordagens tradicionais).

Para tentar responder a estas questões, partiu-se de alguns referenciais teóricos apresentados principalmente no capítulo 1, assim como de certos pressupostos que se pretendeu explorar mais detidamente no decorrer da investigação e que foram agrupados em três blocos de desafios: para o Estado brasileiro, para a gestão pública e para esta tese.

### **Desafios para o Estado brasileiro**

Desde o início da década de oitenta, paralelamente à redemocratização do Brasil, o papel do Estado brasileiro tem sido tema central das reflexões sobre políticas públicas, assim como alvo de proposições, que, de modo geral, convergiam para a constatação de sua inadequação frente ao contexto nacional e internacional, em parte pelo seu crescimento exacerbado, imiscuindo-se em atividades tipicamente privadas, em parte pela incapacidade de responder com eficiência e eficácia àquelas atribuições de natureza estatal.

Considerando-se residuais as proposições que apontavam para a estatização maior dos diversos ramos de atividade, as principais alternativas existentes apontavam para dois polos:

A redução profunda do espectro de ação estatal, principalmente na esfera econômico-produtiva, mas também na oferta de bens e serviços de consumo coletivo; e

A reorientação igualmente profunda de suas atividades, implicando a redução de algumas – notadamente no âmbito econômico-produtivo – e a ampliação de outras, em especial no que tange a bens e serviços coletivos.

A justificativa para a primeira alternativa encontra-se na concepção do mercado como espaço de regulação dos interesses privados e de realização do interesse público, cabendo ao Estado o papel de garantir seu livre funcionamento e atender supletivamente às demandas sociais ali não contempladas. Já a segunda perspectiva, embora reconheça o papel regulador – ainda que não suficiente – do mercado no que diz respeito aos interesses privados relativos à esfera econômico-produtiva, desloca para o Estado a primazia no zelo do interesse público, seja através da oferta de bens e serviços voltados para o consumo coletivo, seja por meio da regulação das condições necessárias à sua realização no âmbito do mercado ou da sociedade civil.

A primeira alternativa, usualmente denominada neoliberal, fundamentou as políticas públicas no Brasil a partir da década de noventa, levando o Estado a repassar importantes responsabilidades para o mercado tanto de forma direta (privatização de unidades produtoras ou delegação de responsabilidades) quanto indireta (renúncia fiscal e baixo investimento no setor público).

Embora determinadas medidas relativas à esfera econômico-produtiva possam ser consideradas acertadas, é possível questionar aquelas que se referem a bens de consumo coletivo e a políticas sociais básicas, que produziram impacto negativo ou aquém do possível naquele período.

Neste contexto, o resgate do conteúdo ético do Estado retornou à agenda social, pautado pelo reconhecimento das assimetrias sociais e, principalmente, pela necessidade de ações estatais voltadas para sua redução e para a construção de uma sociedade mais justa e com condições dignas de vida.

### **Desafios para a Gestão Pública**

Se, por um lado, a perspectiva de um Estado ético afirma a subordinação dos interesses privados ao interesse público enquanto uma das premissas de reorientação das ações estatais, por outro, na medida em que a liberdade de iniciativa é preceito constitucional para qualquer ramo de atividade, pode-se trabalhar com a hipótese de uma situação-objetivo em que a opção pelos serviços públicos – nas áreas em que estes atuassem – se daria exclusivamente pela qualidade dos serviços oferecidos, obrigando-o à competição com o setor privado.

Isto demanda uma política de autossuficiência baseada na qualidade, voltada especialmente para as áreas básicas – como a saúde e a educação – às quais as atividades estatais deveriam ser capazes de atender e de estimular a demanda social como um todo, criando condições de possibilidade para o aprimoramento quantitativo e qualitativo de sua gerência e dos bens e serviços de sua esfera de atribuições, o que ressalta a importância do desenvolvimento e/ou utilização de tecnologias de gestão capazes de alterar a situação atual no sentido da situação-objetivo.

Apesar disso, e mesmo em contexto de sua revalorização, os instrumentos de gestão do setor público – o planejamento, em especial – têm sido insuficientemente utilizados em seu papel de criar um sistema de alta responsabilidade e de elevar a capacidade de governo dos diversos níveis, esferas e espaços organizacionais públicos. O debate ideológico a este respeito e os fatores que estimulam a persistência desta situação são descritos no capítulo 1.

### **Desafios desta tese**

O desafio central desta tese foi propor encadeamentos teórico-práticos capazes de contribuir para a consecução dos desafios da gestão pública no contexto do Estado contemporâneo e discutir sua eficácia praxística, assim como suas limitações, em situações concretas.

Pretendeu-se analisar os processos de inovação organizacional que utilizaram a construção de espaços coletivos para reconhecimento das demandas dos distintos sujeitos sociais (internos e externos), pactuando compromissos de expectativas recíprocas e desenvolvendo indicadores de monitoramento e de avaliação estratégica.

Buscou-se também avaliar os efeitos da abordagem estratégico-comunicativa e dos instrumentos utilizados, verificando os limites e as potencialidades da inovação nas organizações estudadas a partir das tecnologias empregadas.

### **Metodologia**

O foco central foi analisar as possibilidades de inovação organizacional que favoreceram a construção de espaços coletivos onde pudessem ser reconhecidas as demandas dos distintos sujeitos sociais (grupos, indivíduos) das organizações e/ou dos processos estudados e os compromissos pactuados de expectativas recíprocas, que servissem de base para o desenvolvimento e a avaliação da qualidade e da eficiência dos processos de trabalho bem como para o estabelecimento de vínculos de solidariedade entre aqueles sujeitos a partir do cotidiano reinventado criticamente.

Partiu-se da identificação de categorias que permitissem a construção de vínculos entre os sistemas teóricos adotados, descritos em especial no capítulo 1, e a realidade sobre a qual se pretendia intervir, as organizações públicas. Optou-se por focar não apenas os métodos de planejamento, mas o processo de gestão como um todo nas territorialidades estudadas, selecionadas entre experiências práticas de gestão vivenciadas por este autor e descritas nos capítulos 2, 3 e 4.

A seguir buscou-se analisar os processos de inovação pelos quais passaram as territorialidades, para compreender as limitações e as vantagens dos instrumentos então disponíveis e utilizados, neles identificando as categorias e as tecnologias que instrumentalizaram os atores sociais para que pudessem interferir no cotidiano de suas organizações. Procurou-se examinar instrumentos diversos, opções tecnológicas distintas, que pudessem ser mobilizadas de acordo com as necessidades situacionais, verificando suas aplicações em situações concretas.

### **Territorialidades Analisadas**

A principal dificuldade nesta pesquisa residiu no envolvimento direto do autor com os casos empíricos analisados. Produzir conhecimento crítico a partir de experiências contemporâneas por si só já é tarefa difícil, na medida em que o estranhamento necessário à postura científica torna-se um exercício cheio de armadilhas. Entretanto crê-se ser fundamental enfrentar o desafio do exercício da Razão crítica em meio às paixões que eventualmente podem enevoar a busca do conhecimento, cercando-se dos cuidados indispensáveis à produção acadêmica.

Feita esta ressalva, foram analisadas as territorialidades organizacionais – entendidas como o conjunto de valores e de práticas referidos a determinado território e em determinado tempo – que passaram por processos de inovação na gestão, caracterizados pela perspectiva da implantação de um novo projeto, que se pretendesse democratizante e resolutivo. Estudos de caso clássicos não foram realizados, mas foram utilizados os elementos das experiências que permitiram estabelecer remetimentos empíricos das questões teóricas em foco.

Optou-se por elaborar a tese a partir de artigos publicados, referentes ao tema.<sup>iii</sup> Por este fato, o capítulo 2 – “Flexibilidade, Responsabilização e Autonomia. O Caso da Diretoria de Investimentos e Projetos Estratégicos, DIPE/SE/MS” –, cuja publicação antecedeu a do capítulo 1 – “Alienação, Inovação e Cotidiano Organizacional: Teses e Hipóteses” – e que necessitava ser autoexplicativo quando de sua publicação, repete parte do desenvolvimento conceitual proposto originalmente no projeto de tese e depois publicado tal como apresentado no capítulo 1. Decidiu-se manter o texto original, apontando aqui a eventualidade da repetição.

O capítulos abordam quatro tópicos:

*Marco Teórico*: no capítulo 1 – “Alienação, Inovação e Cotidiano Organizacional: Teses e Hipóteses” – realizou-se uma revisão teórica através da qual se buscou contribuir para o primeiro objetivo da tese: “Articular os pressupostos teóricos que tenho como referenciais a processos empíricos e, assim, apontar possibilidades de sua operacionalização em tecnologias de gestão – práticas e instrumentos gerenciais inovadores”.<sup>1</sup>

Nele, reviu-se a literatura referente às Teorias da Ação e da Autonomia e ao Planejamento Urbano e Regional, buscando articular categorias centrais do discurso desta tese, tais como Emancipação, Autonomia, Responsabilização, Territorialidade e Projeto.

*Reestruturação Organizacional*: no capítulo 2 – “Flexibilidade, Responsabilização e Autonomia. O Caso da Diretoria de Investimentos e Projetos Estratégicos, DIPE/SE/MS” – desenvolveu-se uma revisão teórica e a observação participante. Procurou-se também contribuir para os objetivos:

- articular os pressupostos teóricos que tenho como referenciais a processos empíricos e, assim, apontar possibilidades de sua operacionalização em tecnologias de gestão: práticas e instrumentos gerenciais inovadores;
- analisar a produção de espaços organizacionais inovadores e a aplicação de instrumentos adequados à sua implementação;
- analisar a eficácia dos instrumentos de planejamento e gestão desenvolvidos com o objetivo de exponenciar a capacidade de governo das organizações;
- avaliar os efeitos da abordagem estratégico-comunicativa e instrumentos utilizados na inovação das organizações e/ou processos estudados; e
- verificar os limites e possibilidades da inovação organizacional a partir das tecnologias utilizadas<sup>iv.1</sup>.

Neste capítulo avalia-se a experiência da implantação de um modelo de gestão inovador, em que os arranjos organizacionais foram definidos como decorrência das prioridades estratégicas pactuadas pela alta direção e não pelas linhas tradicionais de comando, ainda que estas convivessem com o novo modelo. Tomou-se como territorialidade a experiência da Diretoria de Investimentos e Projetos Estratégicos da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde entre 2003 e 2005.



*Construção de Agenda Estratégica e Trabalho em Redes Colaborativas*: no capítulo 3 – “Acordo Amazônico de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde: uma experiência de integração regional” – realizou-se revisão teórica e observação participante. Procurou-se:

- analisar a produção de espaços organizacionais inovadores e a aplicação de instrumentos adequados à sua implementação;
- analisar a eficácia de instrumentos de planejamento e gestão desenvolvidos com o objetivo de exponenciar a capacidade de governo das organizações;
- avaliar os efeitos da abordagem estratégico-comunicativa e dos instrumentos utilizados na inovação das organizações e/ou processos estudados; e
- verificar os limites e possibilidades da inovação organizacional a partir das tecnologias utilizadas<sup>v.1</sup>

Buscou-se então demonstrar a importância da construção de uma Agenda Estratégica como fio condutor da inovação; aquela entendida como a materialização de pactos entre atores (comunicativo), direcionada por um projeto de mudança planejado (estratégico-instrumental), no âmbito de uma experiência de trabalho em rede colaborativa (de solidariedade). Tomou-se como territorialidade a experiência de implementação do Acordo Amazônico de Ciência, Tecnologia e Inovação e em Saúde.

*Monitoramento e Avaliação Estratégica*: no capítulo 4 – “Desenvolvimento e Uso de Indicadores de Desenvolvimento Institucional: O Caso do Programa de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Enfermagem, Profae/MS” – a partir de revisão teórica, desenvolvimento e aplicação de ferramentas e observação participante, buscou-se:

- analisar a eficácia de instrumentos de planejamento e gestão desenvolvidos com o objetivo de exponenciar a capacidade de governo das organizações;
- avaliar os efeitos da abordagem estratégico-comunicativa e dos instrumentos utilizados na inovação das organizações e/ou processos estudados; e
- verificar os limites e possibilidades da inovação organizacional a partir das tecnologias utilizadas<sup>vi.1</sup>

Tomando o Profae como territorialidade, foram descritas a elaboração e a primeira etapa da utilização de Indicadores de Desenvolvimento Institucional como ferramentas de monitoramento e avaliação de processos de gestão estratégica. O objetivo foi destacar a

importância do M&A para a análise coletiva da consecução dos objetivos definidos, a adesão dos atores a estes e a eficácia das ações, reelaborando de maneira regular o planejamento através da repactuação a partir de evidências.

Finalmente, na conclusão, tentou-se traçar considerações que relacionassem os pressupostos teórico-metodológicos às experiências descritas, avaliando a consistência das hipóteses levantadas no projeto de tese.<sup>1</sup>

### **Notas**

<sup>i</sup> O Estado – por seu caráter nacional – sempre operou em redes que teoricamente combinariam elementos comunicativos (a negociação política entre atores e entre distintos níveis de governo) e elementos instrumentais (a ação racional finalística). Na prática, os elementos comunicativos foram instrumentalizados, ao passo que os instrumentais não obtiveram sucesso, o que engendrou a crise de legitimidade do Estado contemporâneo e a demanda por maior efetividade – relacionada às demandas socialmente estabelecidas – e eficiência – relacionada à mobilização e à utilização adequada das tecnologias disponíveis.

<sup>ii</sup> Outro aspecto a ser ressaltado é a ampliação da noção de ‘público’, que era extremamente identificado ao estatal, mas hoje compreende não apenas as atividades desta natureza, como também aquelas desenvolvidas e/ou prestadas por organizações de natureza privada, como as ONG's e as empresas. Decisões até então exclusivamente privadas, gradualmente passam a ser objeto de normatização pública, o que certamente abre possibilidades de tematização ampliada.

<sup>iii</sup> Exceto o último, “Desenvolvimento e Uso de Indicadores de Desenvolvimento Institucional: O Caso do Programa de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Enfermagem, Profae/MS”.

<sup>iv</sup> Primeiro, quinto, quarto e terceiro objetivos, respectivamente.

<sup>v</sup> Primeiro, segundo, terceiro, quarto e quinto objetivos, respectivamente.

<sup>vi</sup> Terceiro, quarto e quinto objetivos, respectivamente.

### **Referência Bibliográfica**

<sup>1</sup>. GALLO, E. Gestão Pública e Inovação. *Tecnologias de gestão e a inovação do cotidiano organizacional*. Projeto [Doutorado em Saúde Pública], 2006. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fiocruz.

# CAPÍTULO I

## ALIENAÇÃO, INOVAÇÃO E COTIDIANO ORGANIZACIONAL: TESES E HIPÓTESES\*

### Introdução

Os distintos projetos de estruturação da relação entre público-privado e Estado-Sociedade, que disputam contemporaneamente a legitimidade social, têm em comum a preocupação de responder às demandas sociais por maior eficiência e efetividade da gestão pública.<sup>1,2,3</sup>

Tal pretensão requer uma política capaz de criar condições de possibilidade para o aprimoramento quantitativo e qualitativo de sua gestão e dos bens e serviços de sua esfera de atribuições,<sup>4</sup> o que ressalta a importância do desenvolvimento e/ou da utilização de tecnologias de gestão capazes de alterar a situação atual no sentido da situação-objetivo.

Questões as mais diversas entram na ordem-do-dia das organizações – tais como: competitividade, produtividade, estabilidade funcional, qualidade total, capacidade de processamento tecno-político, gerência por operações, descentralização político-administrativo-financeira, monitoramento e avaliação gerencial e estratégica, entre outras – com o objetivo de criar um sistema de alta responsabilidade e de elevar a capacidade de governo dos seus diversos níveis.

Nesse sentido, a inovação organizacional tem sido a categoria central nos discursos teórico-práticos dos projetos contemporâneos de estruturação da relação público-privado e Estado-Sociedade.<sup>5,6</sup>

Em nome dessa inovação, diversos programas de governo foram criados, processos foram desencadeados e inúmeras tecnologias de gestão ditas ‘inovadoras’ foram desenvolvidas e/ou implementadas. A direcionalidade emancipatória desses processos, entretanto, pode ser questionada, já que muitos redundaram em modernizações conservadoras.<sup>7</sup>

Todo projeto inovador busca atualizar-se nas organizações enquanto cristalização institucional da nova cultura, de novo modo de relacionamento entre as pessoas e entre a organização e seus usuários. Mas, para que isso possa vir a acontecer com direcionalidade emancipatória, o desenvolvimento de condições de possibilidade de atualização do projeto é fundamental, mediante inovações organizacionais embasadas no estímulo ao desenvolvimento de sujeitos/gestores autônomos e críticos.

Um dos obstáculos epistemológicos à inovação emancipatória é a dificuldade de estabelecer vínculos teórico-práticos entre as abordagens críticas – em especial, a Teoria da Ação Comunicativa – e as tecnologias de gestão concretas, dotando-as de potencial praxístico.

Isto exige que se compreendam as modificações organizacionais decorrentes das mudanças vividas pela sociedade pós-moderna, assim como é preciso que se articulem a ação concreta, pragmática, e as matrizes teóricas críticas adotadas como referenciais para esta compreensão.

Neste ensaio, pretende-se propor encadeamentos teórico-práticos capazes de contribuir à consecução dos desafios da gestão pública no contexto do Estado contemporâneo, do mesmo modo que apontar sua potencial eficácia praxística em situações concretas.

Com base na revisão da literatura referente às Teorias da Ação e da Autonomia e ao Planejamento Urbano e Regional, buscou-se articular aqui as categorias centrais do discurso deste autor, tais como: Emancipação, Autonomia, Responsabilização, Governança, Territorialidade, Projeto e Pactos de Reprodução e Produção, em uma abordagem capaz de vincular os pressupostos teóricos assumidos como referenciais aos processos empíricos e, assim, apontar possibilidades de sua operacionalização em tecnologias de gestão baseadas em ações comunicativas, estratégicas e instrumentais, voltadas à produção de inovações organizacionais emancipatórias.

## 1.1 Teses

### Tese I

Independente do momento histórico preciso de seu surgimento ou da especificidade que assume em suas diferentes dimensões e conteúdos, a sociedade contemporânea vive hoje e coloca para si própria e, em particular, para a ciência e a filosofia, um conjunto de indagações que refletem formas inovadoras de articulação, novos "modos de andar a vida",<sup>8</sup> os quais balizam os discursos e têm sido reunidos sob a égide da pós-modernidade.

Descrita por alguns como a ruptura com o projeto da Ilustração,<sup>9</sup> por outros enquanto o projeto inacabado da modernidade,<sup>10</sup> ou ainda como *liquid modernity*,<sup>11</sup> o certo é que se vivencia um conjunto de experiências em que a descrença quanto às metanarrativas é a tônica. Pós-moderna<sup>9</sup>: “(...) *é a incredulidade em relação aos metarrelatos*” (p.xvi). A contrapartida da crítica à totalização tem sido a valorização das especificidades e do singular, muitas vezes exponenciada até os limites da anistoricidade.

Para a finalidade deste ensaio, pensa-se que é suficiente concordar com a existência de modificações importantes, as quais exigem empenho crítico no sentido de sua compreensão, como já assinalaram outros autores.<sup>4,12,13</sup>

Entretanto, explorar-se-á, ainda que de forma preliminar, algumas mudanças valorativas e de padrões de ação nas esferas pública e privada, relacionadas ao ‘borramento’ das fronteiras entre público e privado e à penetração (ou valorização) de elementos antes ‘estranhos’ às especificidades dos recortes organizacionais.

## **Tese II**

Randolph<sup>14</sup> desenvolve este argumento ao discutir o surgimento de novas redes tanto na esfera privada (Redes Estratégicas) quanto na pública (Redes de Solidariedade), cuja adoção estaria levando “(...) à apropriação e incorporação às suas práticas e atividades de elementos **fora** do seu 'lugar de origem' – e não de colonização destes 'lugares' com sua própria lógica instrumental ou comunicativa” (grifado no original) (p.4-5). Esta apropriação se daria tanto entre as esferas pública e privada quanto entre a racionalidade comunicativa e a instrumental, com impactos na territorialidade, desterritorializando e reterritorializando, produzindo o que o autor denomina “novas territorialidades”.

O ‘borramento’ entre as fronteiras, proposto por Randolph, abre possibilidades importantes à descompressão do agir comunicativo, apontado por Habermas<sup>15,16</sup> como alternativa à alienação contemporânea, na medida em as mutações nestas esferas parecem indicar não apenas a valorização adequada da racionalidade instrumental – como, por exemplo, na exigência de maior eficiência das políticas públicas –, mas, especialmente, a revalorização do pacto político na qualidade de a priori para a eficiência instrumental.

## **Tese III**

Pensa-se ser essencial apontar que estas modificações têm sido objeto de profundas controvérsias, colocando em campos opostos aqueles que – por um lado – pretendem ver nelas o ‘canto da sereia’ do capitalismo, atualizando sua dominação, e aqueles que, por outro lado, vislumbram o ‘canto do cisne’ do Capital, enredado nas contradições gestadas por ele mesmo.

Assumem-se as duas posturas como verdadeiras do ponto de vista potencial e utiliza-se o argumento de Pereira,<sup>17</sup> que, analisando a transição do feudalismo ao capitalismo, reconhece determinados momentos, nos quais os estados disnômicos põem em xeque a forma de integração sistêmica nos limites da normatividade existente, colocando frente a frente possíveis concorrentes históricos, que podem tanto reatualizar a dominação por modificações

de forma e a reestruturação das estruturas básicas do modo de produção, quanto estabelecer novo ethos social, disruptivo do anterior.

Julga-se, portanto, que as condições de possibilidade existentes podem ser exploradas nos dois sentidos e, na medida em que procura situar-se em um ponto de vista crítico, supõe-se ser fundamental a busca dos elementos praxísticos que permitam compreender e promover a emancipação social.

#### **Tese IV**

Boa parte das análises contemporâneas sobre as formas de dominação social e as possibilidades de emancipação têm buscado os elementos repressivos e autoritários responsáveis pela manutenção dessa dominação na crítica à modernidade, à Razão e ao projeto do Iluminismo, buscando as alternativas pós-modernas a esta questão nas distintas expressões do irracionalismo.

Embora discordando desta postura, não foi o objetivo deste ensaio polemizar neste sentido. Pretendeu-se dialogar com outra linha de pensamento, que, defendendo a Razão, imputa a responsabilidade pelas constelações sociais repressivas à racionalidade instrumental e defende o exponenciamento das ações comunicativas como possibilidade emancipatória.

Entende-se que aquela linha de pensamento se fragiliza ao abordar as distintas dimensões da realidade de forma axiológica, polar e antagônica. Assumir definitivamente esta hipótese significa, segundo esta opinião, compartimentar e emitir valoramentos abstratos acerca da Razão, o que implica negar um referencial teórico tributário de uma teoria do real substantivada pela práxis.

A racionalização sistêmica não pode ser vista como processo intrinsecamente negativo; ao contrário, caso se retome a teoria dos interesses cognitivos de Habermas,<sup>15</sup> ver-se-á que este processo é fundamental – *pari passu* à racionalização do mundo vivido – para a libertação da humanidade das formas de dominação às quais tem sido historicamente submetida.

Por sua vez, e pelos mesmos motivos, também parece incorreto afirmar a necessária positividade da integração sistêmica. A direcionalidade das ações em termos de *telos* emancipatório, sejam de que tipo for (exceto as comunicativas, que pressupõem o consenso produtivo), só podem ser avaliadas a partir de sua situação histórica específica, do contexto na qual se desenvolvem.<sup>i</sup>

Julga-se ser possível afirmar que o senso comum intelectual hodierno assume a falência das metateorias – e de seus discursos práticos correspondentes – como pressuposto,<sup>4,11</sup> deslocando os sujeitos das transformações sociais de sua cômoda localização em categorias abrangentes,

facilmente identificáveis, pouco operacionalizáveis e de baixa eficácia histórica na sociedade contemporânea, como classes e movimentos sociais.

Não se pretende aqui negar a validade analítica destas categorias, mas apenas indicar suas limitações, quando utilizadas sob um prisma totalizante, que impede a aproximação efetiva a realidades concretas e serve de obstáculo a suas possibilidades de transformação, na medida em que não são suficientes para apreender o feixe de contradições que nelas se expressa de forma singular.

Às macrocontradições de nossa sociedade – como Capital/Trabalho – que não deixam de existir, mas precisam ser complexificadas, torna-se necessário agregar outras contradições em graus distintos de transversalidade, oriundas das distintas esferas heterogêneas (moral, ciência, estrutura política, vida cotidiana etc.), cuja síntese concreta não pode ser definida em abstrato, a priori. Só a partir desta síntese se pode efetivamente localizar os sujeitos portadores dos valores emancipatórios do humano-genérico,<sup>18,19</sup> abrindo possibilidades para a instituição de espaços sociais promotores de autonomia.

Neste sentido, experiências de gestão que tenham como perspectiva a combinação entre ações comunicativas e estratégico-instrumentais,<sup>iii</sup> e que visem “(...) substituir uma gestão centralmente organizada que incide sobre uma divisão setORIZADA, por uma forma de organização política que valoriza **a ação dos sujeitos sociais espacialmente organizados**”<sup>20</sup> (p.09) (grifos deste autor), podem instituir práticas e instrumentos passíveis de serem utilizados pelos gestores para dar pragmatismo às perspectivas teóricas inovadoras (no sentido de sua ruptura com abordagens tradicionais).<sup>ii</sup>

## **Tese V**

As abordagens neoliberais, que subdimensionam o papel dos instrumentos de gestão do Estado, têm sido bastante questionadas, em particular no que se refere à pouca valorização do planejamento como ferramenta de modernização da administração e de otimização da capacidade de governo das organizações, identificando os requisitos necessários à adequada compatibilização entre as demandas e a oferta de bens e serviços nas leis de mercado.

Se é correta a crítica à centralização, à onipotência e à ineficiência e ineficácia que caracterizaram o exercício do planejamento estatal em geral, também é verdade – como bem lembra Matus<sup>9</sup> – que a alternativa ao planejamento não é o mercado e sim a improvisação. Isso é válido tanto para o âmbito público quanto para o privado. Ainda que a base dessa argumentação seja marcadamente ideológica, pensa-se que alguns fatores estimulam a persistência dessas críticas:

- a incapacidade do planejamento tradicional quanto a incorporar a dimensão política das práticas sociais sobre as quais pretendia intervir – necessariamente contraditórias e conflitivas –, levando à elaboração de planos e metas inexecutáveis em razão da normatividade exarcebada;
- as abordagens estratégicas têm sido utilizadas de forma pouco flexível, em especial o Planejamento Estratégico-Situacional (PES), o que conduz a uma modelagem intensa que – sob o argumento do rigor metodológico – impede o exercício da criatividade dos gestores e nada produz, exceto pilhas de ‘formatos’ de pouca ou nenhuma utilidade em situações concretas. O método torna-se mais importante que a apreensão da realidade sobre a qual se pretendia intervir;
- a onipotência metodológica, que leva os planejadores a ‘encaixar’ a realidade nos métodos;
- a não percepção de que a realidade organizacional atual modifica-se em tamanha velocidade que os processos de planejamento servem tão somente como subsídio para o exercício da atividade que efetivamente consegue responder aos problemas e às oportunidades que emergem do cotidiano: a gestão estratégica.<sup>iv</sup>

## **Tese VI**

As necessidades de mudança e de inovação não prescindem da reavaliação de três dimensões fundamentais, representadas na ideia do Triângulo de Governo: o Projeto, a Governabilidade e a Capacidade de Governo.<sup>21</sup> Essas três dimensões são variáveis cuja combinação define determinado rumo para uma organização, a qual pode ser vista como um sujeito, um ator social coletivo. A perspectiva é chamar a atenção para o contexto dentro do qual a busca da consecução dos objetivos organizacionais se dará, assim como o dos conhecimentos e dos instrumentos que mobilizará para tanto.

O Projeto diz respeito à visão-de-mundo do ator social expressa em conteúdos propositivos; a Governabilidade refere-se à relação entre variáveis e recursos que o ator controla e aqueles que não controla; e a Capacidade de Governo é resultante da mobilização de métodos, técnicas, conhecimentos e experiências adequados à condução do processo social no sentido do Projeto, levando em conta a Governabilidade do sistema. Estas dimensões têm características distintas, mas condicionam-se reciprocamente e são relativas a uma situação específica, não podendo ser inferidas em abstrato.

Carlos Matus<sup>21</sup> pretende identificar sistemas específicos que se vinculariam a cada uma dessas dimensões: “o sistema propositivo de ações (projeto de governo), o sistema social



(governabilidade do sistema) e o sistema de direção e planejamento (capacidade de governo)” (p.61). Estes teriam em comum a ação humana, que seria representada respectivamente por propostas de ação, possibilidade de ação e controle de seus efeitos, além da capacidade de gerar e controlar ações. Seus trabalhos voltam-se para a capacidade de governo “(...) como meio para definir projetos eficazes de governar e aumentar a governabilidade do sistema”.

A abordagem aqui adotada, incorpora as contribuições de Matus, porém valoriza principalmente o Projeto, entendido na qualidade de “(...) superação subjetiva da objetividade em direção à objetividade, tenso entre as condições objetivas do meio e as estruturas objetivas do campo dos possíveis (...)”<sup>22</sup> (p.160-1), que busca atualizar-se em organizações sob o aspecto da cristalização institucional de uma correlação de forças.<sup>17</sup>

Dentro desta perspectiva, o interesse pela Capacidade de Governo está mais focalizado no potencial de desenvolvimento das condições de possibilidade de atualização de um Projeto de emancipação através da inovação organizacional, embasada no estímulo ao desenvolvimento de sujeitos/gestores autônomos e críticos. Projetos emancipatórios, inovação e autonomia são condicionados por pactos organizacionais produzidos por ações comunicativo-estratégicas.

## **Tese VII**

Como já assinalado, uma das características derivadas do ‘borramento’ das fronteiras e do consequente tráfego de valores e de padrões de ação tem sido a valorização do pacto político como um a priori para a eficiência das ações, sejam elas realizadas no âmbito privado, sejam políticas públicas.

Estas novas contratualidades refletem a perspectiva inovadora de relação entre os atores sociais diretamente vinculados a determinado território e, conseqüentemente, a novas formas de produção de espacialidades e territorialidades. Identificam-se dois tipos de pactos organizacionais:

- Pactos de Produção – aqueles que se dão no interior das organizações, orientando os processos de trabalho, definindo os objetivos a serem atingidos e as eventuais perdas e ganhos a serem assumidos, bem como as características das relações entre os sujeitos da organização (hierarquia, grau de autonomia, responsabilidade etc.). Esses contratos têm sido amplamente aplicados no setor privado e nas empresas públicas, embora ainda não tenham adquirido expressividade no setor público como um todo.
- Pactos de Reprodução – aqueles que têm como perspectiva regular os interesses de grupos de pressão do ponto de vista do interesse público a partir de pauta

mínima, que assegure a reprodução dos sujeitos sociais em determinado território. Exemplos desta nova contratualidade podem ser encontrados em algumas experiências de gestão municipal e estadual, assim como em iniciativas da União.<sup>v</sup>

Evidentemente, em função do papel regulador do Estado, grande parte das arenas políticas instituídas em função destes pactos acabam por mesclar as duas dimensões apontadas. As Câmaras Setoriais constituem um exemplo de espaços onde sujeitos sociais negociam seus interesses privados nos limites da normatividade pública, representada pelo Estado.<sup>vi</sup>

Do ponto de vista da gestão pública, estas novas contratualidades têm impacto:

- na definição do projeto de governo, na medida em que envolvem a explicitação dos princípios que nortearão as políticas públicas, seu alcance e suas prioridades, que normatizarão o Pacto de Reprodução;
- na governabilidade, já que indica os atores sociais que serão privilegiados na qualidade de aliados (interlocutores, parceiros, beneficiários etc.) e, conseqüentemente, os recursos de poder que poderão ser mobilizados;
- na capacidade de governo, cuja otimização será consequência das regras estabelecidas a partir dos Pactos de Reprodução e Produção no interior das organizações públicas.

### **Tese VIII**

Estas novas contratualidades implicam que sejam repensadas as relações entre Estado e Sociedade e Público e Privado a partir da perspectiva de uma gestão democrática. Considera-se vital para tanto a categoria de Governança, tal como proposta por Ribeiro<sup>23</sup> (p.9), que a descreve como:

(...) o sistema local de decisões fundadas em relações de parceria, acordo, negociação, cooperação entre os diversos sujeitos que compõem a cena política local, que permita a regulação coletiva dos interesses particulares.

Dois são os princípios da Governança local:

- A identificação das forças sociais locais existentes na cidade e seus respectivos interesses;
- A construção de um pacto territorial em torno de três eixos: a inserção da economia local no novo modelo de desenvolvimento gerado pela reestruturação e globalização das economias regionais e nacionais; a garantia dos direitos urbanos

que assegurem um padrão mínimo de qualidade de vida, definido pelas condições habitacionais, urbanas e ambientais; e, a reforma da máquina administrativa local visando dotá-la das condições de eficiência e eficácia necessárias ao papel do poder público na ‘governança’ do município.

A riqueza dessa categoria consiste na articulação que possibilita entre as distintas dimensões do Triângulo de Governo a partir da referência territorial, tendo como pressupostos os parâmetros de uma democracia inclusiva e, como perspectiva, práticas de gestão inovadoras – eficazes e eficientes –, embasadas pelos novos Pactos de Reprodução e Produção.

As categorias de governança, de pactos de reprodução e de produção têm a potência de estabelecer vínculos entre teoria e território pelo seu caráter operacional, instrumental-comunicativo.<sup>24</sup> Contudo, por isso mesmo, não são suficientes para construir ‘pontes praxísticas’ entre teorias emancipatórias e ação cotidiana, que exigem categorias comunicativo-estratégicas.

### **Tese IX**

Uma questão axial a ser respondida dentro das perspectivas que foram apresentadas é quem são os sujeitos sociais destes processos. Que atores portam valores capazes de promover a transformação organizacional em sentido emancipatório? É possível apontar, como na tradição marxista, uma classe social revolucionária? Qual o impacto de novas contradições ecológicas, étnicas, bioéticas, entre outras, sobre os discursos teórico-práticos acerca dos processos de transformação social? Novamente está-se diante de tensões entre polos como totalidade/singularidade, universalidade/particularidade, globalização/fragmentação, sujeito/estrutura, entre outros, que habitam constantemente as preocupações contemporâneas nos mais distintos campos do conhecimento.

Como referido na Tese IV, pensa-se ser possível afirmar a falência das metateorias e de seus discursos práticos correspondentes, o que exige a complexificação das situações analisadas e de suas categorias explicativas. Só a partir disto se pode efetivamente identificar os sujeitos portadores dos valores emancipatórios do humano-genérico.

A teoria, portanto, para que possa aspirar à objetividade e à veracidade, deve ser capaz de indicar as possibilidades de realização do humano-genérico, assim como os obstáculos a sua explicitação. Em outras palavras, somente quando a utopia – entendida como conjunto de valores emancipatórios – consegue se tornar pragmática através da práxis, torna-se possível a instituição de espaços sociais solidários e autônomos, produtos e produtores de sujeitos sociais críticos e conscientes de seu papel histórico.

Neste sentido, pensa-se que as proposições habermasianas expostas anteriormente no ensaio são capazes de elucidar os mecanismos de dominação e seus processos de reprodução contemporâneos, mas não avançam – e julga-se mesmo que não se pretendem a tal – no esclarecimento das dimensões e das conexões pragmáticas a serem estabelecidas para a atualização do interesse de emancipação da humanidade.<sup>vii</sup>

### **Tese X**

Sabe-se que a história não é feita de ideias ou de corpos descarnados, mas sim construída em ações concretas, que implicam protagonistas também concretos. O fazer histórico, a práxis, se dá a partir e sobre uma realidade particular, específica, o que exige projetos e ações que sejam capazes de compreender e – consequentemente – de transformar as práticas sociais referidas a territórios. A territorialidade, como dito anteriormente, assume papel de destaque na medida em que esta categoria permite uma primeira aproximação da teoria à vida concreta de cada organização, grupo ou indivíduo.

Nesta “vida concreta”, de acordo com Heller,<sup>25</sup> o homem é, ao mesmo tempo, ser particular e ser genérico. Enquanto ser particular, orienta-se para a satisfação das necessidades de seu Eu, ao passo que, na qualidade de ser genérico, para a realização dos valores de sua integração social específica. A unidade entre estas duas dimensões se dá na vida cotidiana, o “(...) 'centro' do acontecer histórico [...] a verdadeira 'essência' da substância social”<sup>25</sup> (p. 18), onde o homem adquire as capacidades necessárias à sua vida no cotidiano social, as quais, por sua vez, mediatizam as relações sociais que acaba por incorporar.

Ocorre que a coexistência entre particularidade e generidade se dá quase sempre de forma muda na cotidianidade, sem que haja consciência da atividade humano-genérica que dela emana, o que faz com que a vida cotidiana seja aquela esfera que mais se presta à alienação.

Como as ações cotidianas são orientadas para a consecução dos objetivos propostos, o que permite a identificação imediata entre o que é ‘correto’ e o que é ‘verdadeiro’, torna-se possível a transformação da assimilação de normas em conformismo, a desagregação entre ser e essência: “O homem devorado por e em seus 'papéis' pode orientar-se na cotidianidade através do simples cumprimento adequado desses 'papéis’”<sup>25</sup> (p.37-8).

Assim como Habermas<sup>15,16</sup> identifica o mecanismo básico de alienação da sociedade moderna na expansão da racionalidade instrumental para além do âmbito do mundo sistêmico e propõe a expansão dos espaços comunicativos como alternativa desalienante, Heller<sup>viii</sup> indica a vida cotidiana como a esfera onde aquela forma de racionalidade predomina, estando, portanto, mais sujeita ao processo alienante.

A expansão da estrutura da cotidianidade alienada para outras esferas da vida, como a ciência e a arte, se dá apenas quando o próprio cotidiano já se encontra alienado. Como alternativa propõe a “condução da vida”, “(...) a construção [da] hierarquia da cotidianidade efetuada pela individualidade consciente”<sup>25</sup> (p.40).<sup>ix</sup>

A contribuição de Agnes Heller parece rica – e complementar à de Habermas – no sentido de dotar os projetos emancipatórios de potencial pragmático. Isso se dá, na visão deste autor, porque Heller consegue articular totalidade e singularidade através dos vínculos que estabelece entre história e cotidiano, assim como ao apontar a potencialidade de cada indivíduo em tornar-se sujeito de sua história.<sup>x</sup>

Esse remetimento ao cotidiano e ao homem reforça ainda mais a importância central da territorialidade e da espacialidade em qualquer proposição que se queira efetiva, na medida em que se torna impossível pensar a vida cotidiana sem conhecer as práticas que se estruturam referenciadas a determinados territórios e projetos dos atores envolvidos.

## **1.2 Hipóteses**

As modificações ocorridas nas distintas esferas e dimensões das sociedades contemporâneas – usualmente agrupadas sob a denominação de pós-modernidade – têm produzido uma mutação nas fronteiras entre o mundo da vida e o mundo sistêmico, assim como entre as esferas pública e privada. Isto se reflete em mudanças valorativas e de padrões de ação, expressas pelo tráfego bilateral de valores e pela incorporação de elementos da racionalidade comunicativa a organizações tradicionalmente sistêmicas, bem como pela associação de ações estratégico-instrumentais àquelas tipicamente vinculadas ao mundo vital.

Estas modificações se refletem na atualidade do debate em torno de conceitos, tais como: ‘responsabilidade social e controle público das empresas’, ‘eficiência e modernização do Estado’, ‘descentralização e qualidade da gestão pública’, entre outros, que apontam desafios a serem enfrentados tanto do ponto de vista teórico quanto prático, no sentido da práxis, entendida como atividade social voltada para a desalienação e a autonomia individual e coletiva.

A fundamentação das reflexões acerca desses conceitos (e de sua atualização) deve ser buscada em uma teoria crítica capaz de articular-se a um projeto de emancipação da humanidade, o que necessariamente implica a aceitação de um nível de totalização e de determinados valores genéricos, universais.

Entretanto – não apenas enquanto recurso metodológico, mas também considerado como pressuposto teórico, o que se procurou explicitar ao longo deste trabalho – só se pensa ser possível a atualização de tal projeto na medida em que este possa atuar nos espaços do cotidiano, resgatando o humano genérico dos sujeitos através da descompressão comunicativa das relações que estabelecem mutuamente.

Embora não se tenha – evidentemente – a presunção de resolver neste trabalho dicotomias tais como: totalidade/singularidade, globalização/fragmentação, individual/coletivo e universal/particular, entre outras, pensa-se que investigações capazes de explorar o desenvolvimento deste Saber, que este autor denomina Gestão do Cotidiano, podem contribuir para a superação de sua utilização de forma polar e, muitas vezes, antagônica, assim como para a desalienação e a consequente emancipação do homem.

É possível utilizar, como perspectiva de gestão, elementos comunicativos e estratégicos capazes de interferir e de (re)organizar o cotidiano, tomando, como elemento central, os encontros em situação entre sujeitos singulares em diferentes níveis de complexificação e, como pressuposto, a indissociabilidade entre planejamento e execução.

Assumindo como pressuposto a indissociabilidade entre planejamento e execução, elementos comunicativos e estratégicos são capazes de interferir e de (re)organizar o cotidiano, tendo como foco central os encontros em situação entre sujeitos singulares em diferentes níveis de complexificação.

Sob um ponto de vista comunicativo e emancipatório, a construção de espaços coletivos bem como sujeitos autônomos sustentados por redes de solidariedade podem viabilizar a gestão do cotidiano através da consciência crítica dos projetos nele em disputa e da capacidade de mobilizar as tecnologias mais adequadas.

Tecnologias de gestão que permitam o desvelamento dos véus instrumentais que encobrem as relações intersubjetivas, viabilizam o estabelecimento de compromissos recíprocos, expressos em pactos de produção e em pactos de reprodução.

Pactos de reprodução e de produção permitem estabelecer indicadores de desenvolvimento estratégico, os quais, por meio do monitoramento e da avaliação, estimulam um sistema de gestão de alta responsabilidade, que pode ser voltado para a satisfação do usuário e para a inovação organizacional.

## Considerações finais

Uma das preocupações principais neste ensaio foi a exploração de categorias que permitissem a construção de vínculos que se propugnam entre os sistemas teóricos e o objeto da ação da gestão, as organizações públicas, fornecendo elementos aos gestores para que possam interferir no cotidiano de suas organizações, reinventando-o criticamente e pesquisando as possibilidades efetivas de inovação e de superação da alienação, mesmo que esta ainda não seja possibilidade universal.

Procurou-se explorar e desenvolver a complementação teórica entre teoria da ação comunicativa e teoria do cotidiano, ambas críticas e emancipatórias, para formular a abordagem teórico-conceitual voltada a implantar práticas inovadoras.

Este enlace teórico-conceitual e as categorias utilizadas – Emancipação, Autonomia, Responsabilização, Governança, Territorialidade, Projeto e Pactos de Reprodução e Produção – parecem potentes para a análise e a intervenção sobre a realidade no sentido da produção de inovação fundamentada na autonomia.<sup>xi</sup>

### Notas

\* Publicado originalmente em Mandarino, A.C.S. & Gomberg, E. (orgs). *Leituras de Novas Tecnologias e Saúde*. São Cristóvão: Editoras UFS/UFBA, 2009. 285 p.

<sup>i</sup>. Em relação às ações teleológicas (estratégico-instrumentais), esta afirmativa não parece requerer maiores esclarecimentos; todavia, em relação às normativas, há a tendência a considerá-las sempre sob uma óptica positiva, o que ocorre – em certa medida – nos trabalhos iniciais do próprio Habermas, sobre a racionalidade moderna. Contudo, se houvesse positividade intrínseca às ações normativas, ter-se-ia que concordar com a tese de que o nazismo, o fascismo ou fenômenos semelhantes seriam positivos, na medida em que se legitimaram normativamente, assim como se cairia no relativismo em termos de teoria do conhecimento e de concepção da História.

<sup>ii</sup>. A tradição do pensamento crítico sempre buscou a chave para a compreensão das possibilidades e as consequentes estratégias de transformação social nas contradições entre Capital/Trabalho ou Estado/Movimentos Sociais, ora enfatizando a importância da esfera da produção, ora valorizando o âmbito da reprodução.

<sup>iii</sup>. Em especial, porque as assimetrias sociais exigem movimentos estratégicos capazes de promover acumulações suficientes para rompê-las e amplificar canais comunicativos.

<sup>iv</sup>. Para a discussão mais detalhada destes aspectos ver Merhy<sup>26</sup> e Motta<sup>27</sup>.

<sup>v</sup>. Iniciativas como as dos programas Bolsa-família, Renda Mínima etc. representam esta contratualidade.

<sup>vi</sup>. Embora aqui se tenha a intenção de apenas indicar o surgimento desses espaços de novas contratualidades, vale apontar polêmicas e problemas, tais como: o predomínio dos interesses corporativos sobre os setores desorganizados da sociedade (e, normalmente, vítimas da exclusão), a privatização do Estado (e, consequentemente, a não representação do interesse público), a legitimidade dos projetos de governo (p.e., seria legítimo um projeto econômico que implicasse a recessão e o desemprego?), entre outros.

<sup>vii</sup>. Uma das críticas contumazes à Teoria da Ação Comunicativa refere-se a seu suposto idealismo, que a faria prescindir de sujeitos e da própria história. Evidentemente, essa concepção não é compartilhada aqui, já tendo sido refutada por Habermas, em especial no texto *Para a Reconstrução do Materialismo Histórico*.<sup>28</sup> Apenas se assinala um limite, a partir do qual se torna necessária a mobilização de outros *corpus* teóricos afins, capazes de complementá-la.

<sup>viii</sup>. Para Heller, as categorias que estruturam o cotidiano são: espontaneidade, pragmatismo, economicismo, analogia, precedentes, juízo provisório, ultrageneralização, mimese e entonação. À exceção desta última, que pode

eventualmente ser considerada mais 'subjéitiva', as categorias restantes são tipicamente operacionalizações do saber empírico-analítico, da razão instrumental.

ix. Heller utiliza a expressão *Ganze Mensch* (homem inteiro) de Lukács para caracterizar a mobilização concomitante das distintas dimensões que constituem o homem, o que é característico da cotidianidade, por oposição à *Menschen gani* (homem inteiramente), quando toda a individualidade humana se concentra na realização de uma única questão escolhida de forma consciente e autônoma.

x. Talvez seja pertinente reafirmar que, neste texto, os sujeitos sociais são compreendidos na qualidade de singularidades que expressam o entrecruzamento dos diferentes mundos e dimensões da vida, cuja práxis deriva de sua vinculação consciente a um projeto humano-genérico.<sup>16,25,29</sup>

## Referências Bibliográficas

1. GALLO, E., VAITSMAN, J., CAMPOS FILHO, AC. Gestão Inovadora e Cultura Organizacional. In: COSTA, N. do R., RIBEIRO, JM. *Política de saúde e inovação institucional*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, 1996.
2. BRESSER-PEREIRA, LC. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. *Cadernos MARE*, v.1, p. 1-57, 1997.
3. GUIMARÃES, T. de A. A Nova Administração Pública e a Abordagem da Competência. In: *Revista de Administração Pública*, v.4, pp. 125-140, mai-jun de 2000.
4. HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.
5. MORGAN, G. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas, 1997.
6. MINTZBERG, H, AHLSTRAND, B, LAMPEL, J. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
7. POULANTZAS, N. *O estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.
8. CANGUILHEM, G. *O Normal e o Patológico*. Rio de Janeiro: Forense - Universitária, 1978.
9. LYOTARD, JF. *O pós-moderno*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.
10. HABERMAS, J. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo
11. BAUMAN, Z. *Liquid Modernity*.. Leiden: ANSE s.n., 2004. Conference.
12. HOBSBAWM, E. *Era dos Extremos, o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
13. JAMESON, F. *Espaço e imagem*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
14. RANDOLPH, R. Novas redes e novas territorialidades. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 11., 1994, Rio de Janeiro. *Trabalhos apresentados...* Rio de Janeiro, 1994.
15. HABERMAS, J. Técnica e Ciência como "Ideologia". In: *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1975.
16. HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987. Brasileiro, 1989.
17. PEREIRA, L. *Ensaio de Sociologia do Desenvolvimento*. São Paulo: Pioneira, 1975.
18. GALLO, Edmundo. Crise Teórica e Crise Política. Impactos na Saúde Coletiva. In FLEURY, S. *Saúde: Coletiva? Questionando a onipotência do Social*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.
19. FLEURY, Sônia, organizadora. *Saúde: Coletiva? Questionando a Onipotência do Social*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.



- <sup>20</sup>. EGLER, TTC. *Comunicação: a gestão contemporânea da cidade*. Rio de Janeiro: IPPUR, 1993. Mimeografado
- <sup>21</sup>. MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília, DF: IPEA, 1993.
- <sup>22</sup>. SARTRE, Jean-Paul. Questão de método. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. v.14.
- <sup>23</sup>. RIBEIRO, LC et al. *Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal*. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1994.
- <sup>24</sup>. HARVEY, D. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- <sup>25</sup>. HELLER, A. *O cotidiano e a história*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- <sup>26</sup>. MERHY, E. Atuar em Saúde. In: GALLO, E. *Razão e Planejamento*. Reflexões sobre Política, Estratégia e Liberdade. São Paulo: Hucitec, 1995.
- <sup>27</sup>. MOTTA, PR. *Gestão Contemporânea*. A Ciência e a Arte de Ser Dirigente. Rio de Janeiro: Record, 1991.
- <sup>28</sup>. HABERMAS, J. *Para a Reconstrução do Materialismo Histórico*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- <sup>29</sup>. GUATARRI, F. *As Três Ecologias*. Campinas: Papyrus, 1990.

## CAPÍTULO II

# FLEXIBILIDADE, RESPONSABILIZAÇÃO E AUTONOMIA: O CASO DA DIRETORIA DE INVESTIMENTOS E PROJETOS ESTRATÉGICOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE (DIPE-MS)<sup>1</sup>

### Introdução

O mundo passou por significativas alterações sociais, com transformações importantes do capitalismo após a crise do final da década de 1960 e início da década de 1970, evidenciadas pelas manifestações mundiais de 1968, pelo choque do petróleo de 1972-73 e pela crise do Estado de Bem-Estar Social.<sup>1,2,3</sup>

Esta transformação teve consequências práticas na vida das pessoas, flexibilizando grande parte do mercado de trabalho e das relações sociais, o que alterou a interpretação dos fatos sociais de modo significativo. Muitos autores discutem essas transformações sob o prisma do pós-modernismo, enxergando uma dinâmica nesse conjunto de processos sociais, que, para alguns, rompe definitivamente com a modernidade<sup>4</sup> e, para outros, mantém-se como continuidade.<sup>5,6,7</sup>

Para os fins deste trabalho, parece suficiente a percepção de que é indiscutível que um conjunto de acontecimentos modificou, de modo decisivo, a configuração e o cotidiano da produção social, demandando novas maneiras de interpretação da realidade, que levam em consideração um conjunto de indagações capazes de refletir as formas inovadoras de produção social. Este processo provocou impacto nas teorias e nas práticas voltadas para as organizações, alterando, muitas vezes, os paradigmas até então vigentes. Renovadas formas de organização, tanto na esfera pública quanto na privada, emergiram.<sup>8,9</sup>

Tomando em conta as questões acima abordadas, o dilema colocado hoje para as organizações – em especial, as públicas – é o de como dotar seus aparatos administrativos de instrumentos flexíveis e ágeis, capazes de materializar diretrizes democratizantes e conduzi-las a um patamar qualitativamente superior, aqui entendido em sua dupla dimensão: enquanto a modernização dos processos de produção, planejamento e gerência, bem como a democratização destes processos e do acesso ao seu produto final.

Em suma, como qualificar as organizações de tal modo que ganhem credibilidade social a partir da qualidade da oferta de bens e serviços por ela produzidos? Como incorporar

elementos estratégico-instrumentais até então quase que exclusivos da esfera privada, sem abrir mão de sua missão institucional, vinculada à concepção de um Estado ético?

Questões as mais diversas, tais como competitividade, produtividade, estabilidade funcional, qualidade total, capacidade de processamento tecnopolítico, gerência por operações, descentralização político-administrativo-financeira, entre outras, entram na ordem do dia das organizações, com o objetivo de criar um sistema de alta responsabilidade e elevada autonomia, ampliando a capacidade de governo dos seus diversos níveis.

Este trabalho propõe a abordagem teórico-metodológica e operacional, além de descrever uma experiência de gestão voltada para a inovação, que teve como perspectiva “substituir uma gestão centralmente organizada, que incide sobre uma divisão setorizada, por uma forma de organização política que valoriza a ação dos sujeitos sociais espacialmente organizados”<sup>10</sup> (p.07).

## **2.1 Abordagens Tradicionais da Gestão**

O início do século XX foi marcado pela construção da abordagem ‘científica’ da administração,<sup>11,12</sup> em contexto no qual predominava uma visão quase determinista dos processos sociais pela transposição da ideia linear de progresso do campo da técnica para o da ciência – primeiro às ciências naturais, depois às ciências sociais – e, mais tarde, para outras esferas do mundo da vida.<sup>13,14</sup> Surgiram as teorias do campo da racionalização do trabalho, fundando o movimento que ficou conhecido como Administração Científica e Teoria Clássica da Administração.

À luz dos paradigmas do Iluminismo e do Racionalismo, o homem era visto como um ser racional. Todas as suas decisões eram direcionadas pela Razão, e esta poderia – e deveria – ser estabelecida, seguindo o empirismo, preferencialmente quantificada. Os sistemas mecânicos eram o modelo a ser seguido. Este foi o pensamento que orientou os primeiros estudos sobre as organizações.

Um dos fundamentos desta abordagem era a postulação de que o homem é um ser essencialmente racional e, como decorrência, pode conhecer e dominar os cursos das ações e as consequências de se optar por qualquer um deles ao se tomar uma decisão.

Radicalizando essa premissa, o homem poderia sempre escolher o melhor curso de cada ação, ou seja, aquele que maximiza os resultados de sua decisão. Para tanto, na clássica abordagem utilitarista de Hume,<sup>15</sup> ao *homo economicus* era suficiente que perseguisse o maior lucro, pois

o mercado, mediando a interação social pela utilidade, sublimaria os interesses individuais em interesse comum.

É um mundo radicalmente racional, norteado pelo lucro e pela utilidade, no qual se julgava possível conhecer motivações, estabelecer cursos de ação e, por consequência, definir conjuntos de estratégias objetivas para otimizar os benefícios.

A transposição desta lógica para a administração e a crença na possibilidade de existência de uma ciência objetiva neste campo do saber, baseada na experiência científica e no método lógico dedutivo, apoiou os princípios sobre os quais foi edificada a Escola Clássica da Administração. Entretanto, se a economia clássica conseguiu algum sucesso em suas aproximações, isto deve ser creditado à especificidade dos problemas que aborda, de natureza econômica, em que os valores prevalecem.

Quando se tenta passar da economia para a organização, surgem outros problemas: a economia, por trabalhar com grandes agregados, pode supor que a extensão da lei dos grandes números tem vigência e que possíveis desvios dos diversos atores são compensados no conjunto ao qual pertencem. Já na administração, trabalha-se com agregados menores, nos quais os problemas não respondem à lógica econômica ou, pelo menos, não apenas a ela.

A Escola Clássica propunha um alto grau de centralização nas decisões, de modo a exercer controle completo sobre tudo o que se passava no interior da empresa. Ao mesmo tempo, como o entorno não era considerado relevante para a organização, incertezas e ameaças, assim como possíveis oportunidades, não influenciavam o processo decisório. Em última instância, podia ser postulada a possibilidade de se criar um modelo matemático analítico, que, pelo menos em teoria, poderia dar conta do funcionamento da organização, permitindo equacionar os valores que deveriam ter as diversas variáveis e parâmetros para obter os resultados ótimos, ou seja, o lucro máximo.

Nos anos 1920 surge a Escola de Relações Humanas, que tinha como categoria central o *homo social*, cujo comportamento é construído na interação com outros indivíduos na sociedade e em que os interesses individuais são sublimados pela norma. Esta Escola destacava a motivação como estímulo ao trabalho pela organização. Era preciso que o homem conhecesse o objetivo da organização para a qual trabalhava e, melhor ainda, que participasse do processo decisório. Esta participação, se bem condicionada a certas particularidades da organização, alcançaria sua melhor expressão quando o estilo de liderança adotado fosse democrático. O controle se desloca da supervisão estreita, advogada pela Administração Científica, para o controle por resultados.

Para a Escola de Relações Humanas, os problemas na organização não eram originados socialmente, mas provocados por desajustes das estruturas individuais ao todo. Não são reconhecidos os conflitos sociais, o que implicaria aceitar a existência de interesses contrapostos e a negociação como método de resolução desses conflitos. A organização seria um sistema planejável, no qual cada indivíduo desempenharia atividades claramente definidas, formando um sistema de cooperação racional.

Outra corrente de pensamento, o Estruturalismo privilegiava os aspectos totalizantes dos fenômenos ou elementos, destacando sua interdependência. Criticava a Escola de Relações Humanas no que dizia respeito à visão do processo decisório: para os estruturalistas, o não-reconhecimento do conflito social contribuía para a manipulação dos trabalhadores e sua participação nas decisões da organização era vista como ilusória:

(...) uma forma de fazer com que os subordinados acatem decisões previamente tomadas, em função de uma ilusão de participação e de poder, em geral criada pela delegação de autoridade para decidir em assuntos absolutamente indiferentes para a alta cúpula administrativa.<sup>16</sup>(p.56)

Para os estruturalistas, os conflitos entre grupos são inerentes às relações de produção e se expressam também no campo da administração. Na organização, há tensões inevitáveis que podem ser reduzidas, mas não eliminadas. As tensões situam-se entre as necessidades organizacionais e as individuais, a racionalidade e a irracionalidade, a disciplina e a liberdade, bem como as relações formais e informais entre níveis hierárquicos e entre unidades administrativas.

No início da década de 1940, surge a Teoria Geral dos Sistemas, proposta em 1937 pelo biólogo Ludwig Von Bertalanfly, e melhor estruturada em 1950, em seu clássico livro *General Systems Theory*.<sup>17</sup> A flexibilidade e a abrangência do modelo de sistema aberto, centro desta teoria, impactou diretamente as Ciências Sociais e a Teoria Geral da Administração. Foi a obra de Parsons<sup>18</sup> que exerceu a mais importante influência neste campo, introduzindo o modelo funcionalista na análise das organizações.

Nesta abordagem, a organização era vista mais pela perspectiva dos papéis desempenhados pelas pessoas – cargos, funções – e menos pelas pessoas em si. É através dos papéis que os indivíduos da organização se relacionam. Desta forma, a posição hierárquica ocupada e as relações interpessoais estabelecidas adquirem enorme importância. A abordagem sistêmica valoriza, portanto, os aspectos comportamentais relevantes dos indivíduos para que desempenhem seu papel na organização.

Propunha maior liberdade para que os membros da organização pudessem estabelecer seu próprio ritmo de trabalho. Os administradores, buscando um padrão de liderança mais democrático, estimulavam maior participação dos trabalhadores, no intuito de obter maior grau de envolvimento, de responsabilidade e de interesse pelo trabalho.

A abordagem sistêmica das organizações considerava que a interação e o estímulo levam à produtividade. O trabalhador, para que fosse produtivo, precisava sentir-se parte do sistema social da organização. A interação seria o maior estímulo para os indivíduos, que passavam a conhecer as expectativas dos outros em relação ao seu papel e, ainda, se o seu desempenho correspondia ou não a estas expectativas.

É importante destacar que esta escola admite a existência de conflitos. A relação entre os membros da organização, os cargos que ocupam e as expectativas criadas em torno do desempenho dos papéis não se dá de forma linear. Há uma série de conflitos decorrentes da contradição das expectativas relacionadas aos papéis, podendo afetar o comportamento emocional dos indivíduos, aumentar a tensão associada a aspectos do trabalho e reduzir o grau de satisfação dos trabalhadores.

A Teoria Geral dos Sistemas defende a ideia da organização como sistema aberto que recebe insumos do ambiente, processando-os com vistas a transformá-los em produtos, os quais, por sua vez, são colocados no ambiente, gerando novos *inputs* e retornando à organização para a repetição do seu ciclo de eventos. Para identificar uma estrutura organizacional bastaria seguir a cadeia de eventos desde a importação até o retorno de energia.

Importa observar o caráter racional e determinista das escolas apresentadas e a forte influência destas características no processo decisório das organizações. A ênfase dada à racionalidade analítica pressupõe gestores mais racionais, sistemáticos e analíticos. Estas características desejáveis são, entretanto, insuficientes para produzir modos de gestão inovadores, em especial se estes se pretendem articulados a um projeto maior de mudança social.

## **2.2 Novos Modos de Gestão: Articulando Teorias**

As modificações imanentes à pós-modernidade trouxeram para o debate a possibilidade de ruptura com os discursos teórico-práticos tradicionais, especialmente no que se refere à falência das metateorias e à ideia de progresso como um *continuum* com telos predefinido.<sup>13,1</sup>

A necessidade de complexificação da realidade para sua compreensão abriu espaço ao acréscimo de contradições específicas (gênero, etnia, sexualidade, entre outras) às gerais

(classe social, por exemplo), produzindo novos olhares sobre as Teorias da Ação,<sup>19,14,9</sup> com rebatimento nas abordagens contemporâneas da gestão.<sup>20</sup>

O desafio colocado para os críticos do determinismo, sobretudo os que se vinculam a um projeto crítico, tem sido o de produzir alternativas teórico-práticas para a inovação organizacional. Categorias como emancipação, cultura organizacional e autonomia têm buscado ressignificar outras, tradicionais, como eficiência, eficácia e efetividade.<sup>21,22,23</sup>

Em outro trabalho, Gallo<sup>9</sup> busca desenvolver categorias de análise que permitam desenvolver dispositivos inovadores, com base na Teoria da Ação Comunicativa,<sup>24</sup> na Teoria da Autonomia<sup>25,19</sup> e na Teoria do Cotidiano.<sup>26</sup> Nele, ainda que reconhecendo que boa parte das análises sobre as formas de dominação na contemporaneidade as vinculam a elementos autoritários do projeto iluminista e da razão, advogando a ruptura com os mesmos, propõe-se o diálogo:

(...) com outra linha de pensamento que, defendendo a Razão, imputa à racionalidade instrumental a responsabilidade pelas constelações sociais repressivas e defende o exponenciamento das ações comunicativas como possibilidade emancipatória. Correta em linhas gerais, esta linha de pensamento se fragiliza ao abordar de forma axiológica polar e antagônica as distintas dimensões da realidade. Assumir definitivamente esta hipótese significa (...) compartimentar e emitir valoramentos abstratos acerca da Razão, o que implica em negar um referencial teórico tributário de uma teoria do real substantivada pela práxis. A racionalização sistêmica não pode ser vista como um processo intrinsecamente negativo; ao contrário, se retomarmos a teoria dos interesses cognitivos de Habermas (1975), veremos que este processo é fundamental – *pari passu* a racionalização do mundo vivido – para a libertação da humanidade das formas de dominação às quais tem sido historicamente submetida. Por outro lado, e pelos mesmos motivos, também me parece incorreto afirmar a necessária positividade da integração sistêmica. A direcionalidade das ações em termos de telos emancipatório, sejam de que tipo for, “exceto as comunicativas, que pressupõem o consenso produtivo, só podem ser avaliadas a partir de sua situação histórica específica, do contexto na qual se desenvolvem.”<sup>9</sup> (p. 4-6)<sup>ii</sup>

A abordagem habermasiana, por si só, é insuficiente para estabelecer conexões que auxiliem na construção de discursos práticos para a gestão – e não se pretende a tal. Já Heller,<sup>26</sup> ao dissecar a cotidianidade, demonstra sua positividade pragmática e, paradoxalmente, que sua negatividade alienante abre um leque de possibilidades de construção daqueles vínculos.

Nesta ‘vida concreta’, de acordo com Heller (1970), o homem é ao mesmo tempo ser particular e ser genérico. Enquanto ser particular, orienta-se para a satisfação das necessidades de seu Eu, e enquanto ser genérico para a realização dos valores de sua integração social específica. A unidade entre estas duas dimensões se dá na vida cotidiana, o ‘centro’ do acontecer histórico “(...) a verdadeira ‘essência’ da substância social onde o homem adquire as capacidades necessárias à sua vida no cotidiano social, que por sua vez mediatizam as relações sociais que acaba por incorporar”.<sup>9</sup> (p.18)

Ocorre que a coexistência entre particularidade e genericidade na cotidianidade se dá quase sempre de forma muda, sem que haja consciência da atividade humano-genérica que dela emana, o que faz com que a vida cotidiana seja aquela esfera que mais se presta à alienação. Como as ações cotidianas são orientadas para a consecução dos objetivos propostos, o que permite a identificação imediata entre o que é ‘correto’ e o que é ‘verdadeiro’, torna-se possível a transformação da assimilação de normas em conformismo, a desagregação entre ser e essência: “O homem devorado por e em seus ‘papéis’ pode orientar-se na cotidianidade através do simples cumprimento adequado desses ‘papéis’.”<sup>9</sup> (p.37-8)

Assim como Habermas identifica o mecanismo básico de alienação da sociedade moderna na expansão da racionalidade instrumental para além do âmbito do mundo sistêmico e propõe a expansão dos espaços comunicativos como alternativa desalienante, Heller indica a vida cotidiana como a esfera em que aquela forma de racionalidade predomina, estando, portanto, mais sujeita ao processo alienante. A expansão da estrutura da cotidianidade alienada para outras esferas da vida, como a ciência e a arte, se dá apenas quando o próprio cotidiano já se encontra alienado. Como alternativa propõe a “condução da vida”, “(...) a construção [da] hierarquia da cotidianidade efetuada pela individualidade consciente”.<sup>9</sup> (p.37-8, p. 40).

A contribuição de Agnes Heller me parece rica – e complementar à de Habermas – no sentido de dotar os projetos emancipatórios de potencial pragmático. Isso se dá “(...) porque a autora consegue articular totalidade e singularidade através dos vínculos que estabelece entre história e cotidiano, assim como apontar a potencialidade de cada indivíduo em tomar-se sujeito de sua história. Esse remetimento ao cotidiano e ao homem fazem com que territorialidade e espacialidade adquiram importância central em qualquer proposição que se queira efetiva, na medida que se torna impossível pensar a vida cotidiana sem conhecer as práticas que se estruturam referenciadas a determinados territórios e projetos dos atores envolvidos.”<sup>9</sup> (p.13-5)



## 2.3 Novos Modos de Gestão : Projeto e Territorialidades

Todo projeto inovador busca atualizar-se nas organizações enquanto cristalização institucional de uma nova cultura, de novo modo de relacionamento entre as pessoas e entre a organização e seus usuários. Mas para que isso venha a acontecer, é fundamental o desenvolvimento de condições de possibilidade de atualização do projeto, através da inovação organizacional embasada no estímulo ao desenvolvimento de sujeitos/gestores autônomos e críticos.

Este processo, entretanto, implica a percepção das modificações organizacionais decorrentes das mudanças vividas pela sociedade pós-moderna, assim como na articulação entre as matrizes teóricas críticas, apresentadas como referencial, e a ação concreta, pragmática. Duas categorias são centrais para tal articulação: Projeto e Territorialidade.

‘Projeto’ considerado como “superação subjetiva da objetividade em direção à objetividade, tenso entre as condições objetivas do meio e as estruturas objetivas do campo dos possíveis.”<sup>27</sup>(p.160), que busca atualizar-se em organizações enquanto cristalização institucional de uma correlação de forças.<sup>28</sup> ‘Territorialidade’ entendida como inscrição da práxis humana, expressão, sobre determinado território, das práticas sociais nele desenvolvidas, do poder sobre o espaço.<sup>29,1</sup> Evidentemente, tanto o Projeto como a Territorialidade pressupõem a existência de sujeitos individuais ou coletivos, portadores de projetos e atores sobre o território. Construtores de territorialidades.

Duas outras categorias oriundas da ideia de Triângulo de Governo<sup>30</sup> complementam esta abordagem: governabilidade e capacidade de governo.<sup>2</sup>

(...) a Governabilidade refere-se à relação entre variáveis e recursos que o ator controla e aqueles que não controla; e a Capacidade de Governo é resultante da mobilização adequada de métodos, técnicas, conhecimentos e experiências adequadas à condução do processo social no sentido do Projeto e levando em conta a Governabilidade do sistema. Estas dimensões têm características distintas, mas condicionam-se reciprocamente e são relativas a uma situação específica, não podendo ser inferidas em abstrato.<sup>9</sup> (p.8)

Como o objeto deste artigo são as organizações cuja territorialidade apresenta especificidades próprias, é importante uma primeira aproximação, ainda genérica, à dinâmica de sua reprodução enquanto ator social, procurando articular as três dimensões do Triângulo de Governo, referidas anteriormente, às dimensões humano-genérica e da vida cotidiana.

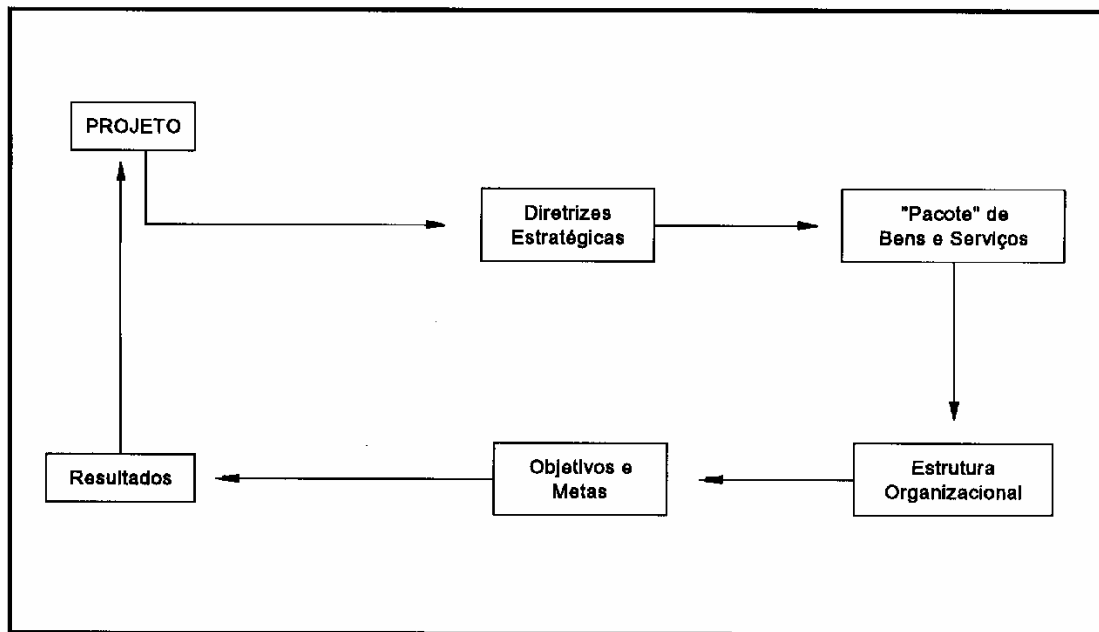
## 2.4 Dinâmica Organizacional

Toda organização, independente de sua complexidade, estrutura-se a partir de um Projeto construído e disputado socialmente, cujo conteúdo propositivo é sempre decorrência da visão-de-mundo de quem o elabora. Os valores e as perspectivas que o estruturam, entretanto, precisam ser explicitados em diretrizes específicas, que são necessárias tanto como referência para a disputa social com outros projetos, quanto para definir o arco direcional, o eixo de condução política do ator social que o defende e que pretende implementá-lo. São as Diretrizes Estratégicas.<sup>iii</sup>

Estas condicionam a oferta de bens e serviços de uma organização às possibilidades concretas de relação entre ela e seus usuários. Assim, um governo neoliberal oferecerá proteção social seletiva e sustentará programas de privatização maciços; por sua vez, um governo social-democrata defenderá sistemas mais universalizantes de seguridade social, enquanto um, nacionalista, apoiará empresas nacionais.

Não basta, entretanto, que haja vontade política para que determinado projeto, expresso em diretrizes estratégicas, consiga materializar-se em bens e serviços concretos. A produção destes é decorrência, em última instância, de estruturas organizacionais capazes de produzi-los. Cada diretriz – ou seus componentes – demandam uma ou mais organizações com características específicas, suficientes e necessárias à produção do pacote de bens e serviços em questão. Seria impossível, por exemplo, propor um sistema de saúde universal e gratuito sem que houvesse rede própria de unidades de saúde de diferentes complexidades e/ou formas de compra de serviços da rede privada.

A adequação da estrutura organizacional gera objetivos e metas, cujo cumprimento produz determinados resultados, gerando impactos positivos ou negativos sobre o Projeto, fortalecendo-o ou enfraquecendo-o enquanto proposta social, ideia-força de um governo ou gestão. A síntese deste ciclo pode ser observada no Fluxo 1.

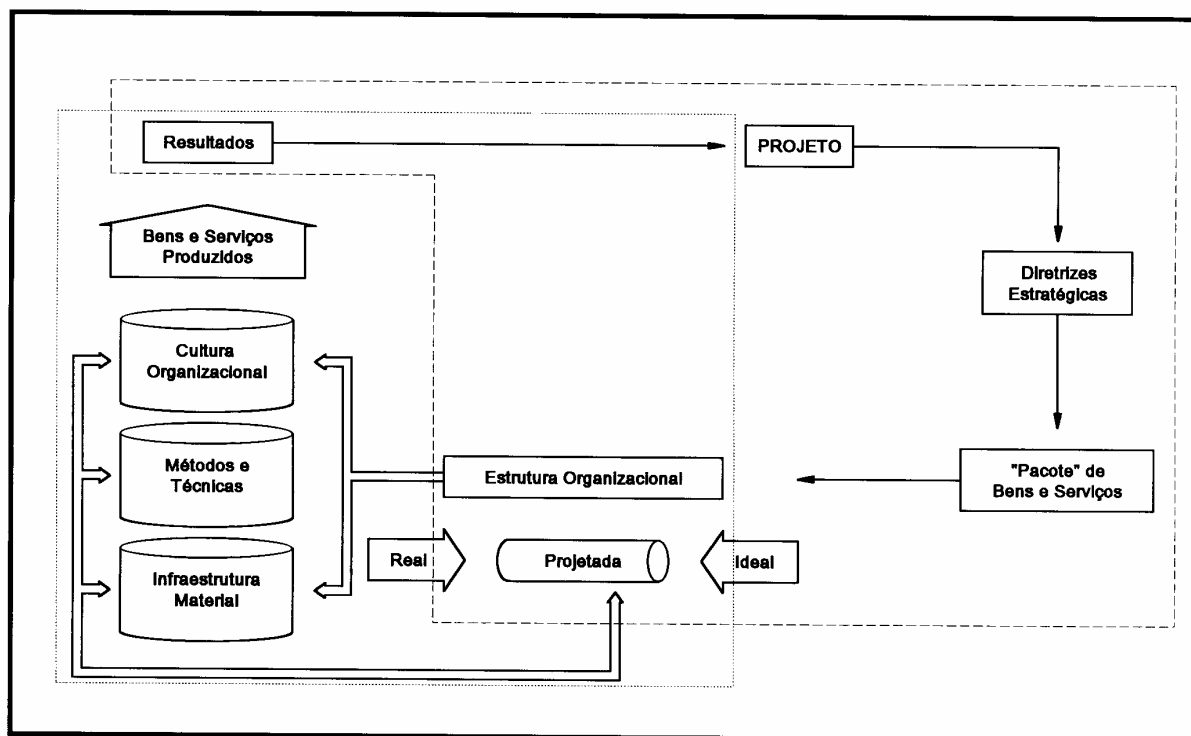


Fluxo 1 – Fluxo geral da dinâmica organizacional.

Este, porém, é ainda um fluxo geral da dinâmica organizacional. Quando se define determinado pacote de bens e serviços em função das diretrizes estratégicas e a partir do Projeto, a estrutura organizacional demandada é, na grande maioria das vezes, uma estrutura ideal. Isto ocorre tanto pela alternância de poder característica da democracia, quanto pela escassez crônica de recursos de diversos tipos: cognitivos, financeiros, organizacionais, políticos e de tempo.

Ao confrontar-se a organização ideal com a organização real, duas possibilidades podem acontecer: ou se permanece insistindo no cumprimento das diretrizes, o que implica uma gestão improvisada e resultados negativos, ou se planeja um processo de adequação mútua entre diretrizes e organização, resultando em um estado transicional entre organização real e organização ideal, que se pode chamar de ‘organização projetada’.

Uma organização mobiliza três dimensões importantes na busca por seus objetivos: a infraestrutura material, representada pelo espaço físico e equipamentos disponíveis, os métodos e técnicas que conhece e tem à sua disposição, e a cultura organizacional, que espelha seus valores e práticas. A combinação destas dimensões é responsável pela maior ou menor aceitação de um projeto e pela capacidade de sua implementação. Em outras palavras, os resultados obtidos na produção efetiva de determinados bens ou serviços são decorrência de um pacto de reprodução (comunicativo-estratégico) e de um pacto de produção (comunicativo-instrumental).<sup>9</sup> Complexificando um pouco mais o fluxo inicial, ter-se-ia o Fluxo 2.



Fluxo 2 – Dimensões da estrutura organizacional.

A partir deste diagrama, pode-se explorar duas dimensões fundamentais dos processos de gestão: ‘a cumplicidade e a resolutividade’. ‘Cumplicidade’ entendida como a relação de confiança e de concordância (interpessoal, intergrupala ou interorganizacional) estabelecida em torno de um projeto a partir de ações comunicativo-estratégicas; e ‘resolutividade’ como capacidade de efetivar, de forma eficaz e eficiente, as metas e objetivos propostos, a partir de ações comunicativo-instrumentais. Embora seja impossível dissociar estas categorias, a cumplicidade relaciona-se mais diretamente à dimensão humano-genérica, enquanto que a resolutividade, à vida cotidiana.

Isto é importante do ponto de vista da gestão, porque implica privilegiar determinadas formas de ação específicas para estimular o desenvolvimento da cumplicidade ou o aumento da resolutividade, muito embora a abordagem destas dimensões requeira a utilização de elementos comuns, como se verificará adiante.

Em uma primeira aproximação, superpor-se-á ao fluxo da dinâmica organizacional as dimensões do humano-genérico (em que predominam ações comunicativo-estratégicas) e da vida cotidiana (predominância das ações comunicativo-instrumentais):

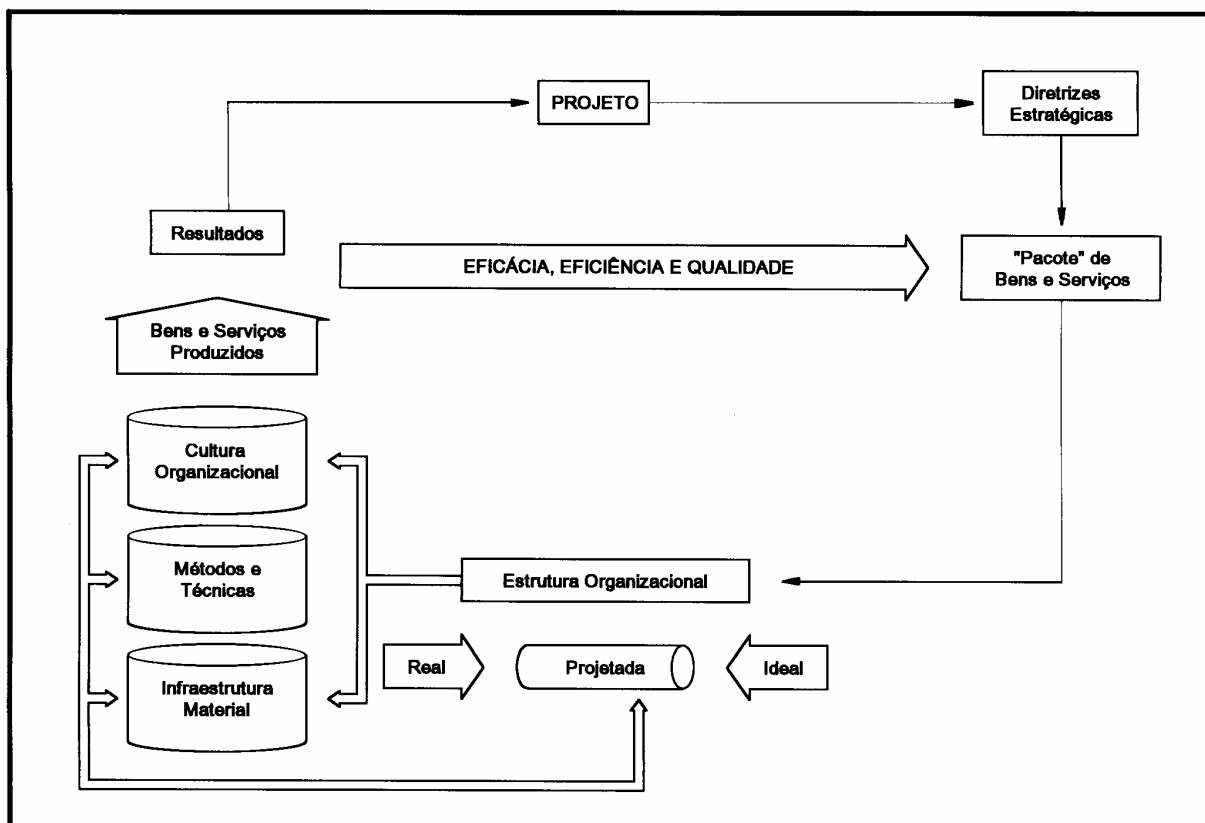
A área tracejada corresponde à dimensão humano-genérica, em que predomina a tematização e a disputa estratégica em torno de concepções de mundo, de valores, com padrão de ação estratégico-comunicativo e expressivo, cuja validação repousa basicamente na legitimidade e na autenticidade.

Já a área pontilhada relaciona-se à vida cotidiana, enfatizando a busca da correção e da eficiência, com padrão de ação comunicativo-instrumental, validado por critérios de objetividade e eficácia.

É possível perceber áreas de intersecção, englobando a Estrutura Projetada e os Resultados, assim como uma pequena parte das Estruturas Real e Ideal. No caso da Estrutura Projetada, isto ocorre na proporção em que é produto do rebatimento de uma concepção eminentemente valorativa (Ideal) sobre processos estruturados pelo cotidiano (Real). Quanto aos resultados, têm lugar pelo fato de que são passíveis de questionamento valorativo, independente de sua objetividade ou eficácia, já que são indicadores de um Projeto.

A pequena intersecção sobre Estruturas Real e Ideal serve como reforço à ideia de que o real é produto (mais ou menos aderente) da realização de um Projeto anterior, assim como o ideal leva em conta, a maior parte das vezes, o cotidiano já estruturado em práticas organizacionais.

O gradiente de legitimação de um Projeto, a partir do momento em que vive uma experiência concreta de governo/gestão, passa necessariamente pelo desenvolvimento da cumplicidade interna e da resolutividade da organização, espelhada na aderência dos resultados obtidos ao pacote de bens e serviços originalmente proposto. É possível – e necessário – checar, através da construção de indicadores, a eficácia, a eficiência e a qualidade da organização, estabelecendo a relação apresentada em forma de gráfico no Fluxo 3.

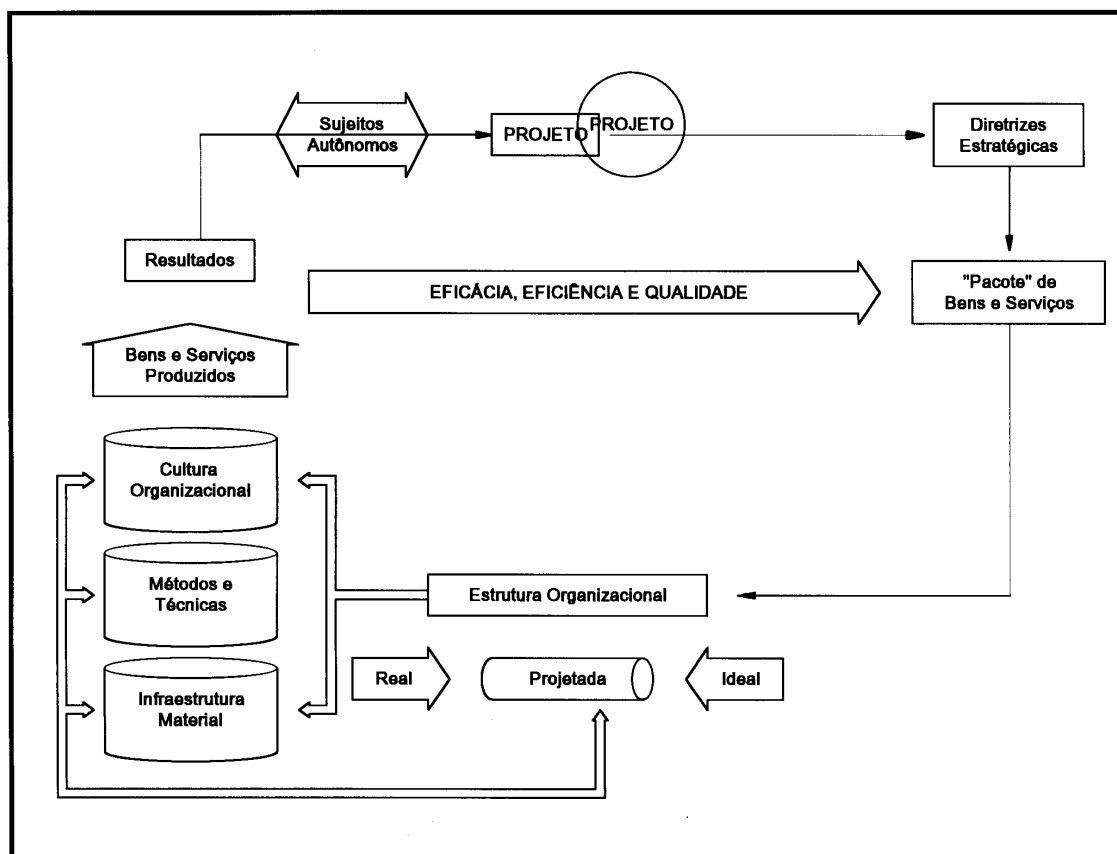


Fluxo 3 – Eficácia, eficiência e qualidade como parâmetros de sucesso da organização.

É evidente que qualquer abordagem gerencial minimamente competente de uma organização, seja ela conservadora, autoritária ou democrática, pode utilizar este modelo de análise da dinâmica organizacional para fortalecer seu projeto. A diferença entre as duas primeiras abordagens e a última reside na concepção do papel que os atores/sujeitos sociais têm não apenas no processo de gestão *stricto sensu*, mas na redefinição constante do próprio Projeto.

Com efeito, pressupondo-se que o fluxo completo da dinâmica organizacional tem como objetivo exclusivamente a retroalimentação positiva de um Projeto qualquer, estar-se-á sendo, no limite, um *déspota esclarecido*: aquele que governa bem – e de certa forma para o bem – mas que não abre mão de sua visão inicial, dificultando, com isso, as possibilidades de desenvolvimento autônomo dos sujeitos sociais e, por consequência, da sociedade.

Na perspectiva apresentada, a lógica sistêmica da dinâmica organizacional necessariamente é subvertida pela dialética. As transformações que um projeto democratizante por eventualidade imprime à realidade, produzem necessariamente contradições que fazem com que os sujeitos se transformem e, enquanto portadores de projetos, transformem o Projeto original em algo novo, construindo novas territorialidades. Embora seja difícil traduzir este *input* dialético em um fluxograma sistêmico, tenta-se fazê-lo no Fluxo 4.



Fluxo 4 – Autonomia e inovação organizacional.

Sem esta perspectiva, torna-se inviável a consolidação cotidiana de um projeto inovador. A reversão da lógica alienante do cotidiano não se dá pela introdução da reflexividade constante, que acabaria por enlouquecer a todos, caso se tivesse que refletir sobre cada uma das ações a serem realizadas. Trata-se de imprimir, de forma consciente, nova direcionalidade à vida cotidiana, que continuará se pautando por categorias pouco reflexivas, o que não impede que seja objeto de tematização contínua, sob pena de tornar-se, outra vez, espaço de alienação.

Identificam-se, a seguir, alguns princípios desta abordagem, requisitos para que se possa chegar à cumplicidade e à resolutividade:

Criação de Espaços Coletivos – um processo democrático de gestão só consegue legitimidade e eficácia a partir do momento em que os atores criam e reconhecem um espaço coletivo de interlocução, no qual cada projeto particular precisa ser explicitado, em maior ou menor grau, para que seja reconhecido e incorporado – ao mesmo tempo, transformando – ao projeto coletivo. Não se trata de postura ingênua que negue as diferenças existentes entre projetos e que imagine ser possível construir consenso em torno das questões. Isto faz parte da abordagem metodológica de um gestor estratégico que busca a hegemonia – a direcionalidade de um processo – através da inclusão e não da exclusão.

- Estímulo à Autonomia – quanto mais próximo está o ator do problema, melhor a solução apresentada; quanto mais capaz de se sentir sujeito, mais ele criará. O papel do gestor é de sempre estimular a decisão e a responsabilidade de cada um, descentralizando o poder entre os componentes do grupo ou equipe. Não é processo simples ou fácil e gera insegurança tanto em quem está na direção do processo, quanto em quem está ‘na ponta’, mas é um passo importante para maior eficiência e eficácia do projeto, tal como para a construção da responsabilidade e da solidariedade.
- Responsabilização – em geral, as organizações públicas operam a partir de um pacto de mediocridade, no qual as responsabilidades são pouco claras ou simplesmente inexistem. Este é um dos grandes problemas, mas que pode ser trabalhado por meio da definição clara e equânime de atribuições, sejam elas individuais ou de grupos, através de tempo destinado a sua execução e à prestação de contas coletiva. A responsabilidade em um processo de gestão pode ser passo importante para a solidariedade.
- Solidarização – a solidariedade faz parte de um patamar mais amadurecido da gestão estratégica. Ela pressupõe o amadurecimento das relações entre os atores/sujeitos sociais, é alcançada a partir da ampliação de sua responsabilidade e autonomia, além de ser construída nos espaços coletivos. Quando se faz acompanhar de adesão clara ao Projeto, a solidariedade torna-se cumplicidade.

## **2.5 Aplicação Prática. O Caso da DIPE/SE/MS: Reestruturação do Ministério da Saúde**

Como materialização da experiência de gestão em estados e municípios, bem como do acúmulo político nos foros setoriais, foi elaborado o programa de saúde do Governo Lula. Este, além de reafirmar as prioridades políticas do setor, continha a proposta de reorganização do Ministério da Saúde (MS), tendo como perspectiva integrar as distintas áreas; romper com a cultura verticalizada, hierárquica e autoritária; valorizar o quadro funcional e qualificá-lo; efetivar e ampliar os espaços de pactuação interna intergestores e com o controle social. Esperava-se qualificar e democratizar a gestão, aumentando assim a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de saúde do Governo Federal.

Naquela proposta, apontavam-se as seguintes modificações no âmbito do MS:

- Integração de parte da Secretaria de Políticas de Saúde (SPS) (ligada aos programas) e parte da Secretaria de Assistência à Saúde (SAS), conformando a nova Secretaria de Atenção à Saúde/SAS;
- Criação da Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde (SGTES), a partir de parte da SPS;
- Criação da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), a partir da Funasa;
- Criação da Secretaria de Gestão do Sistema, a partir da Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde (SIS) e de áreas de Regulação e Descentralização da antiga SAS;
- Modificação do perfil da Secretaria Executiva, voltada para a integração das diversas áreas e que ficaria responsável pelo planejamento e pela gestão interna do MS.

No momento inicial do governo, a composição final da equipe levou à modificação do projeto original, com a criação das Secretarias de Gestão Participativa (SGP) e de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE). Isto inviabilizou a Secretaria de Gestão do Sistema, que teve suas atribuições distribuídas entre SAS (Regulação), SE (Investimentos e Descentralização) e SCTIE (Assistência Farmacêutica).

Neste contexto foi implantada nova diretoria na Secretaria Executiva, inicialmente responsável pela direção dos projetos com financiamento internacional e ações de política externa, como o Mercosul, e, em seguida, agregando a política de investimentos e alguns dos projetos estratégicos do Ministério da Saúde. Esta viria a ser a Diretoria de Investimentos e Projetos Estratégicos (Dipe).



Inexistente no organograma formal do MS, a Dipe se constituiu a partir da agregação de distintas áreas preexistentes: o Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema de Saúde (ReforSUS); a área de Análise de Emendas Parlamentares; a de Convênios, a Coordenação Nacional do Mercosul, além de nova equipe para a área de relações internacionais, totalizando cerca de 200 pessoas.

Tais características – informalidade e distintas culturas – apresentavam tanto ameaças quanto oportunidades, seja no ambiente interno à Dipe, seja no externo, expostas no Quadro 1.

Ameaças internas:	Ameaças externas:	Oportunidades internas:	Oportunidades externas:
A cultura de ação paralela e autonomista do Projeto Reforsus, cuja estrutura organizacional reproduzia as estruturas permanentes do MS;	A resistência da burocracia a linhas de comando não formais e não rigidamente hierarquizadas;	Inexistência de restrições advindas de estrutura preexistente;	Possibilidade de propor nova estrutura organizacional;
A resistência da burocracia a linhas de comando não formais e não rigidamente hierarquizadas;	A sobreposição de ações com áreas anteriormente existentes e também com novas áreas criadas;	Facilidade de desterritorialização;	Possibilidade de responder a compromissos programáticos, desfragmentando a política de investimentos;
A resistência da burocracia às desterritorializações propostas;	O desconhecimento do papel da Diretoria;	Maior grau de autonomia à criatividade;	Motivação por iniciar algo novo
O medo da mudança.	A resistência da burocracia às desterritorializações propostas.	Possibilidade de propor estrutura e modo de gestão novos;	***
***	***	Motivação por iniciar algo novo.	***

Quadro 1 – Ameaças e oportunidades internas e externas.

Compreendendo que processos de mudança e de inovação passam pela reavaliação das três dimensões fundamentais do Triângulo de Governo, este quadro situacional indicava, como prioridades da Alta Direção, o desenvolvimento de nova cultura organizacional interna, norteadas pelo Projeto de Governo e pelo aumento da Governabilidade externa através da busca e da consolidação de alianças com outros atores. Ambas exigiam, por motivos diferenciados, o desenvolvimento da Capacidade de Governo.

Nesta perspectiva, buscou-se a produção de nova contratualidade na Dipe, através da ação interna centrada no Projeto, procurando uma alteração crítica na visão de mundo dos atores,

mas que representasse a proposição de ações concretas, exponenciando a Capacidade de Governo da organização.

Pelas características de instituições governamentais, especialmente a alternância de direção, e em conjuntura de mudança radical de governo, a primeira preocupação foi de estabelecer um Pacto de Reprodução com os atores que permaneceram – alguns dos quais vinculados à gestão anterior. Este processo se deu a partir da criação dos espaços coletivos, nos quais o Projeto da nova gestão e suas diretrizes estratégicas foram apresentados e debatidos, assim como esclarecidas as mudanças organizacionais a serem implementadas dentro desta nova perspectiva e assegurada a permanência daqueles que se identificassem com o Projeto.

A partir daí, estabeleceram-se os Pactos de Produção da Dipe em torno das diretrizes selecionadas, determinando ações, prazos e responsabilidades, assim como acordando o modo de gestão e seus rebatimentos organizacionais.

Durante todo este processo, desde o primeiro momento até o término da gestão, foi utilizado o planejamento estratégico como ferramenta de construção tecnopolítica. O monitoramento e a avaliação foram permanentes, buscando-se fazê-lo por recorte de responsabilidades (estratégica, gerencial e operacional) e desenvolvendo instrumentos adequados para cada um destes recortes.

A preocupação central era instituir um Projeto estimulador do desenvolvimento de sujeitos/gestores autônomos e críticos mediante a inovação organizacional materializada em espaços coletivos de gestão e mecanismos de estímulo à autonomia e à responsabilização.

### **2.5.1 Inovações Organizacionais da DIPE/SE/MS**

Para a construção e a reavaliação do Plano, foram realizadas cinco oficinas de planejamento estratégico com os principais quadros da Diretoria (em média 40), desde março de 2003, data do primeiro encontro. Seu objetivo geral foi a avaliação do período anterior a cada oficina (exceto no caso da primeira) e o delineamento de planos de ação para um período futuro, além da integração da equipe, fundamental em qualquer processo de gestão para o desenvolvimento da cumplicidade. Além das oficinas, os diferentes setores da Dipe tiveram reuniões de planejamento que possibilitaram uma atualização mais flexível dos planos elaborados e o detalhamento mais específico em seus planos setoriais.

A discussão acumulada nas oficinas e os demais momentos de planejamento conjunto redefiniram os espaços de gestão da Diretoria, que passaram a ser organizados por sua responsabilização, decorrente da pactuação de Estratégias Prioritárias.

A estruturação organizacional da Dipe apresentava duas formações, que, a princípio, pareciam contraditórias, mas que se pretendiam complementares. A partir das estruturas preexistentes, ultra fragmentadas e sem coerência forte com o objeto da Diretoria (política de investimentos) foi criada uma estrutura de comando hierárquico vertical, identificada com os modelos tradicionais de gestão, que possuía um diretor a chefiar o processo, além de coordenadores-gerais, gerentes e técnicos.

Esta reorganização, ainda que nos marcos tradicionais, representou um avanço tanto no aspecto da eficiência, reduzindo linhas de comando e agrupando responsabilidades, quanto em relação à eficácia, na medida em que recolocou o objeto da Diretoria como centralidade e guia da reorganização.

Três funções finalistas associadas à Política de Investimentos transformaram-se em Coordenações Gerais:

- Coordenação-geral de Investimentos em Saúde, responsável pelos processos de análise de projetos e gestão de processos de pactuação e instrumentos de cooperação técnica;
- Coordenação-geral Executiva de Projetos, responsável pela execução de projetos com financiamento internacional;
- Coordenação-geral de Ação Internacional, responsável pela gestão das ações relacionadas a mercados internacionais.<sup>iv</sup>

Porém, em complementaridade a esse modelo estatutário, propôs-se uma estrutura de gestão derivada do Pacto de Reprodução e, em especial, dos Pactos de Produção acordados nos momentos de planejamento estratégico.

Estes espaços coletivos tinham responsabilidades específicas e autonomia para execução. Cada estratégia tinha um grupo responsável, definido nas oficinas em função dos talentos individuais, em geral oriundos das diversas áreas ‘tradicionais’, e era coordenada por um gerente. Os coordenadores-gerais e assessores eram responsáveis por grupos de estratégias, e o diretor, pelo Plano.

A partir do segundo ano de gestão, passaram a funcionar sistematicamente na Diretoria dois tipos de espaços coletivos: os núcleos e os colegiados. Foram implementados o Núcleo de Gestão Estratégica (NGE), o Núcleo de Integração Estratégica (NIE) e os Núcleos de Gestão Temáticos:

- Núcleo de Gestão Estratégica – esfera de monitoramento e decisão estratégica, foi

composto pelo diretor, os dois coordenadores-gerais, um representante do NIE e um representante da assessoria de gabinete da Diretoria. Tinha como funções direcionar, acompanhar, validar e modificar o Plano, além de tomar decisões para questões não planejadas.

- Núcleo de Integração Estratégica – esfera de integração entre a alta direção e as gerências, foi composto por técnicos de todas as áreas da Diretoria, incluindo um membro da Coordenação-geral de Investimentos em Saúde, outro da Coordenação Executiva, um membro da Assessoria do Diretor, um do Núcleo de Eventos e dois do Núcleo de Comunicação e Informação, além do apoio de um consultor externo em planejamento. Tinha como objetivo integrar, monitorar, avaliar e auxiliar a execução daquilo que foi planejado, executando o pré-processamento tecnopolítico para o NGE, além de aprimorar a ferramenta de monitoramento estratégico e gerencial.
- Núcleos de Gestão temáticos: voltados para funções-meio permanentes (Informação e Comunicação, Eventos, Administrativo-Financeiro, Jurídico e Desenvolvimento Institucional) ou para estratégias prioritárias. Foram implantados a partir de 2005.

Já os colegiados foram três: Colegiado da Dipe, Colegiado Ampliado e Colegiados Setoriais e/ou temáticos:

- Colegiado da Dipe – composto por: Núcleo Gestor, Núcleo de Integração Estratégica, Coordenadores de Núcleo e Gerentes de Estratégias. Reunia-se ordinariamente a cada dois meses, sempre para monitoramento e avaliação do plano e, às vezes, para discutir novas questões.
- Colegiado Ampliado – composto pelo Colegiado da Dipe e atores estratégicos pertencentes à equipe. Reunia-se ordinariamente a cada seis meses para avaliação e planejamento geral.
- Colegiados Setoriais e/ou temáticos – reproduziam em cada setor ou núcleo a lógica dos colegiados gerais da Dipe.

Nestas três instâncias pretendeu-se fomentar um espaço de análise situacional e estratégica das questões relacionadas à Diretoria e estabelecer um fórum de decisões conjuntas, discutindo e definindo seu Projeto e implementação. Nelas foram estabelecidos os Pactos de Reprodução entre os atores e seus respectivos Pactos de Produção.

Como estímulo à autonomia/responsabilização foi implantada a elaboração do orçamento a partir das estratégias (parcialmente, a partir de 2004 e, definitivamente, em 2005), na lógica de orçamento-programa: cada gerente de estratégia propunha, a partir do planejado, o orçamento para a consecução dos objetivos e metas para o ano fiscal. O consolidado das estratégias e mais as despesas de manutenção compunham o orçamento da Diretoria, cuja execução financeira era acompanhada pelo Núcleo Administrativo-financeiro e avaliada pelo Núcleo de Gestão Estratégica. Em 2005 foram implantados os Núcleos de Gestão, conforme mostra a Figura 1.

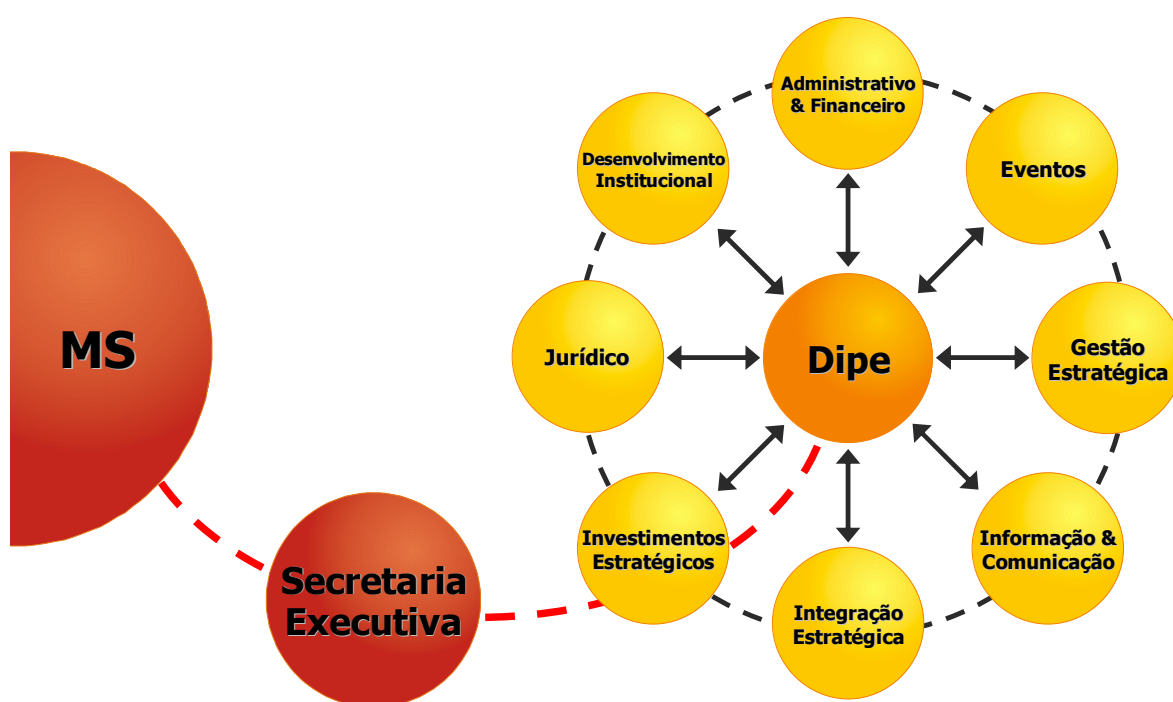


Figura 1 – Núcleos de Gestão.

Estes núcleos permitiram a radicalização do processo autonomia/responsabilização, deslocando o processo de gestão estratégica das estruturas tradicionais (coordenações-gerais, por exemplo) para estruturas inovadoras. Sua composição alterava-se constantemente, acompanhando as correções estratégicas. As estratégias eram avaliadas nos espaços correspondentes (NGE, NIE e Colegiados) através dos resultados alcançados, mensurados por índices de desenvolvimento institucional.

Estes índices foram produto do sistema de monitoramento e avaliação dos projetos e ações realizados pela Diretoria, de responsabilidade do Núcleo de Integração Estratégica, que utilizou uma metodologia de monitoramento e de avaliação da efetividade do plano e um sistema de informação informatizado para monitorar as tarefas executadas. A criação destes índices e sua análise basearam-se na metodologia de monitoramento e avaliação estratégicos, descrita por Gallo & Freitas<sup>31</sup> em relatório de consultoria.

A ferramenta foi projetada para funcionar como mecanismo coletivo de acompanhamento da execução das atividades planejadas, pactuadas nas oficinas e reuniões e expressas no Plano Geral de Estratégias da Dipe. Neste documento, as atividades eram organizadas sob a forma de projetos, com operações, prazos e responsabilidades definidos. Este Plano, por projetos, foi o alvo do monitoramento e da avaliação.

O NIE utilizava questionário semiestruturado para entrevistas bimensais com os gerentes de estratégias, quando estas eram avaliadas em função do grau de eficácia em relação ao planejado, da eficiência em relação ao tempo e da governabilidade sobre as operações/ações. Além disso, a metodologia considerava a importância estratégica da ação e sua complexidade. A partir destas categorias pontuou-se cada ação, chegando a um índice de desenvolvimento estratégico para cada projeto e operação/ação. Estes cálculos não serão apresentados aqui.

A partir dos índices, os espaços de gestão correspondentes realizavam análises qualitativas que apoiavam a avaliação da execução do Plano Geral de Estratégias. Novos Pactos de Produção (e mesmo Reprodução) eram estabelecidos para adaptação a novos cenários, implementando mudanças de percurso, em tentativa de combinação de controle e de aprendizado estratégicos.

Apesar de traduzidos em escala percentual, os índices analíticos resultantes eram qualitativos e sem pretensão estatística. Sua importância residiu no apoio à tomada de decisão, auxiliando a identificação dos problemas existentes para a realização das ações propostas e das dimensões mais relevantes dos nós críticos – se baixa governabilidade, se alta complexidade ou mesmo incapacidade técnica ou gerencial da organização. Esta análise foi permanente, pois a evolução dos índices de cada projeto era o que permitia avaliar seu grau de efetividade.

O principal problema deste sistema relacionou-se à sua alimentação: dependia da incorporação dos protocolos de inclusão de novas informações à rotina de trabalho das equipes, o que requereu mudança cultural e de processos. Isto se revelou o trabalho mais difícil, somente passível de superação com apoio irrestrito dos dirigentes.

Esta metodologia ainda requer a incorporação de novos parâmetros de análise para seu refinamento, mas se mostrou efetiva como indicador de desenvolvimento estratégico, quando combinada a espaços coletivos de gestão.

Outra tentativa de inovação, que não era voltada apenas para a gestão interna da Dipe, foi a Sala de Apoio à Gestão (Sage). Tratava-se de uma sala de situações proposta para ser espaço estratégico para a gestão do Ministério. Sua implantação foi uma tentativa de enfrentar problemas relacionados ao acesso de dados, à definição e à análise das informações estratégicas para tomada de decisão pelo gestor federal.

Apesar da grande disponibilidade de dados, já que os sistemas de informação nacionais de saúde datam de 30 anos (Sistema de Informação de Mortalidade – 1975) e as bases de dados nacionais são amplamente disseminadas, existia uma multiplicidade de instrumentos de captura e de processamento de dados e grande fragmentação dos mesmos, além de dificuldades de integração das informações sobre um mesmo objeto territorial (município, estado, região etc.).

A Sage buscou reduzir esses problemas a partir da implantação de um espaço físico e cognitivo que possibilitasse acesso, utilizando recursos de informática e de telecomunicação, a um conjunto de informações – essenciais, sistemáticas, confiáveis, integradas e ágeis –, cuja análise pudesse subsidiar os processos de tomada de decisões estratégicas no exercício da gestão da política nacional de saúde.

Este espaço tinha as seguintes funções:

- Contribuir para a ampliação da capacidade de governo na formulação e na implementação de políticas de saúde, a partir do fortalecimento de sua inteligência estratégica e da adoção de novas práticas de interlocução e participação.
- Incrementar as possibilidades de interação, integração e acesso às informações geradas nos diversos processos de tomada de decisões estratégicas do MS.
- Possibilitar a análise, o acompanhamento e a avaliação da situação de saúde, coerente com a Agenda Estratégica do MS, por meio da disponibilização de informações capturadas em diversos bancos de dados.
- Viabilizar o acesso a informações georreferenciadas a partir de indicadores essenciais selecionados.

Toda a infraestrutura física foi implantada e foram instalados aplicativos e *softwares* necessários para garantir o acesso a diversos bancos de dados, além de capacitados os recursos humanos para uso das ferramentas de georreferenciamento. Além disso, um Grupo de Trabalho foi estabelecido, com ampla representação do MS, para definição das informações estratégicas a serem disponibilizadas e analisadas no âmbito da Sage, com algumas predefinições (como a priorização do processamento das informações referentes ao projeto de monitoramento das ações e recursos do Sistema Único de Saúde – MonitoraSUS e a participação na estruturação da rede interministerial de troca de informações georreferenciadas).

Apesar de ter desenvolvido operacionalmente um conceito estratégico, de ter permitido a integração entre bancos de dados e a produção de informação relevante para a tomada de decisão, a Sage ainda não teve seu potencial utilizado de modo pleno.

## **Considerações finais**

A experiência descrita neste artigo permite concluir que a possibilidade de inovação organizacional demanda a utilização de abordagem que privilegie a autonomia e a responsabilização dos gestores e suas equipes em contexto que institua arranjos flexíveis voltados para estratégias prioritárias.

Também indica que o conhecimento e a capacidade de gestão de ferramentas diversas são requisitos imperativos, com destaque para o planejamento, o monitoramento e a avaliação, contextualizados em um sistema de gestão estratégica.

Por sua vez, demonstra a dificuldade da instituição de processos inovadores permanentes em contextos governamentais nos quais existe alta rotatividade de gestores, expressa na interrupção de parte das iniciativas adotadas após a saída da Direção que as implementou.

Aponta, por estes motivos, uma agenda estratégica a ser enfrentada pela gestão pública: a profissionalização de seus quadros, dotando-os de maior capacidade de gestão e maior estabilidade, assim como o reforço da dimensão de Estado nas políticas públicas, sem os quais a sustentabilidade da inovação torna-se baixa.

### **Notas**

<sup>i</sup> Publicado originalmente em Gallo, E.; Freitas, L. E. & Reis, R.. Flexibilidade, Responsabilização e Autonomia: o caso da Diretoria de Investimentos e Projetos Estratégicos do Ministério da Saúde (DIPE - MS). In *Saúde em Debate*, v. 30, p. 58-79, 2006. Rio de Janeiro: CEBES, 2007.

<sup>ii</sup> O outro vértice do triângulo, além da Governabilidade e da Capacidade de Governo, é o Projeto.

<sup>iii</sup> No plano valorativo genérico, projetos tão antagônicos quanto o capitalismo e o comunismo puderam se auto-intitular 'defensores da liberdade', por exemplo. Esta, porém, só adquire concretude – e passa a apresentar



diferenças – a partir do momento em que se expressa em diretrizes estratégicas, tais como: defesa da propriedade privada (capitalismo) e abolição da propriedade privada (comunismo).

iv. Esta coordenação foi desfeita por decisão do secretário executivo ainda no primeiro ano de governo, impactando negativamente na estruturação da Diretoria. A inexistência até hoje de uma política de relações internacionais competente no campo dos investimentos se deve, em grande parte, a esta decisão.

### Referências Bibliográficas

- <sup>1</sup> HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.
- <sup>2</sup> HOBBSAWM, E. *Era dos Extremos, O breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- <sup>3</sup> JAMESON, F. *Espaço e imagem*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- <sup>4</sup> LYOTARD, JF. *O pós-moderno*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.
- <sup>5</sup> SOJA, E. *Postmodern geographies: the reassertion of space in critical social theory*. New York: Verso, 1989.
- <sup>6</sup> HABERMAS, J. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- <sup>7</sup> GOMES, PC. *Geografia e Modernidade*. Rio de Janeiro: Berthrand, 1996.
- <sup>8</sup> RANDOLPH, R. Novas redes e novas territorialidades. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 11., 1994, Rio de Janeiro. Trabalhos apresentados... Rio de Janeiro, 1994.
- <sup>9</sup> GALLO, E. *Tecnologias de gestão e a inovação do cotidiano organizacional*. [Projeto de Doutorado em Saúde Pública]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz; 2006.
- <sup>10</sup> EGLER, TTC. *Comunicação: a gestão contemporânea da cidade*. Rio de Janeiro: IPPUR, 1993. Mimeografado
- <sup>11</sup> FAYOL, H. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1989.
- <sup>12</sup> TAYLOR, FW. *Princípios de administração científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- <sup>13</sup> HABERMAS, J. Técnica e Ciência como “Ideologia”. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1975. v. 48.
- <sup>14</sup> GALLO, E, organizador. *Razão e planejamento*. Reflexões sobre política, estratégia e liberdade. São Paulo: Hucitec, 1995.
- <sup>15</sup> HUME, D. *Tratado da Natureza Humana*. São Paulo, Editora UNESP, 2001.
- <sup>16</sup> PRESTES MOTTA, FC. *Teoria geral da administração*. São Paulo: Pioneira, 1996.
- <sup>17</sup> VON BERTALANFFY, L. *General system theory: foundations development applications*. U.S.A.: Penguin Books, 1968.
- <sup>18</sup> PARSONS, T. *The social system*. New York: The Free, 1964.
- <sup>19</sup> GUATARRI, F. *As Três Ecologias*. Campinas: Papirus, 1990.
- <sup>20</sup> MINTZBERG, H., AHLSTRAND, B., LAMPEL, J. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- <sup>21</sup> OTT, JS. *The organizational culture perspective*. New York: Dorsey, 1989.
- <sup>22</sup> TAVARES, MGP. *Cultura organizacional: uma abordagem antropológica*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1993.

- <sup>23</sup>. GALLO, E., VAITSMAN, J., CAMPOS FILHO, AC. Gestão Inovadora e Cultura Organizacional. In: COSTA, N. do R., RIBEIRO, JM. *Política de saúde e inovação institucional*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, 1996.
- <sup>24</sup>. HABERMAS, J. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.
- <sup>25</sup>. CASTORIADIS, C. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- <sup>26</sup>. HELLER, A. *O cotidiano e a história*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- <sup>27</sup>. SARTRE, Jean-Paul. Questão de método. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. v. 14.
- <sup>28</sup>. POULANTZAS, N. *O estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.
- <sup>29</sup>. LÈFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.
- <sup>30</sup>. MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília, DF: IPEA, 1993.
- <sup>31</sup>. GALLO, E., FREITAS, L. *Estruturação do Sistema de Gestão Estratégica do Programa de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Enfermagem, Profae/MS*. Relatório de Consultoria para Unesco/MS. Brasília, DF, 2002.

## CAPÍTULO III

# ACORDO AMAZÔNICO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE: UMA EXPERIÊNCIA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL\*

### Introdução

Em um mundo globalizado, a competitividade de uma nação está diretamente relacionada à inserção competitiva de sua região ou de seu bloco regional no cenário econômico mundial. Políticas que visem ao combate às desigualdades e à promoção do desenvolvimento socioeconômico ganham relevância crescente em âmbito regional, como requisitos capazes de impulsionar essa inserção. Vive-se um momento em que as regiões deixam de ser “suportes passivos de localização de atividades econômicas (...) assumindo um certo protagonismo na decisão de seus destinos”<sup>1</sup> (p.101-3).

É nesse contexto que a Região Amazônica – compartilhada por nove países sul-americanos – tem seu caráter estratégico ampliado para o desenvolvimento sustentável e para a autonomia geopolítica, tanto para o Brasil quanto para a América do Sul.

A despeito disso, sua peculiar malha social, associada à precariedade da infraestrutura socioeconômica, tem-se traduzido em reduzidas oportunidades de desenvolvimento sustentável e determinado a baixa qualidade de vida da população residente, expressa por indicadores – como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) –, em sua grande maioria, abaixo da média nacional<sup>2</sup> (p.21).

A lacuna de ensino de grau superior na Amazônia, aliada à falta de oportunidade de emprego, e a consequente dificuldade de fixar o profissional qualificado na região têm dificultado – e até mesmo impedido – o processo de desenvolvimento regional.<sup>3</sup>

Da mesma forma, o observado “afastamento crescente entre a temática da pesquisa e as necessidades da população”<sup>4</sup> (p.377) também não contribui para o enfrentamento das doenças emergentes características dos países menos desenvolvidos, o que provoca impacto na capacidade de melhoria das condições socioeconômicas da população.

Becker<sup>5</sup> defende que somente “uma revolução científico-tecnológica para a Amazônia poderá promover a utilização do seu patrimônio natural em benefício da sociedade regional e

nacional (...). Trata-se de implementar um novo modo de produzir com base em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)”<sup>5</sup> (p.290).

Esse novo olhar de C&T para o setor social permite, inclusive, o planejamento de uma política de desenvolvimento nacional que contemple as necessidades da população brasileira.

A priorização definida pelo Governo Federal do Brasil para o desenvolvimento da Região Amazônica desencadeou uma série de articulações políticas e de mobilizações que, no setor saúde, levou à realização da “1a Oficina de Planejamento Regional – Construindo uma Agenda de Saúde para a Amazônia Legal”.<sup>6</sup>

Na ocasião, foi delineado um quadro de problemas, prioridades e estratégias para o desenvolvimento da Amazônia, além de ter sido formado um Grupo de Trabalho (GT) ampliado, com a incumbência de estabelecer as linhas gerais para a elaboração do Plano de Ações Integradas para a Amazônia Legal. Determinou-se, ainda, a realização de uma oficina sobre Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (CT&IS) na região.

A partir dessa oficina, na qual foi formado um comitê regional que apontou dificuldades e potencialidades da região, além de ter definido uma agenda de trabalho participativa que continha políticas e programas de CT&IS, configurou-se a necessidade da criação de um acordo interinstitucional, que resultou no estabelecimento, em 2004, do Acordo Multilateral de Cooperação Técnico-Científica em Saúde das Instituições da Amazônia, conhecido como Acordo Amazônico de CT&IS. Formado originalmente por oito instituições de ciência, tecnologia e saúde, o Acordo é composto atualmente por vinte e uma instituições.

O objetivo deste artigo é descrever o processo de sua organização e instalação, as ações empreendidas e seus resultados, assim como os entraves a serem superados. Enfatiza-se a importância dessa experiência em função de seu potencial de replicabilidade em âmbito regional.

Com base no levantamento de documentos oficiais do Ministério da Saúde,<sup>6,2,7</sup> de reuniões do Acordo Amazônico de CT&IS e de pesquisa sobre estudos relacionados ao tema busca-se contextualizar o macroambiente e a importância da cooperação entre instituições brasileiras de Ciência e Tecnologia em Saúde como meio estratégico para alcançar o desenvolvimento regional da Amazônia.

Apontam-se brevemente, então, alguns desafios para a região e o formato em que foi planejado o desenvolvimento de CT&IS regionalizado a partir do trabalho coordenado e cooperativo. Detalhes da estrutura e da evolução do trabalho também são apresentados a fim de documentar a experiência. Ademais, discorre-se sobre sua estrutura de gestão e seu estado

da arte. O artigo é finalizado com a identificação dos resultados alcançados, assim como de suas fragilidades, incluindo as considerações finais.

### **3.1 Macrodiretrizes políticas, Desenvolvimento Regional e Amazônia**

A Amazônia é base territorial de nove estados nacionais, com área de sete milhões de km<sup>2</sup>, abrigando aproximadamente 30% das florestas tropicais, a maior biodiversidade do planeta, além de um quinto do reservatório de água doce e um terço do estoque genético global – o maior banco genético terrestre, segundo dados do Plano Saúde Amazônia.<sup>6,2</sup>

Mesmo sendo foco de disputa no cenário global – inclusive, com propostas de internacionalização – a região continua carente de ações correspondentes à sua dimensão e relevância, o que é imprescindível para impulsionar seu desenvolvimento, minimizar suas desigualdades e cumprir seu papel estratégico para o alcance dos objetivos macropolíticos nacionais.

A globalização e a integração dos mercados mundiais têm suscitado preocupação entre os governantes dos países menos desenvolvidos em função da maior vulnerabilidade a que estão expostas suas economias – comparativamente, menos competitivas e menos aptas às adaptações necessárias de seu parque produtivo – e do aumento das desigualdades sociais, agravadas pela priorização da competitividade em detrimento das políticas sociais.<sup>8</sup> A “concorrência global passou a inserir novos padrões de qualidade, produtividade e inovação”<sup>9</sup> (p.20).

O conseqüente aumento das desigualdades, a marginalização da população e a concentração da pobreza configuram um quadro de injustiça social não condizente com a diretriz política dos estados sul-americanos, atestada por seus chefes de Estado, que entendem a integração do continente como um caminho para superar tal situação.<sup>10</sup> Como resposta a essas ‘ameaças’ decorrentes da globalização, o fortalecimento de blocos e relações regionais configura-se como ‘oportunidade’ central para o desenvolvimento das economias mais atrasadas e para a ampliação, em bloco, da competitividade necessária ao desenvolvimento sustentável dessas nações.<sup>11,12</sup>

O Plano Plurianual 2004-2007<sup>i</sup> reconhece isso, ao eleger o desenvolvimento regional como um de seus cinco megaobjetivos. Nele, três vertentes primordiais são definidas: promoção do desenvolvimento sustentável, da cidadania e da integração sul-americana.

Sintomaticamente, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) considerando, por um lado, a dimensão nacional da política e dos programas e, por outro, as desigualdades

observadas entre as regiões, fossem brasileiras ou sul-americanas, optou pelo foco programático subregional: Semi-Árido, Amazônia e Faixa de Fronteira, afirmando que a integração das zonas deprimidas é um dos desafios centrais para a desconcentração de renda, de modo que gargalos ao desenvolvimento nessas zonas têm de ser combatidos prioritariamente a partir do investimento em infraestrutura social e econômica, necessária à dinamização e à sustentabilidade do crescimento.

Por sua vez, o planejamento estratégico brasileiro, contemplando o formato econômico e político global vigente, deixa de ser exclusivamente nacional e passa a perseguir o fortalecimento de integração das logísticas de infraestrutura na América do Sul, na construção progressiva de um destino comum para o continente.

Como resultado prático, sob a coordenação dos ministérios da Integração Nacional (MI) e do Meio Ambiente (MMA), foi proposto um modelo de desenvolvimento regional que estabeleceu as diretrizes gerais do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (PAS) e definiu cinco eixos de prioridades para a região: produção sustentável com tecnologia avançada, novo padrão de financiamento de pesquisas, gestão ambiental e ordenamento territorial, infraestrutura para o desenvolvimento e inclusão social e cidadania.<sup>13</sup>

### **3.1.1 Cooperação e integração regional**

O Ministério da Saúde (MS), no desenvolvimento do eixo ‘inclusão social e cidadania’, deu início à construção de uma Agenda de Saúde para a Amazônia,<sup>6</sup> propondo um modelo de desenvolvimento para a região sedimentado em bases social e ambientalmente aceitáveis, no qual a solução de problemas sanitários mais críticos foi um dos pressupostos básicos.

Realizou-se na cidade de Manaus, em agosto de 2003, a 1ª Oficina de Planejamento Regional – Construindo uma Agenda de Saúde para a Amazônia Legal. A iniciativa embasou-se metodologicamente no fato de que “as diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional dependem de uma crescente organização social das comunidades regionais, o que equivale, diretamente, a um melhor envolvimento político nas decisões e definições dos rumos do desenvolvimento regional, assim como a um maior desenvolvimento econômico das comunidades regionais”<sup>5</sup> (p.41).

O resultado final da oficina foi a constituição de um quadro de problemas, de prioridades e de estratégias/ações, com atores responsáveis e a formação de um Grupo de Trabalho (GT) ampliado,<sup>ii</sup> com a tarefa de integrar os atores e as instituições da Região Amazônica, configurando um mecanismo de articulação direta entre o MS e os poderes regionais.

O GT elaborou o Plano de Qualificação da Atenção à Saúde na Amazônia Legal: Plano Saúde Amazônia,<sup>2</sup> que determinava ao Ministério da Saúde a “formulação de propostas que viabilizassem a adequação do SUS na Amazônia Legal, aproveitando o potencial da biodiversidade local para desenvolver sustentavelmente as comunidades”. Para tanto, o GT teve por atribuição “conduzir o processo de articulação interna e externa e desenvolver as estratégias necessárias, contando com a participação de representantes das diferentes áreas do MS”, considerando a “necessidade de mudança na condução das inter-relações com a região, sobretudo no processo de identificação de problemas e construção de estratégias de intervenção. A partir disso, a ideia da construção de um Plano com a região superou a dimensão da formulação de um Plano para a região”.<sup>6</sup>

Em outubro de 2003, outra oficina de trabalho foi realizada em Belém, com o tema “Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde na Região Amazônica”, objetivando maior detalhamento e a pactuação das prioridades de pesquisa e ensino em saúde na região e a definição de um conjunto de ações a serem valorizadas. De acordo com o relatório resultante da oficina, o grupo discutiu, entre outras questões, problemas relacionados à formação de recursos humanos em Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (CT&IS), à informática e informação em saúde, à situação da inovação tecnológica em saúde e à necessidade de investimentos e de definição de prioridades de pesquisa em saúde.<sup>6</sup>

Formou-se um comitê regional composto por instituições de ensino, pesquisa e serviços de saúde, cujas proposições incluíam a identificação de potencialidades e de dificuldades da região, assim como a construção de uma agenda de trabalho que estabelecesse a definição participativa de políticas e programas da área.

Ainda segundo o relatório, além dos grupos temáticos específicos foi organizado outro, que buscou discutir e elaborar as macroestratégias necessárias ao desenvolvimento das prioridades que seriam definidas no decorrer da oficina.<sup>iii,3</sup> No âmbito desse grupo foi aprovada a proposta – apresentada pela Fiocruz – de formação de um Acordo Multilateral de Cooperação entre as Instituições Técnico-científicas da Amazônia – Acordo Amazônico de CT&IS, que visava ao “desenvolvimento de programas, projetos e atividades no campo da investigação conjunta para conhecer as realidades socio sanitárias e epidemiológicas da Amazônia e as respostas do Sistema de Saúde e de Vigilância Epidemiológica”.<sup>14</sup>

### **3.1.2 Acordo Amazônico de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde**

A demanda de articulação entre as ações de fomento científico, tecnológico e de saúde é necessária para melhorar “os processos de absorção de conhecimento científico e tecnológico

pelas indústrias, pelos serviços de saúde e pela a sociedade em geral”<sup>4</sup> (p. 378), conformando um modelo de desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Além da aprovação e da constituição do Acordo Amazônico, foram discutidas e elaboradas as estratégias organizativas e as ações que deveriam ser desenvolvidas, visando à sua efetiva implementação. Adicionalmente, foi aprovada a formação de um Conselho Diretor composto pelos dirigentes máximos das instituições partícipes ou seus representantes indicados, cuja atribuição seria a definição de estratégias e resoluções conjuntas.<sup>6</sup>

O plano de ação para o Acordo Amazônico contemplou a estruturação de uma secretaria executiva que promovesse comunicações e debates, facilitando a interação dos participantes, que conduzisse a elaboração dos documentos dos GTs para apresentação nas reuniões subsequentes, que mapeasse instituições passíveis de convocação para a referida reunião e que promovesse a constituição de um Conselho Gestor a partir das indicações dos dirigentes das instituições.

Em princípio foram identificadas como prioridades para o Acordo: a constituição de redes cooperativas de projetos, linhas e programas de pesquisa e desenvolvimento (P&D), o incentivo à cooperação técnica com o SUS, a valorização da participação das instituições científicas da região na melhoria das atividades de vigilância em saúde e o apoio à melhoria da qualificação de docentes e pesquisadores.

Quanto à definição de temas estratégicos, foram eleitos GTs de Pesquisa e Desenvolvimento, Recursos Humanos e Infraestrutura. Projetos de trabalho em cada uma das áreas deveriam ser elaborados pelos GTs com o intuito de dar concretude às diretrizes estabelecidas e com o objetivo de integrar as ações desenvolvidas pelas diversas instituições e pesquisadores filiados ao Acordo Amazônico.

O relatório da 2ª Oficina do Acordo,<sup>19</sup> realizada na cidade de Porto Velho (RO) em dezembro de 2003, mostra que as discussões do GT de Pesquisa e Desenvolvimento em Saúde na Amazônia possibilitaram identificar ações consideradas essenciais para garantir o processo de consolidação do Acordo e as demais atividades relacionadas à busca e à oferta de financiamento de projetos de pesquisa por meio de edital lançado em 2004 pelo Departamento de Ciência e Tecnologia (Decit) do Ministério da Saúde.

Esse edital relacionou os seguintes temas e subtemas como prioritários: doenças associadas a vetores (malária, leishmaniose, arboviroses); doenças não associadas a vetores (tuberculose, hanseníase, hepatites virais, diarreias); bioativos de produtos naturais; pesquisa em sistemas



de serviços de saúde; desenvolvimento, ambiente e saúde; e outros agravos e doenças relevantes.

Definiu-se, ainda, que os temas e subtemas propostos seriam discutidos com o corpo de pesquisadores das instituições parceiras, de modo a obter consenso sobre as prioridades estabelecidas na reunião. Posteriormente à sua definição, os temas deveriam ser trabalhados em redes de pesquisas que congregassem diversas instituições regionais. Ademais, as instituições deveriam contribuir para a elaboração dos editais que viriam a ser publicados pelo Decit/MS.<sup>19</sup>

O GT de Recursos Humanos discutiu a formação de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, propondo que os programas de pós-graduação para a Amazônia deveriam ser entendidos como ação estratégica e diferenciada de formação de recursos humanos em Ciência e Tecnologia em Saúde, requerendo, portanto, tratamento diferenciado pelos órgãos de avaliação.

Indo ao encontro da 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (2ª CNCTIS), que reconhece a necessária “interação estreita entre o Sistema Único de Saúde, os componentes de C&T e a política de formação de recursos humanos em saúde”,<sup>14</sup> o grupo sugeriu que o Acordo Amazônico promovesse a identificação da capacidade instalada na região; a busca de mecanismos de reforço à capacidade institucional de pós-graduação na Amazônia; a construção e a implementação de novos cursos de mestrado e de doutorado em Ciências da Saúde com prioridade em Saúde Coletiva, Doenças Infecciosas e Parasitárias – em especial, Biologia Celular e Molecular – e em Saúde e Ambiente; e, por fim, mestrado profissional nas áreas de Clínica e de Epidemiologia.

A proposta de um modelo para pós-graduação na Amazônia deveria basear-se em uma rede multiinstitucional com núcleos de execução, a serem definidos após o levantamento da capacidade instalada, e grade curricular, a qual deveria conter o número mínimo de disciplinas comuns, presenciais, realizadas nos núcleos de execução, e uma grade complementar, descentralizada, com a orientação de dissertações e teses em regime tutorial. O aprofundamento do diagnóstico da capacidade instalada em pesquisa e ensino na Amazônia foi definido como tarefa da Secretaria Executiva do Acordo, que apresentou o resultado na Oficina do Acordo Amazônico, em Rio Branco (AC), em maio de 2004.

O principal objetivo dessa oficina foi garantir a formulação dos subsídios necessários à elaboração do edital para financiamento de projetos de pesquisa, lançado pelo Decit/MS, bem como aprofundar a discussão sobre a organização de programas de pós-graduação capazes de contemplar as necessidades da região.

Os participantes da oficina foram divididos em grupos de trabalho para o aprofundamento dos debates sobre as estratégias a serem seguidas na constituição das oito redes temáticas.<sup>4</sup> Reconheceu-se ainda a necessidade de revisão e de alteração das exigências da Capes em relação aos critérios de avaliação das propostas de novos cursos de pós-graduação que atendessem às demandas e especificidades da Região Amazônica, sugerindo-se que os signatários do Acordo Amazônico reivindicassem essa revisão. Reafirmou-se a importância da articulação entre os cursos propostos e os núcleos de pesquisa já existentes, e propôs-se nova reunião do grupo de RH com todos os representantes institucionais para aperfeiçoar a proposta apresentada pelo grupo na reunião do Conselho Gestor.

### **3.1.3 Acordo Amazônico de CT&IS: estado da arte**

Formalizado em 26 de outubro de 2004, com sua publicação no Diário Oficial da União (seção 3, no 206, anexo 5), o Acordo Amazônico é composto atualmente de vinte e uma instituições.<sup>5</sup>

Com o objetivo de organizar e garantir a execução das ações traçadas, o Acordo Amazônico adotou, desde 2006, a seguinte estrutura organizacional: o Conselho Diretor, composto por todos os dirigentes das instituições que integram o projeto, com a missão de avaliar anualmente o planejamento estratégico e de deliberar sobre o período subsequente; o Conselho Gestor – constituído por dois representantes do eixo ocidental (AM, AC, RR e RO), dois do eixo oriental (PA, AP e TO) e dois do MS (Decit e DAD) – tem o papel de implantar, monitorar e avaliar o Plano de Ação do Acordo, com o mandato limitado até a próxima reunião do Conselho Diretor; a Secretaria Executiva, formada pelo Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane (CPqLMD/Fiocruz), tem a função de fornecer suporte operacional às atividades do Acordo; e a Coordenação Geral – representada pela Fiocruz/Brasília – é responsável por coordenar as atividades do Acordo.

No início de 2006 realizou-se a reunião do Conselho Diretor, que traçou o plano de trabalho para o ano que se iniciava, avaliando as ações postas em prática até aquele momento e as prioridades necessárias. Ao longo do ano, ocorreram cinco reuniões do Conselho Gestor para monitoramento, avaliação e redefinição de ações e resultados esperados.

Desde o seu estabelecimento até o presente momento, o Acordo Multilateral assegurou o aumento de eficiência em várias ações de CT&IS na Região Amazônica. Diversos empecilhos também puderam ser observados. A seguir, listar-se-ão os resultados alcançados, seguidos das principais conquistas e das dificuldades enfrentadas.

### **3.1.4 Resultados alcançados**

#### **3.1.4.1 Formação das redes temáticas**

De acordo com Castells, as “redes de cooperação tecnológica facilitam a aquisição de tecnologia para projetos e produção de produtos, capacitam o desenvolvimento conjunto dos processos e da produção e permitem acesso compartilhado a conhecimentos científicos genéricos e de P&D”<sup>15</sup> (p. 177). Nessa perspectiva, foram propostas oito redes temáticas, das quais sete eram relacionadas à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação tecnológica em saúde<sup>6</sup> e uma, de ensino, com ênfase na formação de recursos humanos em nível de mestrado e doutorado.

Conforme a orientação do Ministério da Saúde e de acordo com a previsão inicial da Oficina do Acre, cada uma dessas redes teria o objetivo de desenvolver atividades de pesquisa científica, tecnológica e inovação na sua área de atuação específica.

#### **3.1.4.2 Editais de pesquisa com base nas prioridades do Acordo Multilateral**

A partir da constituição dessas redes, as oficinas do Acordo Amazônico propiciaram amplo diálogo entre os pesquisadores e os representantes das instituições partícipes, possibilitando o estabelecimento das áreas prioritárias contempladas no edital lançado pelo Decit/MS em 2004.

O Programa “Pesquisa para o SUS –PPSUS/Saúde Amazônia” do Decit/MS, que compreende o fomento a pesquisas em saúde e o fortalecimento do SUS na Amazônia Legal, definiu como áreas prioritárias aquelas correspondentes às sete redes temáticas de pesquisa do Acordo Amazônico citadas. Importa enfatizar que 70,8% dos projetos aprovados são provenientes de instituições e/ou pesquisadores vinculados ao Acordo, com destaque para as redes temáticas Síndromes Fébris Ictero-hemorrágicas Agudas, Fitoterápicos e Micobacterioses.

#### **3.1.4.3 Curso de mestrado em Saúde, Sociedade e Endemias na Amazônia**

Iniciada durante a reunião realizada na cidade de Porto Velho, e a partir das considerações acerca do processo de análise das necessidades de cursos de pós-graduação na área de saúde a serem implantados na Região Amazônica, a proposta de organização do curso de mestrado em Saúde, Sociedade e Endemias – organizado em rede por meio da parceria entre a Universidade Federal do Pará (UFPA), a Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e o CPqLMD/ Fiocruz – foi aprovada pela Capes em março de 2005.

A primeira turma, composta por 28 alunos, começou já no segundo semestre de 2005. Para setembro de 2007 / 1o semestre de 2008 estava prevista a defesa das dissertações para conclusão do curso. No segundo semestre de 2006 teve início a segunda turma do curso de mestrado, prevista para terminar em 2008.

#### **3.1.4.4 Curso de doutorado em Saúde Coletiva**

Considerando que a carência de doutores na área de Saúde Coletiva na Região Amazônica tem limitado as atividades de pesquisa no campo da saúde e impedido a abertura de pós-graduação *stricto sensu* nessa área, o curso de doutorado em Saúde Coletiva foi implantado na Fiocruz do Amazonas em junho de 2005.

Pautado por uma visão integradora e totalizante do processo formador, o curso de doutorado pretende contribuir com a estruturação de cursos permanentes de pós-graduação *stricto sensu* na região. Dessa forma, a definição da grade curricular e de projetos de pesquisa é norteadas pelas prioridades do mestrado de Saúde, Sociedade e Endemias na Amazônia, uma vez que se pretende que os quinze doutores formados no curso venham a ingressar em seu quadro docente, reforçando-o.

#### **3.1.4.5 Elaboração de proposta para acreditação dos hospitais de ensino**

Um dos desafios traçados para o ano de 2006 pelo Conselho Diretor do Acordo foi a adequação dos cursos de graduação da Região Amazônica à realidade do Sistema Único de Saúde, visando à promoção da formação de recursos humanos mais bem preparados para atender à demanda local e regional dos serviços de saúde.

Com esse objetivo, foi articulado um grupo de trabalho para identificação das políticas vigentes nos hospitais, resultando na elaboração de uma proposta de acreditação diferenciada para os hospitais de ensino da região, que previa incentivos vinculados ao alcance de metas de qualidade.

#### **3.1.4.6 Rede Pan-Amazônica de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde**

O trabalho em rede é considerado por Levy<sup>16</sup> e Cavalcanti e Nepomuceno<sup>17</sup> um novo modo de produção do conhecimento, no qual a tradicional e necessária identificação dos desafios e problemas, bem como o esforço para superá-los, tem sua oportunidade a partir da interação, em tempo real, de uma série de especialistas complementares entre si, além de usuários; enfim, uma série de atores agregados em redes de cooperação com finalidades comuns. Por sua vez, de acordo com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, a gestão em rede

“ênfatiza a cooperação, a interação, a redução das entropias e o funcionamento ou o desenvolvimento das atividades como um sistema aberto e altamente dinâmico”<sup>19</sup> (p.8).

Segundo Cavalcanti e Nepomuceno,<sup>17</sup> a produção de inteligência coletiva pressupõe comunidades articuladas em rede, regularidade e conhecimento dos membros, interação consciente desses nós, além de uma estrutura e ferramenta de gerenciamento e trabalho para os profissionais do conhecimento, da informação e da comunicação.

O Acordo Amazônico propôs a implantação de uma Rede Cooperativa das Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde que abrangesse os diversos países que compõem a Região Amazônica (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela<sup>VII</sup>).

O projeto reconhece a importância do desenvolvimento de uma cultura empreendedora que priorize o enfoque regional, assim como a importância de se promover a inteligência cooperativa, processo que não se pode restringir a um país isoladamente. Adicionalmente, essa rede responde à “reivindicação por parte das populações amazônicas sul-americanas de uma melhor interconexão entre os diversos países pelas redes de circulação, de modo a criar e intensificar redes de relações de todo tipo”<sup>20</sup> (p.695).

Denominado como marco inicial do trabalho da Rede Pan-Amazônica, o Encontro Internacional Pró-Rede Pan-amazônica de CT&IS foi realizado na cidade de Manaus (Amazonas), em novembro de 2006. Seus resultados podem ser observados na publicação bilíngue “Rede Pan-amazônica de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde: uma proposta estratégica de integração”.<sup>7</sup>

As diretrizes políticas da formação da rede encontram-se resumidas na Carta de Manaus. Essa carta reafirma, entre outros itens:

(...) a importância geopolítica estratégica da Amazônia e seu potencial de contribuição para o desenvolvimento sustentável dos países amazônicos, assim como da humanidade e sobrevivência do planeta; a importância do desenvolvimento científico e tecnológico voltado para a inovação como instrumento de promoção da equidade, qualidade de vida e saúde da população; (...) a integração dos países da região como caminho para o desenvolvimento humano e sustentável e a justiça social; a importância de políticas transnacionais e intersetoriais articuladas para o alcance das metas do milênio; a necessidade de ações que promovam sistemas de saúde universais e equânimes, respeitando as diferentes culturas dos povos da região; e a urgência de se construir e implantar políticas e mecanismos

eficazes que melhorem a excelência técnica das instituições de pesquisa e das formadoras de recursos humanos que contribuam na diminuição de desigualdades, e que promovam compromisso solidário com as gerações futuras.<sup>7</sup>

O II Encontro Internacional foi realizado entre os dias 9 e 11 de julho de 2007, em Belém (PA), e representou um avanço na implantação da rede, proporcionando definições estratégicas para o trabalho e um diálogo mais articulado entre seus componentes.

Os resultados desse II Encontro foram: a definição do modelo de gestão e das instituições/atores responsáveis; a identificação dos principais temas relacionados à CT&IS que deverão compor a agenda comum; a identificação dos recursos críticos (políticos, sociais, humanos, físicos e financeiros) relacionados à sustentabilidade da Rede Pan-Amazônica; e o apoio político e o compromisso de cada país e instituições multilaterais na implantação e sustentabilidade da rede.

O documento político de intenções resultante – a Carta de Belém – ressalta: “Os países: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela, reunidos na cidade de Belém (Brasil), aos onze dias de julho de 2007, como integrantes da Rede Pan-amazônica de CT&IS, (...) concordam em: (...)

- Incentivar e apoiar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de CT&IS e orientadas para a busca de alternativas de melhoria da situação da saúde em cada uma das suas regiões, dentro de uma perspectiva ecossistêmica, social, política, cultural e econômica;
- Privilegiar a incorporação da população amazônica nos processos produtivos e nos benefícios resultantes das inovações geradas em decorrência do desenvolvimento de CT&IS na região;
- Priorizar o desenvolvimento dos recursos humanos em Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde na Região Amazônica, observando os Acordos de Toronto de 2005.<sup>18</sup>

A rede tem entre seus objetivos promover o desenvolvimento e o fortalecimento da Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde não somente em nível nacional, mas, principalmente, em nível regional, incluindo, para tanto, os países que compõem a Região Amazônica. Busca o desenvolvimento sustentável da região, com formato inclusivo, valorizando o potencial humano e socioeconômico e melhorando a qualidade de vida da população.

Pretende alcançar esse resultado por meio da proposição e do apoio à implementação de macropolíticas convergentes, possibilitando a integração de ações que objetivem a expansão

de cadeias produtivas, dos polos tecnológicos, das investigações e experiências de gestão e de cooperação técnica voltadas à produção de insumos estratégicos, à promoção e à gestão de sistemas de saúde universais e equânimes, à educação permanente e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia.

O processo de implantação dessa rede envolve um trabalho executivo, que vem sendo realizado de modo cotidiano pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Envolve um processo deliberativo de integração, já que as decisões relativas à rede são pactuadas entre os países, o meio acadêmico e os governos nacionais e subnacionais. As reuniões deliberativas ocorrem periodicamente e, até o momento, foram realizados dois encontros internacionais, um curso sobre gestão e trabalho em redes, além de inúmeras reuniões de sua secretaria técnico-operativa.

### **3.1.5 Sucessos e dificuldades**

Os esforços empreendidos até o momento são grandes e produziram resultados positivos, assim como apontaram fragilidades que precisam ser superadas.

Vale notar a participação expressiva dos pesquisadores ligados ao Acordo nos editais promovidos pelo Ministério da Saúde, por intermédio do Departamento de Ciência e Tecnologia (Decit) da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (editais do programa “Pesquisa para o SUS: gestão compartilhada em Saúde – PPSUS”), cujas atividades contribuíram de forma significativa para incrementar o aporte de recursos para o desenvolvimento de pesquisas na Amazônia.

De 2004 para 2005, o número de projetos de pesquisa apoiados pelo Decit aumentou em 47%, mas o volume de recursos despendido foi bem mais significativo, tendo sido majorado em 309%.<sup>7</sup>

Na realidade, o total de recursos liberado pelo Decit, complementado pelas fundações de amparo à pesquisa em alguns estados e apropriado pelos pesquisadores das diversas unidades federadas da Região Amazônica, ultrapassou o teto de R\$ 4 milhões.<sup>21</sup>

Como ponto débil a ser superado, destaca-se que, a despeito da polarização de esforços em torno dos editais do Decit ter favorecido a mobilização dos pesquisadores e gestores pela iniciativa, à medida que os editais eram lançados e os projetos aprovados, tal mobilização decrescia, já que a principal motivação para participar das ações do Acordo estava ligada à busca de recursos para pesquisa. Ademais, os editais do Decit, apesar de favoráveis ao

incentivo à pesquisa, pouco contribuíram para o estímulo à pesquisa em redes, uma vez que propunham financiamentos por unidade federada.

Como ponto crítico positivo, deve-se notar que as atividades do Acordo tornaram viáveis diversas formas de interação de pesquisadores e gestores das instituições signatárias, contribuindo com o debate democrático e gerando discussões e propostas de redirecionamento dos rumos da pesquisa e da pós-graduação na Amazônia. A riqueza desses momentos demonstrou a potencialidade para o futuro desenvolvimento de uma política regional integrada de ensino e pesquisa de C&T em saúde, o que acabou apontando para a formação da Rede Pan-amazônica de CT&IS, já implantada e politicamente articulada entre os países.

É importante, entretanto, não ignorar que, apesar desse relativo incremento da capacidade organizativa e do crescimento das ações conjuntamente pactuadas entre as instituições de ensino e de pesquisa na Amazônia, isso ainda é insuficiente em relação à proposta do Acordo.

A paralisação das atividades devido ao comprometimento insuficiente dos representantes com a proposta do Acordo e à dificuldade de sustentabilidade financeira, ocorrida entre a reunião do Acre e a do Conselho Diretor em fevereiro de 2006, seguida da redução das atividades entre dezembro de 2006 e outubro de 2007, fragilizou a credibilidade e a legitimidade da iniciativa junto às instituições amazônicas. Tal situação terá de ser revertida a partir do esforço programado de retomada das articulações com os gestores das instituições signatárias.

Esse comprometimento ‘falho’ não é peculiaridade da relação das instituições signatárias do Acordo. Guarda coerência com a parca articulação política das instituições amazônicas, que carecem de um programa regional articulado e capaz de intervir positivamente nas instâncias nacionais de fomento e na promoção à produção científica para a região, em busca de fazer valer suas demandas e necessidades. Esse é, na realidade, um ponto significativamente crítico a ser superado.

No âmbito da gestão da política de CT&IS, o desenvolvimento das atividades do Acordo possibilitou a obtenção de uma visão panorâmica sobre as condições político-institucionais da produção científica na região, assim como produziu maior identificação entre as instituições partícipes. Esse empoderamento<sup>viii</sup> regional pode ajudar, no futuro, na superação de dificuldades de integração entre os coordenadores das redes temáticas e no estabelecimento de premissas e de prioridades dos gestores das signatárias – preocupados em gerar políticas públicas de aprimoramento do ensino e da pesquisa.<sup>21</sup>

Diversas redes de pesquisa são preexistentes ao Acordo e foram por ele potencializadas. A lógica, entretanto, que rege a articulação dos pesquisadores, é distinta daquela que deve



nortear as iniciativas articuladas dos gestores para gerar políticas de C&T em Saúde. Essas distintas lógicas em interação não dispuseram de tempo hábil para serem harmonizadas segundo as premissas do Acordo.

Por fim, um dos sucessos do Acordo que vale menção foi a efetivação dos cursos de mestrado multidisciplinar em Saúde, Sociedade e Endemias, da mesma forma que o de doutorado em Saúde Coletiva. A interação propiciada pelo Acordo foi a mola propulsora da articulação institucional firmada entre o Centro de Pesquisas Leônidas & Maria Deane, a Universidade Federal do Pará, a Universidade Federal do Amazonas, a Vice-Presidência de Ensino e Comunicação, a ENSP, a Aggeu Magalhães e o Instituto Fernandes Figueira, que possibilitou, em processo relativamente rápido, a implantação dos dois cursos.

## **Considerações finais**

Atualmente, a insuficiência de recursos financeiros, a desarticulação dos investimentos, a precária organização das instituições executoras e fomentadoras de pesquisa e de desenvolvimento, a ineficiência dos mecanismos de planejamento, financiamento, gerenciamento e avaliação da pesquisa e a pouca familiaridade com o sistema de propriedade intelectual são algumas das barreiras ao desenvolvimento da Amazônia.

A baixa capilaridade das instituições acadêmicas explica, em parte, a desarticulação das iniciativas entre si e a escassez de recursos voltados para trabalhos articulados com as políticas nacionais e regionais. A duplicação de esforços e a consequente dificuldade de alcançar os fins desejados marcam a atuação da Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, contribuindo para o insuficiente desenvolvimento da região.

A consolidação do Acordo Amazônico de CT&IS busca incentivar a geração de CT&I em Saúde, pressuposto básico para superar as condições críticas de saúde da região e reduzir as desigualdades regionais do País, constituindo, portanto, uma iniciativa extremamente relevante.

Apesar das peculiaridades de cada estado amazônico, questões comuns são partilhadas por toda a região, assumindo, assim, uma extensão regional em seus efeitos socioeconômicos e sanitários. Desafios comuns podem ser mais bem estudados e desenvolvidos de forma coordenada e colaborativa. Ademais, a escassez de recursos especializados, além dos financeiros, sugere o aproveitamento da sinergia de trabalho comum coordenado para solucionar questões igualmente partilhadas.

Após o conhecimento das potencialidades, o planejamento do desenvolvimento conjunto em bases sustentáveis tende a beneficiar a região como um todo. O enfoque regional fortalece as capacidades de atenção e de gestão, auxiliando os gestores na tomada de decisões em relação à saúde, contribuindo, assim, para a diminuição das assimetrias entre os estados e municípios.

Dessa forma, ao planejar a cooperação com critérios equitativos, o Acordo reconhece as diferentes limitações dos seus componentes, traçando ações que possam promover maior igualdade de desenvolvimento entre os estados da Região Amazônica e entre as diferentes regiões do País.

### Notas

\* Publicado originalmente em GALLO, EA, STUDART, V, COSTA, L, WILLECKE, S, LINS, P. Acordo Amazônico de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde: Uma experiência de Integração Regional. *Revista do Serviço Público*, ENAP (Brasília), 59 (3): 333-351 Jul/Set 2008.

<sup>i</sup>. O Plano Plurianual sintetiza a orientação estratégica do governo pelo período de quatro anos.

<sup>ii</sup>. Composto por representantes do Ministério da Saúde (MS), Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e da Plenária Nacional dos Conselhos de Saúde.

<sup>iii</sup>. Esse grupo foi composto por: Fundação Oswaldo Cruz, Fundação de Medicina Tropical do Amazonas, Universidade Federal do Amazonas, Fundação de Dermatologia Tropical e Venereologia Alfredo da Matta, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Instituto de Pesquisas em Patologias Tropicais de Rondônia e Universidade Federal do Pará.

<sup>iv</sup>. São elas: 1. malária; 2. micobacterioses; 3. síndromes febris ictero-hemorrágicas agudas; 4. avaliação de programas e de serviços de saúde; 5. saúde e ambiente em espaços e em grupos sociais em situação de vulnerabilidade; 6. saúde: nutrição e alimentação; 7. fitoterápicos e outros bioativos naturais; e 8. formação de recursos humanos.

<sup>v</sup>. Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, Instituto Evandro Chagas, Universidade Federal do Acre, Laboratório Central de Saúde Pública do Amapá, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas, Fundação de Dermatologia Tropical e Venereologia Alfredo da Matta, Fundação de Medicina Tropical do Amazonas, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Universidade Federal do Amazonas, Universidade Estadual do Amazonas, Instituto de Pesquisas em Patologias Tropicais de Rondônia, Universidade Federal de Rondônia, Centro Universitário do Estado do Pará, Instituto Evandro Chagas, Museu Paraense Emílio Goeldi, Universidade Federal do Pará, Projeto SIPAM, Universidade Federal de Roraima, Fundação de Medicina Tropical de Tocantins e Universidade Federal do Tocantins.

<sup>vi</sup>. 1. Gestão de CT&IS, com ênfase em malária; 2. Micobacterioses (micobactérias ambientais, tuberculose e hanseníase); 3. Síndromes febris ictero-hemorrágicas agudas (febre amarela, dengue, hepatites virais, leptospirose); 4. Avaliação de programas e de serviços de saúde; 5. Saúde e ambiente em espaços e em grupos sociais em situação de vulnerabilidade; 6. Saúde: nutrição e alimentação; 7. Fitoterápicos e outros bioativos naturais.

<sup>vii</sup>. A Guiana Francesa, embora partilhe a Floresta Amazônica, não foi incluída na proposta inicial de formação de Rede Cooperativa, por fazer parte do território da União Europeia. No entanto, posteriormente, busca-se incorporá-la, considerando que sua inclusão na Rede é de suma importância para superar os obstáculos regionais.

<sup>viii</sup>. Empoderamento “contempla valores como autonomia, democracia, dignidade da pessoa humana, solidariedade, equidade e respeito ao meio ambiente”.<sup>22</sup>

### Referências Bibliográficas

<sup>1</sup>. DALLABRIDA VR, SIEDENBERG DR, FERNÁNDEZ VR, Desenvolvimento territorial: uma revisão teórica na perspectiva da territorialização e do desenvolvimento. In: WITTMANN ML, RAMOS MP. *Desenvolvimento Regional: capital social, redes e planejamento*. Santa Cruz do Sul: UNISC; 2004. p. 101-103.

2. MS (Ministério da Saúde). Secretaria-Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. *Plano de qualificação da atenção à saúde na Amazônia Legal: plano saúde Amazônia*. Brasília: Ministério da Saúde; 2006.
3. VAL AL. Formação e fixação de recursos humanos: ações essenciais para a Amazônia. *Ciência Cult.* 2006; 58(3):41-4.
4. GUIMARÃES R. Bases para uma política nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde. *Ciência Saúde Coletiva* 2004; 9(2): 375-87.
5. BECKER BK; Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Proposta de política de ciência e tecnologia para a Amazônia. *Parcerias estratégicas* 2004; (19): 289-309.
6. MS (Ministério da Saúde). *1a Oficina de Planejamento Regional – construindo uma agenda de saúde para a Amazônia Legal: relatório*. Brasília: Ministério da Saúde; agosto de 2003.
7. MS (Ministério da Saúde). Fundação Oswaldo Cruz de Brasília. *Rede Pan-amazônica de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde*. Brasília: Fiocruz; 2007.
8. CASSIOLATO JE; LASTRES HMM. *Globalização e inovação localizada*. Brasília: IBICT/MCT; 1999.
9. WITTMANN, ML, DOTTO DMR; BOFF VA. Estruturas organizacionais em rede e desenvolvimento regional: contextualização e complexidades. In: WITTMANN ML, RAMOS MP. *Desenvolvimento regional: capital social, redes e planejamento*. Santa Cruz do Sul: UNISC; 2004. p. 11-36.
10. MRE (Ministério das Relações Exteriores). Primeira reunião de chefes de estado da comunidade sul-americana de nações – CASA. [documento na Internet]. 2005. Brasília: MRE; 2005. <http://casa.mre.gov.br/documentos/i-reuniao-de-chefes-de-estado/> (acessado em 22/nov./2007).
11. GADELHA CA, COSTA L. A política nacional de integração e desenvolvimento das fronteiras: o programa de desenvolvimento da faixa de fronteira – PDF. In: OLIVEIRA TCM. *Território sem limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul; 2005. p. 25-46.
12. GALLO E, COSTA L. *Sistema integrado de saúde do Mercosul: Sis-Mercosul uma agenda para integração*. Brasília: OPAS; 2004.
13. MI (Ministério da Integração Nacional). *Plano de desenvolvimento sustentável da Amazônia*. [documento na internet]. 2006 mai. [http://www.integracao.gov.br/publicacoes/diversos/amazonia\\_sustentavel.asp](http://www.integracao.gov.br/publicacoes/diversos/amazonia_sustentavel.asp) (acessado em 03/out./2007).
14. MS (Ministério da Saúde). Conselho Nacional de Saúde. 2a Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (2a CNCTIS), Brasília, 25 a 28 de julho de 2004. Brasília: Ministério da Saúde; 2004.
15. CASTELLS M. A sociedade em rede. In: CASTELLS M, MAJER RV. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra; 1999.
16. LEVY P. Inteligencia Colectiva: por una antropología del ciberespacio [periódico na Internet]. 2004. <http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org> (acessado em 04/nov./2007).
17. CAVALCANTI M, NEPOMUCENO C. O conhecimento em rede: como implantar projetos de inteligência coletiva. Rio de Janeiro: Elsevier; 2007.
18. Sítio da rede pan-amazônica de CT&IS [homepage na internet]. Brasília: Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <http://redepanamazonica.no-ip.org> (atualizado em 12 de outubro de 2007; acessado em 15 de outubro de 2007)

- <sup>19</sup>. CGEE. *Rede de inovação da biodiversidade da Amazônia*. Brasília:CGEE, dezembro de 2006 (mimeo).
- <sup>20</sup>. MACHADO LO. Região, cidades e redes ilegais. Geografias alternativas na Amazônia Sulamericana. In: GONÇALVES MF, BRANDÃO CA, GALVÃO ACF. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP: ANPUR; 2003. p. 695-707.
- <sup>21</sup>. MS (Ministério da Saúde). Fundação Oswaldo Cruz. Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane. *Relatório de atividades do acordo multilateral de cooperação técnico-científica em saúde das instituições da Amazônia*. Manaus: Fundação Oswaldo Cruz; 2005. Versão para circulação restrita. [s.n.]
- <sup>22</sup>. ZAPATA T. O desenvolvimento territorial endógeno: conceitos, dimensões e estratégias. In: ZAPATA T, AMORIM M, ARNS PC. *Desenvolvimento territorial a distância*. Florianópolis: SEAD/UFSC; 2007. p. 24-34.

## CAPÍTULO IV

### **ÍNDICE DE EFETIVIDADE DO PLANO, UMA FERRAMENTA DO SISTEMA DE GESTÃO ESTRATÉGICA: O CASO DO PROFAE - MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL EM 2002**

#### **Resumo**

Este trabalho descreve como foi construído um índice de desenvolvimento estratégico no contexto da implantação de um Sistema de Gestão Estratégica (SGE). Refere-se ao índice elaborado em nível central do Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem (Profae), do Ministério da Saúde do Brasil, no ano de 2002, para a análise de sua capacidade de gestão e governabilidade, buscando avaliar a adesão dos distintos setores ao projeto de gestão, visando à melhoria de sua eficácia e eficiência.

Apresenta o problema identificado na gestão do Profae, a metodologia empregada na elaboração do plano estratégico, o detalhamento dos mecanismos de monitoramento e de avaliação utilizados e a elaboração do índice de desenvolvimento estratégico, concluindo que esse instrumento viabilizou a identificação empírica dos pontos críticos do sistema que dificultavam o processo de gestão e apontando sua possível aplicabilidade para outros SGE's.

#### **Abstract**

This paper describes how it was built an index of strategic development in the context of the implementation of a Strategic Management System (EMS). Refers to the index compiled at the central level of the Professional Training of Workers of Nursing (Profae) of Brazil's Ministry of Health in 2002, for the analysis of capacity management and governance, seeking to assess compliance of different sectors to the project management in order to improve their effectiveness and efficiency. It presents the problem identified in Profae's management, the methodology used in preparing the strategic plan, detailing the mechanisms for monitoring and evaluation and the elaboration of the development strategical index, concluding that the instrument made it possible to empirically identify the critical points of the system that hindered the process of management and pointing out its possible applicability to other SGE's.

## **Introdução**

A implantação de Sistemas de Gestão Estratégica (SGEs) constitui-se como um dos desafios mais relevantes tanto para a administração pública contemporânea,<sup>1,2,3,4,5</sup> quanto para o Estado brasileiro<sup>6,7</sup> e o setor saúde.<sup>8,9,10</sup>

Dentre as abordagens fundamentais para a estruturação de SGEs, destacam-se o planejamento, o monitoramento e a avaliação estratégicos com suas respectivas ferramentas. Apesar da concordância acerca da importância de tais ferramentas, essas ainda são insuficientemente utilizadas, assim como é insuficiente o quantitativo de gestores públicos que dominam as técnicas para a sua elaboração, e menor ainda é o número daqueles que conseguem sistematicamente avaliar o desempenho do Programa em implementação e provocar as alterações necessárias para que não se afastem da missão e dos objetivos a serem alcançados.

Em razão da relevância do tema, o presente trabalho descreve como se estabeleceu a construção de um índice de desenvolvimento estratégico (IDE) para a implantação de um SGE. O estudo de caso aqui apresentado refere-se ao índice elaborado em nível central do Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem (Profae), do Ministério da Saúde do Brasil, no ano de 2002, para a análise de sua capacidade de gestão e governabilidade, buscando avaliar a adesão dos distintos setores ao projeto de gestão, visando à melhoria de sua eficácia e eficiência.

Para apresentação do tema, este artigo estrutura-se a partir da descrição tanto do problema identificado na gestão do Profae, como da metodologia empregada na elaboração do plano estratégico, do detalhamento dos mecanismos de monitoramento e de avaliação utilizados e da elaboração do índice de desenvolvimento estratégico. Encerra com breves considerações finais.

### **4.1 Descrição do Problema**

O objetivo do Profae é qualificar e profissionalizar os trabalhadores da área de enfermagem de níveis básico e técnico.<sup>11</sup> Decidiu-se pela implantação de um sistema de gestão a partir da constatação da incipiente visão estratégica de seus dirigentes e técnicos, bem como da existência de processos de gestão que não utilizavam pressupostos estratégicos.

Tais deficiências se traduziam na desatualização da missão institucional, no pouco ou ausente conhecimento de seus projetos prioritários, na inexistência e/ou fragilidade de instrumentos e de espaços colegiados gerenciais e em uma agenda na qual predominavam rotinas e emergências em detrimento de questões estratégicas. Tudo isto resultava em uma visibilidade

do projeto aquém da sua potencialidade, podendo redundar, naquele momento, em déficit de legitimidade institucional.<sup>12</sup>

Esta situação indicava problemas em três dimensões centrais: no projeto de gestão, que sintetiza as expectativas em relação ao futuro do Profae; na capacidade de gestão, que se refere ao conjunto de abordagens, de instrumentos e de métodos mobilizados para a implementação do Projeto; e na governabilidade, que diz respeito à interação entre os atores envolvidos no contexto em que o projeto opera.

Com o propósito de reverter tal situação, foi desenhada uma proposta<sup>12</sup> com dois eixos de ação: Planejamento estratégico e Implantação da gestão estratégica. A implantação da gestão não será objeto deste estudo, que descreve sinteticamente o processo de planejamento e concentra-se no desenho do índice de desenvolvimento estratégico, analisando sua aplicabilidade e impacto na implantação do Sistema de Gestão Estratégica. Desdobramentos desta aplicação, em especial as relacionadas à governabilidade, serão analisadas em outro artigo.

## **4.2 Metodologia**

O planejamento estratégico consistiu na concepção e na coordenação de eventos e oficinas, na elaboração dos planos estratégicos setoriais e na elaboração do plano estratégico do Profae. As oficinas, realizadas ao longo de 2002, representaram o ciclo inicial do processo de planejamento do Profae e tinham como objetivos elaborar o plano estratégico do projeto e aumentar sua capacidade de gestão e de governabilidade através do aprofundamento coletivo da concepção de seu projeto e da operacionalização de estratégias. Após esta operação, estruturou-se o processo de gestão estratégica, atribuindo-se destaque para a implantação dos espaços colegiados de gestão e do monitoramento e avaliação.

O Profae era composto pelas seguintes áreas: Gerência geral do projeto (GGP), Gabinete, Componente I (qualificação de pessoal técnico), Componente II (qualificação de docentes e desenvolvimento institucional), Gerência administrativa do projeto (GAP), Assessorias de licitação, da área jurídica, de comunicação, de informática e de planejamento. Esses setores, para fins de realização do planejamento, foram agrupados em função de seu papel na organização, elaborando-se os respectivos planos estratégicos segundo este recorte.

O planejamento iniciou-se em maio de 2002 por meio de uma oficina com a Alta Direção, em que foram definidas as diretrizes estratégicas que compunham a Missão institucional do Profae, e, a partir desta, foram estabelecidos os focos de ação, as estratégias e as operações prioritárias. Estes elementos balizaram o conjunto das oficinas setoriais, que desenvolveram

planos específicos para cada setor.

Um Seminário de Integração, que envolveu todo o corpo técnico, consolidou as contribuições específicas em um plano comum, produto do processo participativo, cujo objetivo principal era solidificar o Profae enquanto Ator coletivo,<sup>13</sup> portador consciente de um projeto.<sup>14</sup>

Alguns procedimentos e instrumentos característicos do processo de planejamento estratégico foram utilizados nas oficinas e estão disponíveis no documento da Unesco/Profae.<sup>12</sup> Nem todos os instrumentos foram utilizados em todas as oficinas, pois sua seleção dependeu das características de cada setor e do que se desejava obter como produto de cada oficina, considerando entrevistas e reuniões efetuadas anteriormente com a Alta Direção e os gerentes de cada setor.

À exceção do Gabinete, as oficinas foram realizadas em duas etapas: na primeira, o trabalho enfocou prioritariamente a análise situacional, a estruturação do projeto e a análise de objetivos, incorporando elementos para uma pré-análise estratégica. Na segunda, concentrou-se no processamento dos focos de ação e no desenho de estratégias e/ou operações. Aqui também foram delimitados os espaços organizacionais de gestão de cada área e foi definida a agenda de trabalho de curto prazo para cada ator, compreendendo operações e demandas de operações. Este processo ocorreu entre junho e agosto de 2002.

### **4.3 Monitoramento e Avaliação**

Após essa etapa do Planejamento Estratégico, implantou-se um conjunto de mecanismos e de ferramentas de gestão voltado para o monitoramento e a avaliação do plano. Dentre eles, destacam-se os espaços colegiados de gestão e a elaboração de um índice de desenvolvimento estratégico.

Os principais espaços colegiados tinham as seguintes atribuições:

- Grupo de Condução do Plano (GCP) – esfera de monitoramento e de decisão estratégica; tinha como funções direcionar, acompanhar, validar e modificar o plano, além de tomar decisões para questões não planejadas.
- Grupo de Integração Estratégica (GIE) – esfera de integração entre a Alta Direção e as gerências; tinha o objetivo de integrar, monitorar, avaliar e auxiliar a execução daquilo que foi planejado, executando o pré-processamento tecnopolítico para o GCP.

Estabeleceu-se um fluxo de informações entre esses dois espaços, de modo que as discussões relevantes, que não podiam ser resolvidas no âmbito no GIE, eram remetidas ao GCP para a



tomada de decisão, enquanto as decisões deste último grupo, que necessitavam ganhar capilaridade junto à equipe do projeto, eram repassadas ao GIE.

O registro formal das reuniões e o fluxo de informações entre os grupos foram feitos por meio de matrizes de acompanhamento que continham as operações e/ou as estratégias, os prazos, os responsáveis e as observações, o que permitiu a elaboração de relatórios sistemáticos para avaliação permanente da gestão.

No curso do processo avaliativo, para monitorar a efetividade do plano, surgiu a necessidade de analisar comparativamente o desempenho dos atores e utilizar o processo e o resultado como dispositivos integradores e corretores de direcionalidade estratégica.

Embora haja longa tradição de planejamento no setor saúde,<sup>14,15,16,8,17,18,19</sup> o mesmo não se pode afirmar em relação ao monitoramento e à avaliação do desenvolvimento estratégico de organizações, embora alguns estudos na área pública tenham procurado desenvolver estes processos.<sup>20,21,22</sup>

Na ausência de referências adicionais, buscou-se desenvolver uma ferramenta que permitisse o monitoramento e a avaliação da execução do plano do Profae a partir dos dados processados na etapa do planejamento, utilizando indicadores de desenvolvimento estratégico. Isso levou à elaboração de um índice, que, com base na coleta e na análise de informações qualitativas, procurou avaliar a efetividade do plano, assim como o grau de adesão de cada ator, relacionando-o a sua governabilidade sobre as ações a serem implementadas.

Foram observados alguns critérios consensuais na literatura para a construção destes indicadores, ainda que tais critérios não sejam específicos para o monitoramento e a avaliação estratégicos.<sup>23,24,25,21</sup>

<b>Crítérios para Elaboração do Índice de Desenvolvimento Estratégico</b>	
1. Relevância	– refletir algo básico e fundamental para descrever o fenômeno monitorado.
2. Acessibilidade dos Dados	– facilidade ao acesso dos dados referentes ao indicador.
3. Padronização	– maior a possibilidade de comparar uma realidade com as demais.
4. Capacidade de síntese	– transmitir rapidamente a informação, permitindo acesso aos detalhes, se necessário
5. Clareza na comunicação	– permitir rápida compreensão e aceitação pelos usuários.
6. Definição de metas	– permitir o estabelecimento de metas a serem alcançadas.
7. Sensibilidade temporal	– mostrar mudanças e tendências ao longo do tempo.
8. Preditividade	– avisar antecipadamente os problemas, antes que se tornem de difícil solução.
9. Pró-atividade	– mostrar o que vem dando certo, de forma a motivar.

Para os propósitos do presente artigo foram adotadas como categorias centrais de análise a

eficácia no que concerne ao planejado, a eficiência em relação ao tempo e a governabilidade sobre as operações/ações. Os achados relativos à governabilidade não serão aqui analisados.

#### **4.4 Índice de Desenvolvimento Estratégico (IDE)**

Com a finalidade de elaborar este índice criou-se uma planilha que, tomando em conta cada ator do Profae e desagregando-o por foco de ação, apresentava os problemas levantados nas oficinas, relacionando-os às ações/operações definidas e categorizando-as quanto à sua eficácia temporal em: ‘finalizadas’, ‘em andamento/permanentes’; ‘em andamento/conclusivas’; e ‘não realizadas’. Uma coluna registrava observações para informar os motivos do não cumprimento do planejado, sobretudo nos casos de atividades ‘não realizadas’.

As ações/operações ‘não realizadas’ eram aquelas que, no momento da coleta da informação, ainda não haviam sido iniciadas. As que já haviam sido realizadas, foram denominadas ‘finalizadas’ e as que já estavam ocorrendo e não eram conclusivas, foram classificadas como ‘em andamento/permanentes’. As tarefas que foram iniciadas, mas que não haviam sido finalizadas por ocasião da coleta dos dados, foram classificadas como ‘em andamento/conclusivas’.

Esta planilha permitia monitorar, mediante atualização contínua, o estágio de implementação do plano. A partir desta, foram elaborados gráficos setoriais demonstrativos da percentagem de execução do planejamento. Nesse caso, o total 100% correspondia a ter realizado de modo planejado o conjunto das operações/ações e 0% significava que nenhuma das atividades planejadas havia sido iniciada (método de cálculo: ações finalizadas e/ou em andamento divididas pelo número total de ações/operações).

Complexificando a ferramenta de monitoramento para contemplar melhor as dimensões de temporalidade e de eficácia, atribuíram-se valores às ações de acordo com sua categorização: para as ações realizadas e em andamento/permanentes, dois pontos; àquelas em andamento/conclusivas, um ponto; e às não realizadas, não se atribuiu ponto (ponto = zero).

Multiplicou-se, então, o número de operações/ações por ator e para cada categoria, pelo valor atribuído à respectiva categoria. Somaram-se os totais ponderados de cada categoria de modo a alcançar o valor total final obtido pelo ator. Dividiu-se então este resultado pela quantidade total de operações/ações de cada ator e multiplicou-se o valor obtido por cem (ver fórmula a seguir).

$$\text{IEP} = \frac{[(\text{N}^\circ \text{ de ações NÃO REALIZADAS } \times 0) + (\text{N}^\circ \text{ de ações EM ANDAMENTO CONCLUSIVAS } \times 1) + (\text{N}^\circ \text{ de ações EM ANDAMENTO PERMANENTES } \times 2) + (\text{N}^\circ \text{ de ações FINALIZADAS } \times 2)]}{\text{N}^\circ \text{ total de ações}} \times 100$$

O resultado constituiu o Índice de Efetividade do Plano (IEP), que foi calculado para o Profae como um todo e por ator. O objetivo da formação desse índice por área de atuação do Profae foi a elaboração de parâmetros para análise qualitativa sobre o andamento das diversas áreas do projeto, o que podia ser feito pela comparação entre os resultados obtidos pelos diversos atores envolvidos no Plano, refinando a análise apenas descritiva ou subjetiva. Dessa forma, a aplicação do índice apresentou finalidades descritivas e comparativas, o que permitiu a qualificação do processo como um todo.

#### **4.4.1 Aplicação do Índice de Desenvolvimento Estratégico**

A partir da construção e da aplicação do IEP desenvolveu-se um conjunto de análises sobre o Profae, utilizando as 214 operações/ações planejadas nas oficinas como linha de base.

Destas, o GCE foi o ator encarregado do maior número de ações, com quantitativos decrescentes a cargo do Componente I, do Componente II e da GAP. Cada um destes atores efetivamente implementou mais de trinta operações/ações planejadas. As Assessorias e o Suporte à GGP foram responsáveis por, no máximo, quinze atividades cada uma. Quando do término da coleta de dados, 66,7% das ações/operações haviam sido realizadas ou estavam em andamento, enquanto 33,6% ainda não haviam sido iniciadas (Gráfico 1).

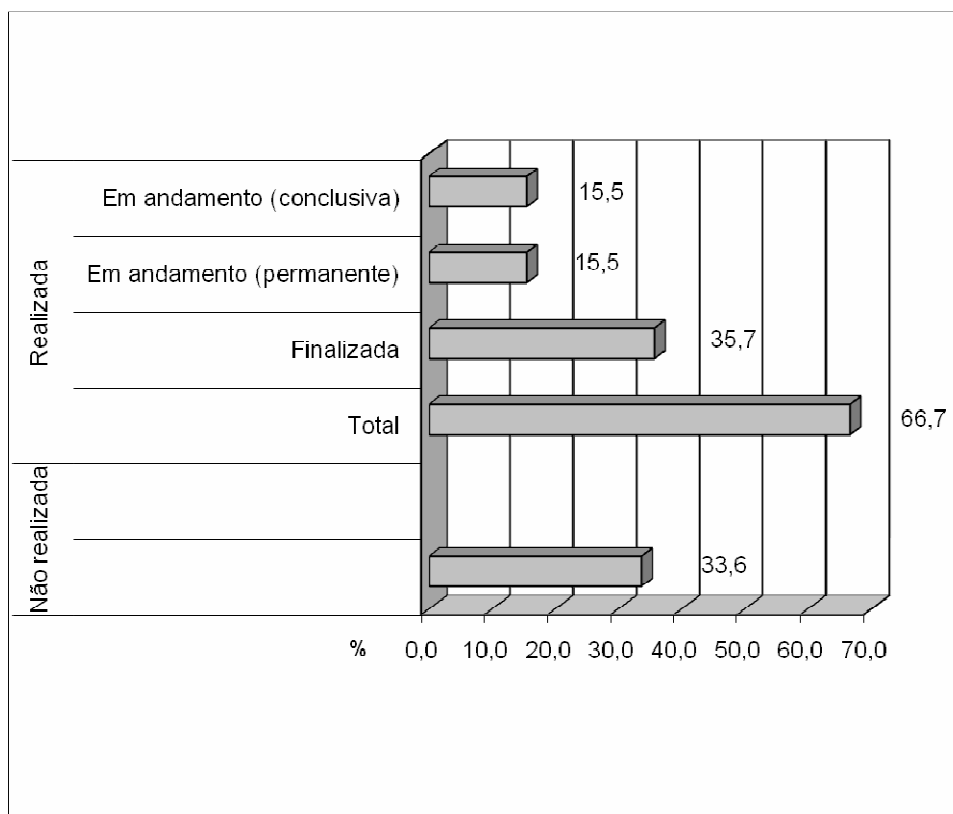


Gráfico 1 – Distribuição das Ações Planejadas segundo a Eficácia e a Temporalidade – Percentual.

Calculado de acordo com a metodologia descrita, o índice médio obtido pelo Profae (58%) foi o parâmetro arbitrado para avaliação dos atores, de modo que os índices superiores a este foram considerados satisfatórios, enquanto os inferiores, insatisfatórios. Quatro atores tiveram desempenho insatisfatório e cinco, satisfatório (Gráfico 2).

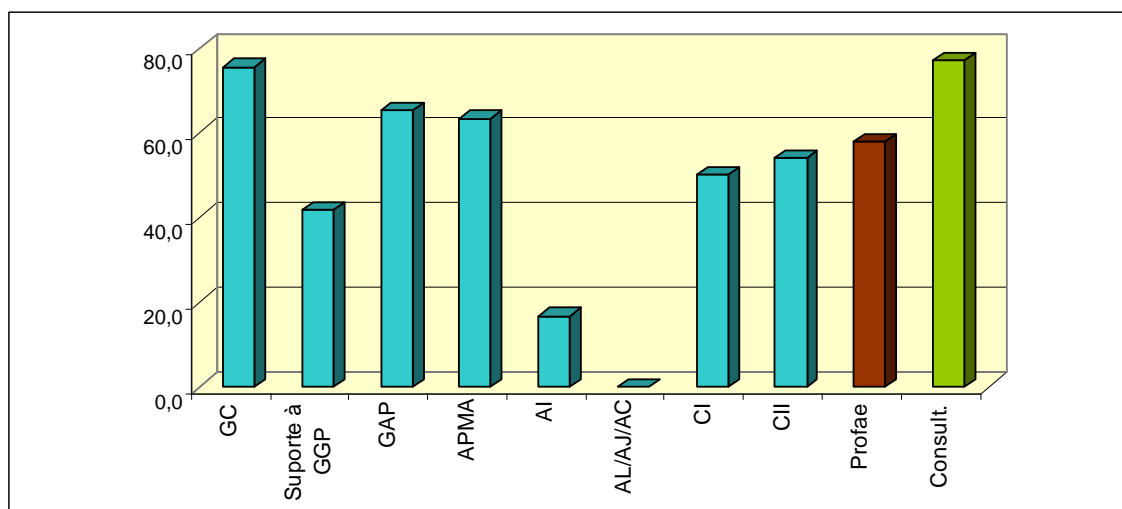


Gráfico 2 - Índice de Efetividade do Plano por Ator.

Inicialmente, aventou-se a hipótese de que o valor encontrado para os atores com desempenho insatisfatório estivesse basicamente relacionado a sua baixa governabilidade, o que reduziria a capacidade de ação. Em função disso, foram realizadas novas análises que permitiram inferir o comportamento de cada ator em relação ao nível de governabilidade sobre as operações/ações planejadas, além de se ter considerado uma estratificação em pontos de corte ‘baixo’, ‘mediano’ e ‘alto’.<sup>1</sup>

O detalhamento destas análises será objeto de outro artigo, porém os dados sobre governabilidade apontam para distribuição semelhante do padrão de governabilidade entre as ações ‘Realizadas’ ou ‘Em realização’ e as ‘Não realizadas’ e apresentam número expressivo de operações/ações sobre as quais os atores possuíam alta governabilidade, mas que não foram efetivamente realizadas: 18,7% do total de ações planejado e quase um terço do total de ações classificadas como de ‘Alta governabilidade’ (Gráfico 3).

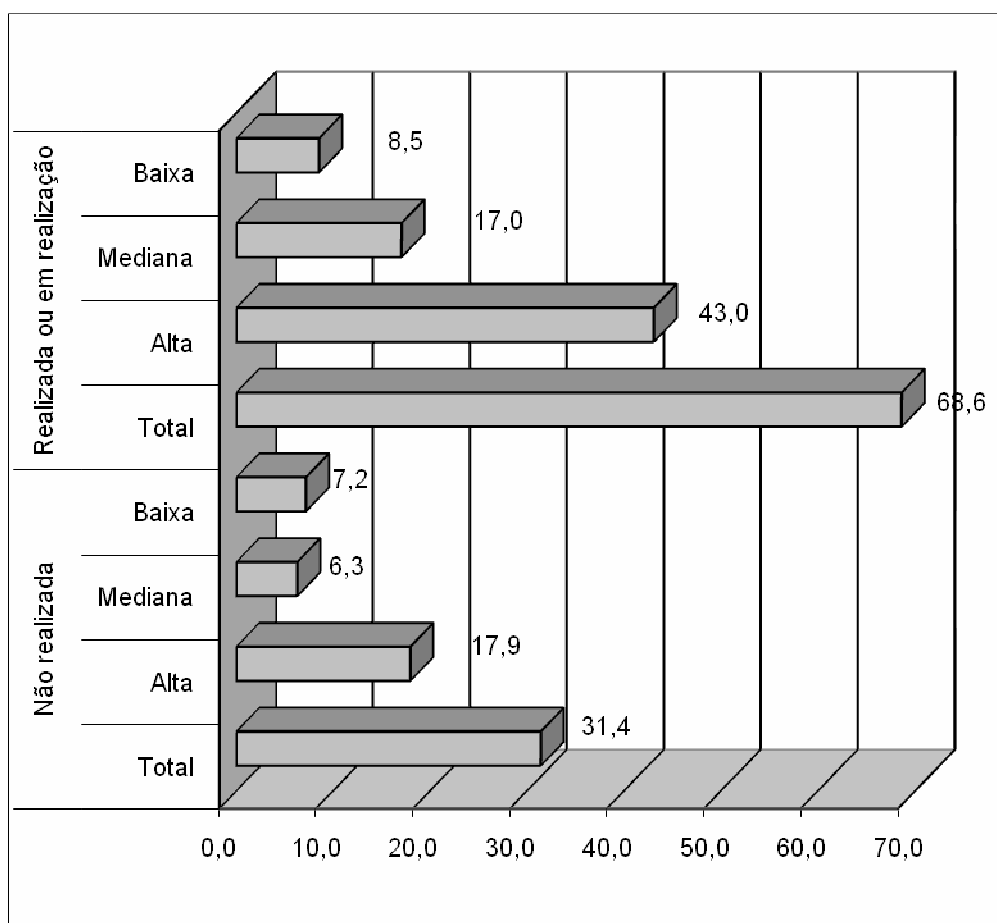


Gráfico 3 – Distribuição das Ações Planejadas segundo Eficácia Temporal e Grau de Governabilidade – Percentual

Também se verificou a existência de atores que, mesmo quando tiveram alta governabilidade sobre a maioria das operações/ações planejadas, realizaram-nas aquém do satisfatório e outros, cujo total de ações ‘Não realizadas’ era de Alta governabilidade (Gráfico 4).

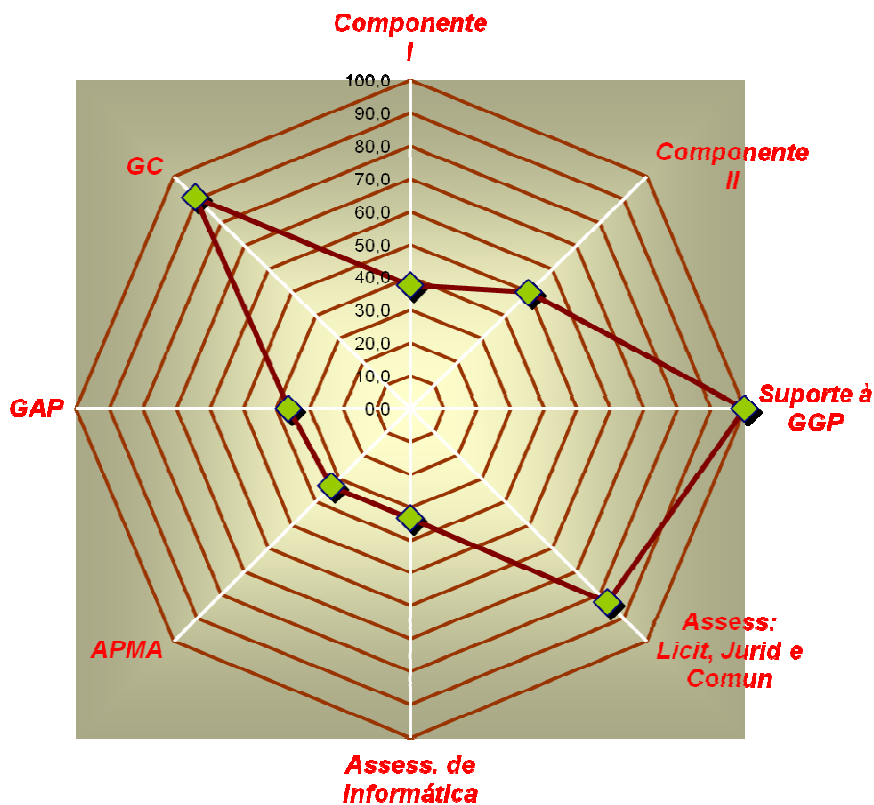


Gráfico 4 – Distribuição de Ações Não Realizadas de Alta Governabilidade por Setor - Percentual

Descartada a hipótese de que a baixa governabilidade sobre as ações seria a principal causa de desempenhos insatisfatórios, a ação diferenciada dos atores foi relacionada a sua maior ou menor adesão ao projeto de gestão. Concluiu-se que o não início/retardo das ações/operações estava associado sobretudo à baixa prioridade conferida por determinados atores às questões estratégicas.

## Considerações Finais

A partir da construção, da aplicação e da atualização do IEP, os espaços de gestão (GCP e GIE) monitoraram e avaliaram o plano do Profae, bem como o próprio índice.

O IEP permitiu aferir o grau de efetividade do plano, considerando a eficácia em relação ao planejado e a eficiência no tocante ao tempo, assim como o gradiente de adesão de cada ator às prioridades estabelecidas no planejamento estratégico. A partir das análises realizadas no GCP e no GIE, a correlação entre o grau de efetividade (IEP) e a governabilidade foi mais explorada, levando ao desenvolvimento de outro índice, mas tais achados não foram avaliados neste artigo.

Concluiu-se que o instrumento viabilizou a identificação empírica dos pontos críticos do sistema, que dificultavam o processo de gestão. Embora não seja possível extrapolar essa

aplicabilidade para outros SGE's, é provável que sua utilização em novas experiências possibilite atingir objetivos similares.

### Notas

<sup>i</sup> As ações foram classificadas como de 'Alta governabilidade' quando dependiam apenas do setor responsável para sua execução; denominadas como 'Mediana governabilidade' quando envolviam mais de um setor; por fim, de 'Baixa governabilidade' quando envolviam mais de um setor além daquele responsável ou a relação com atores externos.

### Referências Bibliográficas

1. MATUS, Carlos. *Adiós, Señor Presidente*. Caracas: Pomaire, 1987.
2. MATUS, Carlos. *Política, planejamento e governo*. Brasília, DF: IPEA, 1993.
3. CARR, David K, LITTMAN, Ian D. *Excelência nos Serviços Públicos*. Gestão de Qualidade Total na Década de 90. São Paulo: Qualitymark, 1992.
4. MINTZBERG, H, AHLSTRAND, B, LAMPEL, J. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
5. MORGAN, G. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas, 1997.
6. MOTTA, PR. *Gestão Contemporânea*. A Ciência e a Arte de Ser Dirigente. Rio de Janeiro: Record, 1991.
7. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. In: GRAU, Cunill, GARNIER, Nuria, OSZLAK, Leonardo, PRZEWORSKI, Adam (eds). *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires / Caracas: Fondo de Cultura Económica / CLAD, 2004.
8. CECÍLIO, Luis A, organizador. *Inventando a Mudança na Saúde*. São Paulo: Hucitec, 1994.
9. GALLO, Edmundo, VAITSMAN, J., CAMPOS FILHO, AC. *Gestão Inovadora e Cultura Organizacional*. In: COSTA, N. do R., RIBEIRO, JM. *Política de saúde e inovação institucional*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, 1996.
10. URIBE-RIVERA, JAVIER, Francisco. *Análise Estratégica em Saúde e Gestão pela Escuta*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.
11. BRASIL. Profae (Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem). Documento Básico, 2006. [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/book\\_profae\\_port.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/book_profae_port.pdf).
12. UNESCO/PROFAE (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/ Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem), 2002. Implantação do Sistema de Gestão Estratégica do Profae - Parte I - Relatório de consultoria.
13. GALLO, Edmundo, organizador. *Razão e planejamento*. Reflexões sobre política, estratégia e liberdade. São Paulo: Hucitec, 1995.
14. TESTA, Mario. Planejamento em Saúde: as Determinações Sociais. In: NUNES, Everardo Duarte, organizador. *As Ciências Sociais em Saúde na América Latina*. Brasília, OPAS, 1985.
15. CAMPOS, Gastão, MERHY, Emerson, NUNES, Everardo. *Planejamento sem Normas*. São Paulo: HUCITEC, 1989.
16. GALLO, Edmundo. Crise Teórica e Crise Política. Impactos na Saúde Coletiva. In: FLEURY, S. *Saúde: Coletiva? Questionando a onipotência do Social*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.
17. URIBE-RIVERA, JAVIER, Francisco. *Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

18. TEIXEIRA, Carmem Fontes, PAIM, Jairnilson Silva, VILASBÔAS, Ana Luiza. SUS, *Modelos Assistenciais e Vigilância da Saúde*. IESUS, VII(2), abr./jun., 1998. [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/iesus\\_vol7\\_2\\_sus.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/iesus_vol7_2_sus.pdf). (acessado em 05/maio/2009).
19. CAMPOS, Rosana Onocko. Planejamento e razão instrumental: uma análise da produção teórica sobre planejamento estratégico em saúde, nos anos noventa, no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 16(3):723-731, jul-set, 2000.
20. VAITSMAN, Jeni, FARIAS, Luís Otávio, MATTOS, Albertina Maria, CAMPOS FILHO, Antônio Claret. Metodologia de elaboração do Índice de Percepções Organizacionais. *Cadernos de Saúde Pública* [online], 2003, 19(6):1.631-43.
21. MIRANDA, Aline Branco de, TEIXEIRA, Bernardo Arantes do Nascimento. Indicadores para o monitoramento da sustentabilidade em sistemas urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. *Engenharia Sanitária Ambiental* [online]. 2004, 9(4): 269-79. ISSN 1413-4152. doi: 10.1590/S1413-41522004000400002.
22. SETTI, Andréia Faraoni Freitas. Análise de intervenção em área de mananciais no município de São Bernardo do Campo: o caso do Programa Bairro Ecológico. Dissertação de Mestrado em Saúde Pública . São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, FSP-USP, 2008.
23. RIPSA. *Indicadores e Dados Básicos para a Saúde no Brasil (IDB)*. Conceitos e Critérios. <http://www.ripsa.org.br/php/level.php?lang=pt&component=68&item=1> (acessado em 29/jun./2009).
24. BOSSEL, H. *Indicators for sustainable developmet: theory, method, applications – a report to the Balaton Group*. Manitoba: International Institute for Sustainable Development, 1999.
25. KAYANO, J, CALDAS, EL. Indicadores para o diálogo. In: CACCIABAVA, S. (coord.) *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis, 2002.



## CONCLUSÃO

Como dito preliminarmente, o desafio central desta tese foi propor encadeamentos teórico-práticos capazes de contribuir à consecução dos desafios da gestão pública no contexto do Estado contemporâneo, do mesmo modo que demonstrar sua eficácia praxística, além de suas limitações, em situações concretas.

Para tanto analisaram-se as territorialidades representativas de processos de inovação organizacional com o objetivo de avaliar os efeitos da aplicação da abordagem estratégico-comunicativa e dos instrumentos utilizados, verificando os limites e as potencialidades da inovação nas organizações e/ou processos estudados com base nas tecnologias empregadas.

Iniciou-se pela identificação de categorias que permitissem a construção de vínculos entre os sistemas teóricos adotados e que pudessem servir como elementos praxísticos sobre as territorialidades selecionadas.

No capítulo “Alienação, Inovação e Cotidiano Organizacional: Teses e Hipóteses”, a partir dos encadeamentos desenvolvidos entre as Teorias da Ação Comunicativa, do Cotidiano e da Autonomia, assim como dos aportes do planejamento urbano e estratégico-situacional, demonstrou-se aquela articulação teórico-empírica por meio das categorias: Projeto, Territorialidade, Autonomia e Responsabilização, do mesmo modo que seu desdobramento e/ou articulação a outras, tais como: Pactos de Reprodução e Produção, Governança, Capacidade de Gestão, Governabilidade, Eficiência e Eficácia. Neste capítulo também são apontadas suas possibilidades de operacionalização em tecnologias de gestão. Algumas das experiências que buscaram esta operacionalização foram objeto de análise nos capítulos subsequentes.

Assim, no capítulo “Flexibilidade, Responsabilização e Autonomia. O Caso da Diretoria de Investimentos e Projetos Estratégicos, DIPE/SE/MS” foram descritas e analisadas a reestruturação organizacional e a implantação de um modelo de gestão em que se definiram os arranjos organizacionais como decorrência das prioridades estratégicas pactuadas pela alta direção e não pelas linhas tradicionais de comando.

Verificou-se que os mecanismos de pactuação coletiva do Projeto de Governo introduzidos, bem como os de planejamento, de monitoramento e de avaliação, obtiveram sucesso na produção de algum grau de autonomia e na eficácia e na eficiência das ações. A flexibilidade organizacional adotada, representada pelos núcleos integradores e gerenciadores de operações, conseguiu imprimir direcionalidade estratégica à organização. Por sua vez, a

sustentabilidade do Projeto e do modelo adotado demonstrou-se muito dependente da postura da Alta Direção, portanto sujeita à reversão em função de suas mudanças, o que aponta para o desafio da profissionalização da gestão como variável importante nestes processos.

Esta afirmação também é válida para a experiência descrita no capítulo “Acordo Amazônico de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde: uma experiência de integração regional”. Aqui buscou-se demonstrar também a importância da construção de uma Agenda Estratégica coletivamente pactuada como fio condutor da inovação, assim como das ferramentas de planejamento, de monitoramento e de avaliação na garantia da direcionalidade, da eficiência e da eficácia.

A principal diferença residiu no fato de que isto se deu no âmbito de uma experiência de trabalho em rede colaborativa (de solidariedade). Esta permitiu que atores de origem institucional diferente constituíssem um espaço coletivo de gestão, no qual foi possível a materialização de pactos entre atores (comunicativo), que direcionaram um projeto de mudança planejado (estratégico-instrumental) e que se mostrou eficaz no alcance de resultados. Por sua vez, a sustentabilidade do Acordo mostrou-se dependente da Alta Direção, embora, neste caso, menos pela sustentabilidade do Projeto e mais pelo abandono dos mecanismos de planejamento, de monitoramento e de avaliação.

No capítulo “Desenvolvimento e Uso de Indicadores de Desenvolvimento Institucional: O Caso do Programa de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Enfermagem, Profae/MS”, foram descritas a elaboração e a primeira etapa de utilização de Indicadores de Desenvolvimento Institucional como ferramentas de monitoramento e de avaliação dos processos de gestão estratégica. O objetivo foi destacar a importância do M&A para a análise coletiva da consecução dos objetivos definidos, da adesão dos atores a estes e da eficácia das ações, reelaborando de maneira regular o planejamento através da repactuação a partir de evidências.

Nele se verifica que a adoção de índices de desenvolvimento estratégico e seu gerenciamento por espaços coletivos e integradores é uma potente ferramenta de gestão, apoiando a tomada de decisão, fortalecendo a direcionalidade estratégica e identificando as causas de ineficiência e de ineficácia, em especial aquelas relacionadas à governabilidade e à adesão ao projeto.

Entretanto, aqui também aparece como variável determinante na sustentabilidade da inovação a decisão da Alta Direção, uma vez que, com a sua mudança, os processos de M&A adotados foram abandonados.

A análise das territorialidades permite concluir que, no âmbito organizacional, quando se introduz elementos praxísticos que interferem em seu cotidiano, é possível reiventá-lo criticamente.

Uma organização pode ser vista como um sujeito, um ator social coletivo, por conseguinte é portadora de um Projeto e se encontra voltada para sua implementação, esteja consciente ou não disso. A operação cotidiana, por seu caráter alienante, reproduz a direcionalidade dominante, usualmente burocrática – no sentido weberiano, de ação-racional-com-respeito-a-fins – e autoritária.

A promoção da desalienação, da emancipação, portanto, requer momentos em que os sujeitos possam refletir criticamente sobre este cotidiano, repactuando seu Projeto e a maneira como irá implementá-lo, seu modo de gestão, seu modo de andar a vida.

Por isso, a abordagem adotada valoriza tanto o Projeto, a "...superação subjetiva da objetividade em direção à objetividade, tenso entre as condições objetivas do meio e as estruturas objetivas do campo dos possíveis ...".<sup>1</sup> As experiências analisadas permitem afirmar que, quando há a promoção da pactuação em espaços coletivos, se torna mais viável a adesão dos sujeitos (indivíduos, grupos) a um projeto inovador.

Em contrapartida, as experiências indicam que a pactuação do Projeto é insuficiente para uma organização atualizar, dar concretude à inovação. É necessário desenvolver sua Capacidade de Governo através de Pactos de Produção que “reorientem os processos de trabalho, definindo os objetivos a serem atingidos, as eventuais perdas e ganhos a serem assumidos e as características das relações entre os sujeitos da organização (hierarquia, grau de autonomia, responsabilidade etc.)” (ver Capítulo II).

Projetos emancipatórios, inovação e autonomia são, portanto, condicionados por pactos organizacionais produzidos por ações comunicativo-estratégicas sobre dada territorialidade.

A complementação teórica entre teoria da ação comunicativa e teoria do cotidiano, ambas críticas e emancipatórias, mostrou-se capaz de permitir a formulação de abordagens teórico-conceituais que subsidiaram a implantação das práticas inovadoras apresentadas neste trabalho. Associados às categorias de governança e de pactos de reprodução e produção, estes enlaces teórico-conceituais se mostraram potentes para a análise e a intervenção sobre a realidade no sentido da produção de inovação baseada na autonomia.

A sustentabilidade destes processos inovadores, em todos os casos, apresentou-se extremamente dependente dos recursos políticos da Alta Direção. Na gestão pública, tal fato merece especial destaque na medida em que a alternância do exercício do poder gera impacto,

sobremaneira, nos arranjos inovadores. A categoria Pacto de Reprodução aponta alternativas para isso, mas o próprio pacto é dependente, por sua vez, da decisão política. Pelo exposto coloca-se como relevante a questão da profissionalização da gestão pública, em que pesem as afirmações do impacto da estabilidade sobre sua eficiência.

O remetimento, efetuado em todos os casos expostos, ao cotidiano, ao território e ao homem faz com que territorialidade e espacialidade adquiram importância central em qualquer proposição que se queira efetiva, na medida em que se torna impossível pensar a vida cotidiana sem conhecer as práticas que se estruturam referenciadas a determinados territórios e aos projetos dos atores envolvidos.

As experiências analisadas demonstram a potência do constructo teórico desenvolvido como base da implantação de inovações organizacionais produtoras de autonomia, assim como da abordagem e das ferramentas utilizadas. Também indicam sua eficácia na alteração da direcionalidade do cotidiano organizacional no sentido de um Projeto emancipatório.

### **Referência Bibliográfica**

SARTRE, Jean-Paul. Questão de método. In: SARTRE, Jean-Paul. *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. v. 14, p.160-1