



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO  
E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Clodoaldo Gomes de Oliveira

**ADESÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA À EMPRESA  
BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES: REPERCUSSÕES NA GESTÃO E  
NAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO LAURO  
WANDERLEY**

João Pessoa  
2019

Clodoaldo Gomes de Oliveira

**ADESÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA À EMPRESA  
BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES: REPERCUSSÕES NA GESTÃO E  
NAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO LAURO  
WANDERLEY**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior da Universidade Federal da Paraíba – como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior

Orientador: Prof. Dr. Éder da Silva Dantas

João Pessoa  
2019

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

O48a Oliveira, Clodoaldo Gomes de.  
Adesão da Universidade Federal da Paraíba à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: repercussões na gestão e nas relações de trabalho no Hospital Universitário Lauro Wanderley / Clodoaldo Gomes de Oliveira. - João Pessoa, 2019.  
132 f. : il.

Orientação: Éder da Silva Dantas.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Reestruturação produtiva. 2. Gerencialismo. 3. Relações de trabalho no setor público. 4. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. I. Dantas, Éder da Silva. II. Título.

UFPB/BC

Clodoaldo Gomes de Oliveira

**ADESÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA À EMPRESA  
BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES: REPERCUSSÕES NA GESTÃO E  
NAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO LAURO  
WANDERLEY**


Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior da Universidade Federal da Paraíba – Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, como requisito para obtenção do título de mestre.

Aprovado em: João Pessoa/PB, 26/04/2019

**BANCA EXAMINADORA:**

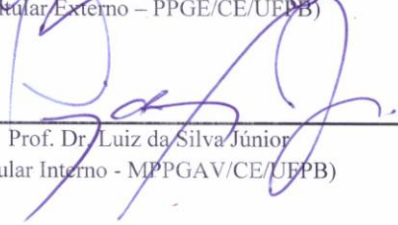
---

Prof. Dr. Éder da Silva Dantas  
(Orientador – MPPGAV/CE/UFPB)



---

Prof. Dr. Wilson Honorato Aragão  
(Titular Externo – PPGE/CE/UFPB)



---

Prof. Dr. Luiz da Silva Júnior  
(Titular Interno - MPPGAV/CE/UFPB)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, Augusta, lavadeira, aposentada, semianalfabeta, que trabalhou décadas a fio, de domingo a domingo, muitas vezes nos seus longos serões, passando roupa até tarde da noite, para sustentar seus filhos e garantir que eles pudessem ter o que a vida tinha lhe privado: o direito de estudar.

Agradeço também a meus Paulos: Paulo Pai, que, apesar da curta convivência, ajudou a me formar como homem; Paulo Irmão, que antes de ser empregado público da EBSEH, sempre foi parceiro de muitos debates intelectuais; Paulo Filho, por ter me dado mais um sentido para lutar por um futuro melhor. E, *in memoriam*, a Cláudio, operário da construção civil, irmão mais velho. Homens importantes de minha vida.

Agradeço a Lourdinha, minha namorada, que tem sido uma grande companheira, em todos os momentos.

Agradeço ao corpo técnico-administrativos do HULW por ter inspirado o objeto deste trabalho. Agradeço aos professores do MPPGAV por se dedicarem a este projeto tão maravilhoso de curso.

Agradeço a meu orientador, pelo apoio e confiança depositados a meu projeto de pesquisa e o estímulo a produzir teoricamente, e autonomia que me ofereceu para desenvolver a minha base teórica, com os aportes que me foi oferecido no campo da gestão pública. Autonomia que deu sentido ao trabalho árduo que foi dispensado para construir este texto.

Agradeço aos colegas de mestrado, que mostram que a vida acadêmica pode ser permeada de companheirismo e solidariedade, em vez de individualismo e competitividade. Em especial, a Valdinez, Edileuza, Nildo, Darci pelas suas contribuições. E as amigas Adriana e Sandrinha pela colaboração e interesse pela temática.

Agradeço a minha ex-chefe Ana Berenice, pela compreensão, e aos colegas técnico-administrativos e docentes do DLEM pelo estímulo.

Agradeço ao amigo e companheiro Rafael, e aos companheiros da Unidade Popular, que têm sido minha segunda família (e às vezes a primeira). Agradeço aos companheiros do SINTESPB, na pessoa da sua presidente, Geralda Vítor.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a todas as Augustas, que, como minha mãe, são mulheres guerreiras que anulam suas vidas no trabalho doméstico para tentar assegurar um futuro melhor para seus filhos.

Dedico este trabalho a todos os Cláudios, que constroem com seu suor o nosso país.

Dedico este trabalho a todos os Paulos, empregados públicos da EBSEH: se o regime nos separa, que a luta por uma universidade e um hospital universitário sempre público e gratuito e por trabalho com sentido nos una.

Dedico este trabalho a todas as Lourdinhas, que, como minha namorada, são trabalhadoras desempregadas que, após anos “vestindo a camisa da empresa” foram vítimas do enxugamento de quadros motivado pela concentração de capital; mulheres guerreiras, chefes de família, que brigam pelo privilégio da servidão, ou seja, por conseguir um emprego para sozinhas sustentarem-se.

Dedico este trabalho a todas as Valdinezes, profissionais de enfermagem dos hospitais universitários, improdutivas para o capital, mas que produzem saúde, dentro dos limites impostos pelas péssimas condições de trabalho ofertadas pela desvalorização do Estado, e que se dividem entre seus diversos papéis.

Dedico a todos os Rafeais, que se dedicam a construir a unidade do nosso povo para lutar cotidianamente por seus direitos.

Dedico este trabalho a todos os trabalhadores do mundo.

Por fim, espero que esta pesquisa não seja condenada à “crítica roedora dos ratos”, e sirva para orientar a todos que lutam em defesa de uma universidade pública, democrática e autônoma.

“A desvalorização do mundo humano aumenta em proporção direta com a valorização do mundo das coisas.”

**(Karl Marx)**

## RESUMO

A presidenta Dilma Rousseff sancionou em 2011 a Lei n.º 12.550, que autorizava a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) com a finalidade de gerir os Hospitais Universitários Federais (HUFs). A Universidade Federal da Paraíba (UFPB) assinou contrato com a empresa para terceirização da gestão do Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW) em 2013. Esta pesquisa teve como objetivo geral identificar as repercussões provocadas pela adesão da UFPB à EBSERH sobre a gestão e as relações de trabalho no HULW. Para tanto, realizamos uma pesquisa exploratória e descritiva, com enfoque qualitativo, que utilizou como paradigma teórico o materialismo histórico e, coerentemente, a dialética como método de abordagem teórico-analítico. Quanto aos procedimentos técnicos, nosso trabalho consiste num estudo de caso, que utilizou como técnicas de coleta de dados pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com representação da atual gestão do HULW, da gestão da UFPB, dos empregados públicos da EBSERH e dos servidores técnico-administrativos da UFPB lotados nesse hospital-escola. Após a análise de documentos e referências teóricas críticas e favoráveis à concepção gerencialista de administração pública, compreendemos que a EBSERH, como modelo de gestão para os HUFs, se situa dentro do contexto da Reforma Gerencial do Estado no Brasil, iniciada em 1995 no Governo FHC e que foi continuada de forma particular pelos governos petistas. Ao efetivar nossa pesquisa empírica, identificamos que houve no HULW o fim de contratos irregulares de terceirização, reabertura de concursos públicos, melhoria da estrutura física e repactuação do contrato com o Sistema Único de Saúde (SUS) com um maior aporte de recursos financeiros. No entanto, a adesão repercutiu negativamente sobre a autonomia universitária, sobre a gestão democrática do hospital-escola e a capacidade de organização e mobilização sindical devido a um processo de fragmentação da categoria dos trabalhadores públicos atuantes no HULW em dois regimes trabalhistas (Regime Jurídico Único – RJU e Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), o que acarretou muitos conflitos nas relações de trabalho no hospital. Dialeticamente, esse novo cenário adverso estimulou novas formas de organização e táticas de atuação por parte do movimento sindical, com o surgimento de novas lideranças e oxigenação do trabalho de base.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reestruturação produtiva. Gerencialismo. Relações de trabalho no setor público. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.



## **ABSTRACT**

President Dilma Rousseff sanctioned Law no. 12.550, authorizing the creation of the Brazilian Hospital Services Company (EBSERH) for the purpose of managing the Federal University Hospitals (HUFs). The Federal University of Paraíba (UFPB) signed a contract with and company to outsource the management of the University Hospital Lauro Wanderley (HULW) in 2013. This research had as general objective to identify the repercussions provoked by the adhesion of the UFPB to the EBSERH on the management and the relations working in HULW. For that, we conducted an exploratory and descriptive research, with a qualitative approach, that used as theoretical paradigm the historical materialism and, coherently, the dialectic as a method of theoretical-analytical approach. As for the technical procedures, our work consists of a case study, which used as documentary research data collection techniques and semi-structured interviews with representation of the current HULW management, the management of the UFPB, the public employees of EBSERH and the technical-administrative servers of UFPB crowded at this school hospital. After analyzing documents and critical theoretical references and favorable to the managerialist conception of public administration, we understand that the EBSERH, as a management model for HUFs, is situated within the context of the State Management Reform in Brazil, initiated in 1995 in the FHC Government and that was continued in a particular way by the PT governments. In order to carry out our empirical research, we identified that in the HULW there were irregular contracts for outsourcing, reopening of public tenders, improvement of the physical structure and renegotiation of the contract with the Unified Health System (SUS) with a greater contribution of financial resources. However, membership had a negative effect on university autonomy, on the democratic management of the school hospital, and on the capacity for organizing and mobilizing trade unions due to a process of fragmentation of the category of public workers working in the HULW in two labor regimes (Single Legal Regime - RJU and Consolidation of Labor Laws - CLT), which led to many conflicts in the work relations in the hospital. Dialectically, this new adverse scenario stimulated new forms of organization and tactics of action on the part of the union movement, with the emergence of new leaderships and oxygenation of the base work.

**KEYWORDS:** Productive restructuring. Managerialism. Labor relations in the public sector. Brazilian Company of Hospital Services.

## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

<b>Figura 1:</b> Estrutura do PCCTAE - Janeiro / 2017 .....	63
<b>Figura 2:</b> Estrutura administrativa do HULW, antes implantação do modelo de gestão da EBSEH.....	94
<b>Figura 3:</b> Organograma Gerencial do HULW/EBSEH .....	95
<b>Figura 4:</b> Organograma da Gerência Administrativa do HULW/EBSEH.....	96
<b>Tabela 1:</b> Distribuição de cargos no HULW .....	94
<b>Tabela 2:</b> Cargos em comissões e funções gratificadas da EBSEH para as unidades hospitalares .....	99
<b>Tabela 3:</b> Tabela de Remuneração dos Cargos de Direção das IFES (CD) .....	99
<b>Tabela 4:</b> Gastos com postos de trabalho terceirizados irregulares.....	100

## LISTA DE SIGLAS

ABRAHUE	Associação Brasileira dos Hospitais Universitários e de Ensino
ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
APEOESP	Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
APH	Adicional de Plantão Hospitalar
BM	Banco Mundial
CCHLA	Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes
CEBES	Centro Brasileiro de Estudos em Saúde
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CHESF	Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONCLAT	Congresso Nacional das Classes Trabalhadoras
CONDSEF	Confederação Democrática dos Servidores Federais
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CSPB	Confederação dos Servidores Públicos do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DF	Distrito Federal
DLEM	Departamento de Letras Estrangeiras Modernas
EAD	Educação a Distância
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EC	Emenda Constitucional
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
FASUBRA	Federação de Sindicatos dos Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FEDP	Fundações Estatais de Direito Privado
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional

GAE	Gratificação de Atividades Executivas
GT SAÚDE	Grupo de Trabalho em Saúde
HE	Hospital de Ensino
HUF	Hospital Universitário Federal
HULW	Hospital Universitário Lauro Wanderley
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IQ	Incentivo à Qualificação
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MP	Medida Provisória
MPPGAV	Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCCTAE	Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
PCU	Plano de Cargo Único
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Estado
PGR	Procuradoria Geral da República
PLP	Projeto de Lei Complementar
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUCRCE	Plano Único de Classificação e Reestruturação de Cargos e Empregos
REHUF	Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais
RJU	Regime Jurídico Único
SAME	Serviço de Arquivo Médico e Estatística
SEGES	Secretaria de Gestão
SINTESPB	Sindicato dos Trabalhadores em Ensino Superior da Paraíba
SPFs	Servidores Públicos Federais

SSA	Serviço Social Autônomo
SUS	Sistema Único de Saúde
TAE	Técnico-Administrativos em Educação
TIC	Tecnologia da informação e comunicação
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>1.1 Relevância do Tema</b> .....	19
<b>1.2 Objetivos</b> .....	20
<b>1.3 Metodologia da Pesquisa</b> .....	21
1.3.1 Caracterização da Pesquisa.....	21
1.3.2 Técnicas de Coleta de Dados.....	22
1.3.3 Amostra da Pesquisa.....	23
1.3.4 Método de Análise dos Dados .....	23
1.3.5 Método Lógico .....	23
<b>1.4 Estrutura da Dissertação</b> .....	24
<b>2 A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DO CAPITALISMO E SUAS REPERCUSSÕES SOBRE O ESTADO E A UNIVERSIDADE PÚBLICA</b> .....	26
<b>2.1 Trabalho e educação como atividades essencialmente humanas</b> .....	26
<b>2.2 Relações de produção capitalistas e as relações de trabalho no setor público</b> .....	27
2.2.1 O processo de trabalho em saúde .....	27
2.2.2 O processo de produção capitalista e suas relações de produção.....	28
2.2.3 As relações de trabalho no serviço público .....	29
2.2.4 Delimitando o conceito de relações de trabalho.....	31
<b>2.3 A crise do Fordismo, a reestruturação produtiva do capitalismo e suas repercussões no processo de trabalho</b> .....	32
2.3.1 A crise do Taylorismo e do fordismo como expressão da crise estrutural do capitalismo .....	33
2.3.2 O Toyotismo e as novas formas de acumulação de capital .....	35
2.3.3 Acumulação flexível e jornada de trabalho .....	36
2.3.4 A nova conformação da classe trabalhadora nos dias atuais .....	37
2.3.5 Reestruturação produtiva e relações de trabalho no setor público .....	39
<b>2.4 Estado Capitalista e as Políticas Públicas da Educação Superior</b> .....	40
2.4.1 O caráter do Estado capitalista .....	40
2.4.2 A crise do Keynesianismo e a disputa pelo fundo público.....	42
2.4.3 O neoliberalismo e as políticas internacionais de educação superior.....	43
<b>3. O MODELO DE GESTÃO DA EBSEH DENTRO DO CONTEXTO DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO</b> .....	45
<b>3.1 Evolução da Administração Pública no Brasil</b> .....	45

3.1.1 O Varguismo e a modernização do Estado Brasileiro.....	46
3.1.2 A República Populista e o protagonismo sindical dos trabalhadores públicos .....	47
3.1.3 A Reforma Administrativa da Ditadura Militar .....	48
<b>3.2 A luta por Democracia e Direitos Sociais: novo sindicalismo e movimento pela Reforma Sanitária .....</b>	<b>49</b>
3.2.1 O Surgimento do Novo Sindicalismo.....	49
3.2.2 O novo sindicalismo do Setor Público .....	50
3.2.3 A Luta Popular pela Reforma Sanitária.....	52
3.2.4 A Constituição de 1988, a crise dos HUs e sua inclusão no SUS .....	53
3.3 A Contrarreforma Gerencial do Estado Brasileiro .....	53
3.3.1 A Reforma Gerencial de FHC .....	55
3.3.2 Repercussões da Reforma Gerencial sobre a organização e o funcionamento das Universidades Públicas.....	56
3.3.3 As fundações de apoio e a Reforma Gerencial nos HUS .....	57
<b>3.4 A era PT e a busca de alternativas para a crise dos Hospitais Universitários.....</b>	<b>59</b>
3.4.1 O PT e a terceira via .....	59
3.4.2 O Governo Lula e a luta dos TAE por valorização .....	60
3.4.3 O Governo Lula e a política de expansão para as Universidades Federais .....	64
3.4.4 O Governo Lula e os HUs .....	66
<b>3.5 A EBSEERH no contexto da Reforma Gerencial do Estado .....</b>	<b>68</b>
3.5.1 A EBSEERH e os Princípios Gerencialistas para a Reforma do Serviço Público.....	68
3.5.2 Fundações Estatais: o PT e a busca por um novo modelo de gestão para os HUs .....	71
3.5.3 A Estrutura Organizativa da EBSEERH e suas relações de trabalho .....	76
<b>4 O MODELO DE GESTÃO DA EBSEERH E AS REPERCUSSÕES NAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO HULW .....</b>	<b>80</b>
<b>4.1 A UFPB, o HULW e as Organizações dos Trabalhadores Públicos .....</b>	<b>80</b>
4.1.1 A UFPB e sua Estrutura Administrativa.....	80
4.1.2 O Hospital Universitário Lauro Wanderley .....	83
4.1.3 O SINTESPB e a criação da comissão do HULW .....	84
<b>4.2 A adesão da UFPB e a nova estrutura organizacional do HULW .....</b>	<b>89</b>
4.2.1 O Embate entre a Gestão da UFPB e a Comunidade Universitária.....	89
4.2.2 O Contrato de Terceirização e a Situação Funcional dos RJUs .....	92
4.2.3 Mudanças na Estrutura Organizacional do HULW .....	93
<b>4.3 A Política de Gestão das Relações de Trabalho da EBSEERH .....</b>	<b>100</b>

4.3.1 Diferenças de Regime e Conflitos entre os Trabalhadores Públicos.....	102
4.3.2 Diferenças de Jornadas de Trabalho.....	105
4.3.3 Negociação Coletiva e Formas de Luta dos Trabalhadores .....	106
<b>4.4 A Implantação do Modelo de Gestão da EBSEH no HULW e seus resultados .....</b>	<b>110</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>115</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>118</b>
<b>APÊNDICE A - Roteiro de Perguntas para Entrevistas Semiestruturadas .....</b>	<b>123</b>
<b>APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (para gestores).....</b>	<b>124</b>
<b>APÊNDICE C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (para Representantes dos Trabalhadores) .....</b>	<b>126</b>
<b>ANEXO A – Parecer Favorável do Comitê de Ética .....</b>	<b>128</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação aborda as repercussões observadas na gestão e nas relações de trabalho no Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW) após a assinatura em 2013, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), de contrato de gestão com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) para a administração de seu hospital-escola. A mesma foi submetida como trabalho de conclusão do mestrado profissional do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (MPPGAV) da UFPB, na linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior.

O hospital-escola tem como especificidade a articulação essencial entre educação e trabalho. Essas, como aponta Saviani (2007), são duas atividades especificamente humanas. Ou seja, rigorosamente falando, apenas o ser humano trabalha e educa. (SAVIANI, 2007, p. 152)

Segundo Médici (2001), os hospitais de ensino são tão antigos quanto o conceito de saúde, que surgiu com o Renascimento. No entanto, a medicina flexneriana<sup>1</sup>, e seu impacto no aumento da especialização, a partir do início do século XX, ampliou o alcance dessas instituições, tornando obrigatório o seu vínculo orgânico e dependência institucional às Faculdades de Medicina.

No Brasil, como leciona Barros (2014), os hospitais universitários existem desde o século XIX. Nessas muitas décadas de existência, passaram por grandes momentos, assim como por extensos períodos de decadência. Sua missão inicial era servir como campo de prática na formação de profissionais da área de saúde, em especial para o curso de medicina. Nas décadas de 1950 e 1960, eles atingiram seu ápice em educação com a implantação das residências médicas<sup>2</sup>.

A chamada “crise” dos hospitais universitários teve início na década de 1970. A partir desse período, essas instituições começaram a conviver com dificuldades diversas, tendo seu agravamento ocorrido nos anos 1990 quando elas passaram a integrar o Sistema Único de Saúde (SUS). A partir dessa época, sua crescente participação no atendimento à demanda do sistema e no suprimento das deficiências da rede assistencial básica agravaram ainda mais os problemas de custeio<sup>3</sup>, inclusive dificultando o ensino e a formação profissional. (BARROS, 2014, p. 32)

Atualmente, no Brasil, os Hospitais Universitários Federais (HUFs) têm por finalidade exercer o ensino, a pesquisa e a extensão, por meio da assistência à saúde de média e alta complexidade. São responsáveis por grande parte das pesquisas na área de Saúde e pela formação de

---

<sup>1</sup> Também chamada de Medicina Científica, surgida no início do século XX nos Estados Unidos, dá início a um movimento que busca dar autoridade científica à medicina, profissão que era dominada naquele país pelo livre exercício dos “práticos”.

<sup>2</sup> Essas residências consistem na formação especializada de profissionais em áreas específicas da medicina. (BARROS, 2014, p. 32)

<sup>3</sup> Segundo Lopes (2018, p. 42), são as despesas “em que há uma contraprestação ao pagamento que o Estado realiza periodicamente, como, por exemplo, a remuneração dos servidores públicos, pagamento aos fornecedores, destinados à manutenção de serviços públicos prestados diretamente pelo ente público titular dos recursos e/ou adaptação de bens imóveis que pertencem ao patrimônio da própria entidade.

um expressivo número de profissionais de saúde, em nível de graduação e pós-graduação (SODRÉ et al., 2013).

Do ponto de vista da gestão, os HUFs estão vinculados à universidade federal à qual pertencem. São regulados pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), em sua dimensão acadêmica, e pelo Ministério da Saúde (MS), em virtude de sua inserção no Sistema Único de Saúde (SUS).

Em linhas gerais, o MEC é responsável pela despesa de pessoal e pela manutenção e ampliação da estrutura física. Ao MS, cabe o financiamento do custeio das atividades médico-assistenciais através da pactuação de metas com o SUS. Esse financiamento via MS se efetivou a partir da década de 1990, quando esses hospitais foram inseridos dentro da rede pública de saúde, em cumprimento ao artigo 45 da Lei Orgânica da Saúde<sup>4</sup> (SODRÉ et al., 2013).

Um dos principais problemas enfrentados pelos HUFs nas últimas décadas foi o déficit de pessoal e a precarização dos vínculos trabalhistas de sua força laboral técnico-administrativa. Sem reposição de seu quadro de pessoal permanente — composto por servidores técnico-administrativos das universidades federais, regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU) —, devido à ausência de concursos públicos, as gestões recorreram à terceirização para garantir o funcionamento de seus hospitais.

Isso onerava significativamente o custeio desses hospitais, já que, enquanto os servidores RJU são pagos com recursos específicos do orçamento do MEC, o pagamento dos contratos de terceirização de mão de obra são custeados com parte das verbas repassadas pelo SUS para a manutenção - recursos esses que poderiam ser gastos com medicamentos, reagentes para exames laboratoriais, alimentação para pacientes e acompanhantes etc.

Além do problema financeiro, quando utilizada para as chamadas atividades-fim dos hospitais (contratação de pessoal para atuar diretamente nos cuidados de saúde), a terceirização causa um problema também jurídico para as gestões. Como esse tipo de contratação fere o estabelecido pelo Decreto n.º 2.271/1997<sup>5</sup>, que regulamenta as atividades que poderiam ser terceirizadas no serviço público federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) pressionou continuamente as gestões dos HUFs, as Reitorias das Universidades Federais e o Governo Federal por uma solução.

Para avaliarmos o impacto desse problema na dimensão assistencial do hospital, dados do MEC apontam que só em 2008, 1.124 leitos foram desativados nesses hospitais em razão do déficit de pessoal (SODRÉ et al., 2013).

Diante da pressão do TCU para a solução da terceirização irregular de pessoal nos HUs, o Governo Lula optou pelo caminho da terceirização da própria gestão dos hospitais. No dia 31 de dezembro de 2010, o presidente Luís Inácio Lula da Silva assinou a Medida Provisória (MP) n.º 520,

---

<sup>4</sup> Lei 8080/90. Disponível em :<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 20 ago.2018.

<sup>5</sup> No Capítulo 3, teremos a oportunidade de realizar uma análise dessa legislação.

que autorizava a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. (EBSERH).

Com a perda de validade da MP, a presidente Dilma Rousseff, sua sucessora, encaminhou um projeto de lei ao Congresso Nacional, que foi aprovado e se converteu na Lei n.º 12.550, sancionada no dia 15 de dezembro de 2011.

A EBSERH é uma empresa estatal de direito privado, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que tem como objetivo principal a gestão dos Hospitais Universitários Federais (HUFs).

Após sua criação, a empresa passou a ser a agência do Ministério de Educação e Cultura (MEC) responsável pela gestão do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF)<sup>6</sup>. Essa se constituiu numa nova fonte de financiamento dos HUFs, com o partilhamento de investimentos entre os dois ministérios.

Quanto ao regime de trabalho, o quadro próprio de trabalhadores da empresa é composto de empregados públicos, conforme estabelece o artigo 10 da Lei n.º 12.550/2011. Submetem-se, portanto, à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com contratação condicionada à prévia aprovação em concurso público.

Segundo Correia (2014), esse novo modelo de gestão foi apresentado como a solução do Governo Federal para a denominada “crise” dos Hospitais Universitários Federais (HUFs), que, no entender da autora, foi resultado da progressiva redução de pessoal que assolou o setor público desde a década de 1990 e da falta de investimentos para dar conta de toda a missão de atenção social (ensino, pesquisa, extensão e assistência à saúde), característica dos HUFs.

Apesar do discurso apologista do Governo Federal, o novo modelo de gestão formulado para os HUFs enfrentou múltiplas resistências, em especial da comunidade universitária. Sua aprovação e implantação foi longe de ser pacífica.

Um conjunto de movimentos sociais, com destaque para a Federação de Sindicatos dos Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (FASUBRA), que representa os servidores das universidades federais, lhe opôs firme resistência. Para essa Federação, a criação da EBSERH se constituía numa forma de privatização e representava um novo estágio de um processo de flexibilização das relações de trabalho, que teve início nas universidades com a terceirização, através de parcerias com fundações de apoio de direito privado e empresas de terceirização (FASUBRA, 2011, p. 1).

A resistência se deu também no próprio campo institucional. O Conselho Nacional de Saúde e a Conferência Nacional de Saúde, espaços de controle social do Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, aprovaram moções de repúdio à iniciativa. Já o próprio Ministério Público, no dia 31 de janeiro de 2013, através do então Procurador-Geral da República, Roberto Gurgel, ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adi 4895) contra

---

<sup>6</sup> Programa criado pelo Decreto n. 7.082/2010, que dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais.

dispositivos da Lei n.º 12.550/2011. Para Gurgel, a lei viola dispositivos constitucionais ao atribuir à EBSEERH a prestação de um serviço público. Esta ADI, no entanto, até a conclusão da presente pesquisa aguarda julgamento.

Derrotados no embate político dentro do Parlamento, e dada a inércia e desinteresse do Poder Judiciário pela questão, a resistência das forças contrárias ao modelo de gestão da EBSEERH foi transferida para dentro das universidades, através da pressão para que os Conselhos Universitários e reitores não terceirizassem a gestão dos HUs.

Os embates foram muito fortes. Mas a posição dos movimentos organizados da Comunidade Universitária e de outros setores da sociedade civil que se envolveram no processo foi derrotada na maioria das universidades federais.

Hoje, mais de sete anos após a criação da empresa, a EBSEERH se tornou um fato na gestão das universidades federais, estando 40 dos 50 HUFs<sup>7</sup> sob sua gestão. Dentre esses, se encontra o Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW), órgão pertencente à Universidade Federal da Paraíba (UFPB), que assinou contrato de gestão com a empresa em 17 de dezembro de 2013.

No entanto, o processo de resistência à lógica privatista do modelo de gestão representado pela EBSEERH não se extinguiu. Ele foi deslocado para dentro dos Hospitais Universitários, para o cotidiano de suas relações de trabalho, como poderemos ver nesta pesquisa.

## 1.1 Relevância do Tema

À luz dessas considerações, pretendemos pesquisar as repercussões da adesão à EBSEERH na gestão e nas relações de trabalho dentro do HULW. A escolha desse tema foi inspirada, do ponto de vista pessoal, pela vivência acumulada durante os sete anos que trabalhei no HULW (2005-2012), dos graves problemas financeiros e de pessoal enfrentados pelo referido hospital-escola.

Essa vivência foi acumulada a partir de múltiplos pontos de vista. O primeiro foi através da experiência profissional – no exercício de meu cargo de assistente em administração no antigo SAME (Serviço de Arquivo Médico e Estatística), agendando consultas médicas para os usuários do SUS no ambulatório do HULW. Em seguida, após concluir a graduação em Jornalismo, fui convidado a compor a gestão executiva do hospital, ocupando a função de Assessor de Comunicação. Tive a oportunidade também de compor o Conselho Deliberativo, como representante do Corpo de Servidores Técnico-administrativos.

Paralelamente, na militância sindical, como membro do Grupo de Trabalho em Saúde (GT Saúde), do Sindicato dos Trabalhadores em Ensino Superior da Paraíba (SINTESPB), tive a oportunidade de desenvolver minha compreensão sobre a temática dos Hospitais Universitários.

---

<sup>7</sup>Segundo dados da EBSEERH, disponível em: <http://www.ebserh.gov.br/web/portal-ebserh/apresentacao1>. Acesso em: 20 ago.2018.

Desde 2014, estou lotado no Departamento de Letras Estrangeiras Modernas (DLEM) do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA). Mesmo tendo saído do HULW, mantive o vínculo através da colaboração com a Comissão de Servidores RJU, iniciado desde sua criação em 2015. Além disso, sou membro titular do Conselho Universitário da UFPB, representando o segmento técnico-administrativo, e fui eleito secretário geral do SINTESPB para a gestão 2018-2021.

Do ponto de vista social e institucional, a relevância da temática se justifica pela importância do HULW para a UFPB e para toda a sociedade paraibana, ao ser o espaço privilegiado em que se desenvolve o tripé Ensino – Pesquisa – Extensão na área de Saúde, através da oferta de assistência à saúde de média e alta complexidade, com muitos de seus serviços se constituindo em referência – alguns até mesmo em exclusividade – dentro da rede do SUS em nosso Estado.

Do ponto de vista teórico, o projeto também se reveste de relevância, ao tratar de uma temática recente e conseqüentemente pouco explorada, especialmente dentro do enfoque dado em nossa pesquisa, que não se restringe apenas à discussão do modelo de gestão implementado pela EBSERH, mas também investiga as repercussões da mudança de gestão nas relações de trabalho dentro do HULW.

Diante do exposto, esta pesquisa pretende responder ao seguinte questionamento: **Quais as repercussões da adesão à EBSERH na gestão e nas relações de trabalho no Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW)?**

## 1.2 Objetivos

Logo, como objetivo geral, esta pesquisa se propôs a **identificar as repercussões observadas nos campos da gestão e das relações de trabalho após a adesão da UFPB ao modelo de gestão da EBSERH**. Este objetivo geral se desdobrou nos seguintes objetivos específicos:

- a) Refletir acerca da Lei n.º 12.550/2011 à luz das discussões sobre as políticas globais de Educação e Saúde defendidas pelos organismos internacionais e no contexto da terceirização dos serviços públicos a partir da reforma gerencial do Estado no Brasil;
- b) Caracterizar o modelo de gestão da EBSERH no HULW;
- c) Descrever as mudanças provocadas pela implantação do novo modelo de gestão na estrutura organizacional do HULW;
- d) Investigar os possíveis conflitos ocorridos nas relações de trabalho dentro do hospital, seja entre a nova gestão e os trabalhadores públicos a ela subordinados, seja dentro do próprio corpo funcional - entre os servidores técnico-administrativos da UFPB em exercício no HULW, integrantes do Regime Jurídico Único (RJU), e os empregados públicos da EBSERH, contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT);
- e) Analisar as novas formas de organização e negociação coletivas adotadas pelos servidores

técnico-administrativos da UFPB no HULW após a implantação da gestão da EBSEH, a exemplo da atuação da Comissão Setorial dos Servidores do HULW;

### 1.3 Metodologia da Pesquisa

#### 1.3.1 Caracterização da Pesquisa

O presente projeto de pesquisa, no intuito de atingir os objetivos propostos e descobrir a(s) resposta(s) para o problema de pesquisa, classifica-se como pesquisa exploratória, descritiva, com abordagem qualitativa, e, quanto ao método de investigação, consiste em um estudo de caso (Quadro 1).

Quadro 1: Metodologia de pesquisa

<b>CRITÉRIO</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>
<b>Quanto aos Objetivos</b>	Exploratória e Descritiva
<b>Quanto aos Procedimentos Técnicos</b>	Estudo de caso
<b>Quanto à Abordagem do Problema</b>	Qualitativa

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

De acordo com Minayo (2009, p. 21), a pesquisa qualitativa ocupa-se com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado, trabalhando com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes.

No mesmo sentido, Bauer e Gaskell (2007, p. 68) asseveram que “a finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas, ao contrário, explorar o espectro de opiniões sobre o assunto em questão”

Quanto à pesquisa exploratória, com base em Prodanov (2013), é quando a pesquisa tem por escopo proporcionar mais informações sobre o assunto a ser investigado, possibilitando sua definição e a delimitação do tema da pesquisa. Ela assume, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e estudos de caso.

A associação da pesquisa exploratória à pesquisa descritiva se dá pela necessidade de atingir o objetivo geral de identificar as repercussões da adesão da UFPB à EBSEH na gestão e nas relações de trabalho no HULW. Para Richardson (1999, p. 66), a pesquisa descritiva é utilizada “quando se deseja descrever as características de um fenômeno”. De acordo com Triviños (1987), os estudos descritivos exigem do pesquisador uma série de informações sobre o que se deseja pesquisar.

Já a opção pela abordagem qualitativa se deu pela especificidade do objeto estudado, que trata de relações sociais. Para Minayo (2009), a pesquisa qualitativa responde a questões muito

particulares, ocupando-se com um nível da realidade que não deveria ser quantificado, como: dos significados, das crenças, dos valores, das aspirações e das atitudes. Para a autora, esses fenômenos humanos podem ser entendidos como parte da realidade social. Uma vez que os seres humanos se distinguem principalmente por pensar sobre o que fazem e por interpretar suas ações a partir de suas relações sociais.

Quanto ao método de pesquisa, podemos considerá-lo como estudo de caso, uma vez que se trata de uma pesquisa em um órgão público específico. Em relação a isso, Vergara (2006, p. 49) entende o estudo de caso como “circunscrito a uma ou poucas unidades, entendidas como família, empresa, órgão público, comunidade ou país. Tendo um caráter de profundidade e detalhamento”.

### 1.3.2 Técnicas de Coleta de Dados

Müller (2007) considera, como uma das vantagens do estudo de caso, a possibilidade de as informações serem coletadas mediante várias técnicas. Nesse sentido, pretendemos utilizar a seguinte combinação de técnicas de coleta de dados para a obtenção do nível de profundidade e detalhamento que pretendemos imprimir a nosso estudo: 1. Pesquisa documental; 2. Entrevistas.

A pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornais, contratos, relatórios entre outros (GIL, 2012). Segundo Chizzotti (2018, p. 109), documento pode ser definido como

qualquer informação sob a forma de textos, imagens, sons, sinais etc., contida em um suporte material (papel, madeira, tecido, pedra), fixados por técnicas especiais como impressão, gravação, pintura, incrustação etc. Quaisquer informações orais (diálogo, exposições, aula, reportagens faladas) tornam-se documentos quando transcritas em suporte material.

Nesse sentido, levantamos em nossa pesquisa todos os materiais que possam contribuir para atingir seus objetivos, a exemplo de legislações, contratos, organogramas, acordos coletivos de trabalho, normas internas da gestão, documentos das entidades sindicais representativas das categorias envolvidas, além de material jornalístico coletado de veículos de comunicação que tratem de temas relacionados com as relações de trabalho no HULW antes e depois da EBSEH.

Utilizamos também a entrevista semiestruturada que, para Triviños (1987), é um dos principais meios que tem o pesquisador para realizar a coleta de dados com enfoque qualitativo, tanto por valorizar a presença do entrevistador como por oferecer ao entrevistado liberdade e espontaneidade, enriquecendo assim a pesquisa. Já para Minayo (2009, p.64-66), a “entrevista semiestruturada combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”.

### 1.3.3 Amostra da Pesquisa

Para a realização das entrevistas de nossa pesquisa, escolheremos uma amostra de seis entrevistados: a) A reitora da UFPB, ou um representante da Administração Central por ela indicado; b) Um representante da gestão do HULW/EBSERH – preferencialmente a superintendente; c) Três representantes da Comissão de Servidores do HULW, comissão vinculada ao SINTESPB, formada por profissionais de diversas unidades administrativas do hospital, com o objetivo de dar encaminhamento a suas demandas específicas; d) Um representante do sindicato que representa os empregados da EBSEH lotados no HULW, o SINDSERH/PB,

Optaremos, assim, pela utilização de uma amostra não-probabilística, intencional. Segundo Fontanella, Ricas e Turato (2008, p. 20), o que há de mais significativo nas amostras intencionais não se encontra na quantidade de seus sujeitos, mas na maneira como se concebe a sua representatividade e na qualidade das informações obtidas deles.

### 1.3.4 Método de Análise dos Dados

Para a análise dos dados, utilizaremos a técnica de Análise de Conteúdo, que tem como suas características metodológicas a objetividade, a sistematização e a inferência. Segundo Richardson (1999, p. 222-3), “a análise de conteúdo é um tema central para todas as ciências humanas e com o transcurso do tempo tem se transformado em um instrumento importante para o estudo da interação entre indivíduos”.

### 1.3.5 Método Lógico

Como nesta pesquisa estudaremos as contradições entre capital — que se personifica nos governantes e gestores públicos, na medida que subordinam sua atuação à lógica privatista — e trabalhadores públicos, que é uma temática central para o marxismo, utilizamos como paradigma teórico o materialismo histórico, que tem o trabalho como uma de suas categorias centrais.

Coerentes com nosso referencial, entendemos que a abordagem mais apropriada para ser utilizada seja a dialética.

Para Prodanov (2013, p. 35),

o método dialético parte da premissa de que, na natureza, tudo se relaciona, transforma-se e há sempre uma contradição inerente a cada fenômeno. Nesse tipo de método, para conhecer determinado fenômeno ou objeto, o pesquisador precisa estudá-lo em todos os seus aspectos, suas relações e conexões, sem tratar o conhecimento como algo rígido, já que tudo no mundo está sempre em constante mudança.

Cheptulin (1982, ps. 288-289) define a categoria dialética de Contradição como a unidade e luta dos contrários. Contrários, por sua vez, são os aspectos ou tendências de um determinado



fenômeno “cujos sentidos de transformação são opostos e cuja interação constitui a contradição ou ‘luta’ dos contrários”. Já a unidade dos contrários é, antes de tudo, seu estabelecimento recíproco, ou seja, os aspectos ou tendências contrárias não podem existir uns sem os outros.

Assim, por exemplo, os capitalistas e os trabalhadores modernos dependem uns dos outros. Os capitalistas, proprietários dos meios de produção, dependem da exploração dos trabalhadores para se apropriarem das riquezas que constituem o seu capital. Já os trabalhadores, separados dos meios de produção necessários para realizar o trabalho necessário a seu sustento, dependem da venda de sua força de trabalho aos capitalistas para ter direito ao salário necessário para sobreviver.

No entanto, a relação entre essas duas classes sociais fundamentais do capitalismo não é nada amistosa. O conflito é permanente, e se dá em diferentes dimensões da vida social, econômica, política, cultural etc.

O filósofo supramencionado, em sua obra, discorre sobre o caráter absoluto da luta dos contrários:

A unidade dos contrários é sempre relativa, enquanto que a luta deles é absoluta. O caráter relativo da unidade dos contrários exprime-se antes de tudo no fato de que ela é temporária, aparece em certas condições apropriadas, existe durante um certo tempo e, em decorrência do desenvolvimento da luta dos contrários que a constituem, é destruída e substituída por uma nova unidade que sobre a pressão da “luta” dos contrários que lhe são próprios, a um certo estágio de desenvolvimento da contradição encontra-se igualmente excluída e substituída por uma outra, melhor adaptada às novas condições. CHEPTULIN (1982, p. 289)

Mas a contradição não se relaciona apenas aos contrários. A contradição surge das diferenças. Embora o caráter contraditório seja universal, ou seja, as contradições se manifestem em tudo que existe, ela não é a única forma de ligação entre os diferentes fenômenos existentes. “Na realidade objetiva, existem também relações de harmonia, de concordância, de correspondência” (CHEPTULIN, 1982, ps. 290-1). “Apenas os aspectos diferentes que têm tendências e orientações de mudança e de desenvolvimento diferentes encontram-se em contradição. (CHEPTULIN, 1982, p. 292)

## **1.4 Estrutura da Dissertação**

Este estudo está organizado em cinco capítulos. O primeiro Capítulo, a “Introdução” apresenta a relevância do tema, os objetivos que norteiam a presente pesquisa, assim como a metodologia utilizada para sua construção.

No Capítulo 2, “A reestruturação produtiva do capitalismo e suas repercussões sobre o Estado e a Universidade Pública”, estudamos as transformações ocorridas no capitalismo global nas últimas cinco décadas nas relações de trabalho a partir de sua reestruturação produtiva, e suas implicações sobre a organização e o funcionamento do Estado capitalista. Utilizamos como referência central a

obra *Os Sentidos do Trabalho*, de Ricardo Antunes.

Para isso, discutimos o próprio conceito de Estado, submetendo a concepção liberal e contratualista à crítica marxista, para, em seguida, acompanharmos as mudanças ocorridas nas políticas de educação superior sob a hegemonia do neoliberalismo.

No Capítulo 3, “O modelo de gestão da EBSEH dentro do contexto da reforma gerencial do Estado brasileiro”, estudamos o advento do modelo de gestão da EBSEH como resposta dos governos petistas à chamada crise dos hospitais universitários, dentro do contexto da reforma gerencial do Estado no Brasil.

Com vistas a atingir o objetivo desse capítulo, traçamos antes um rápido panorama da evolução do Estado brasileiro e suas formas de regulação do trabalho no setor público, buscando evidenciar as contradições de classe que têm determinado seu desenvolvimento. Para isso, utilizamos de uma análise documental e de um levantamento da produção teórica já realizada sobre a temática, a partir de autores como Costin (2010), Antunes (2018) e Nogueira (2005).

No Capítulo 4, “O modelo de gestão da EBSEH e as repercussões nas relações de trabalho no HULW”, buscamos caracterizar o modelo de gestão da EBSEH no HULW e analisamos as mudanças e tensões por ele provocadas na autonomia universitária, em sua gestão democrática e nas relações de trabalho no hospital.

Por fim, nas “Considerações Finais”, apresentamos nossas conclusões acerca dos questionamentos que nortearam a pesquisa e dos resultados alcançados na análise dos dados obtidos.

## 2 A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DO CAPITALISMO E SUAS REPERCUSSÕES SOBRE O ESTADO E A UNIVERSIDADE PÚBLICA

### 2.1 Trabalho e educação como atividades essencialmente humanas

Para Marx (2017, p. 255), o trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, em que aquele se confronta com a matéria natural como uma força natural, ao pôr em movimento sua corporeidade: seus braços e pernas, cabeça e mãos. Essa relação entre homem e natureza é dialética, de mão dupla: nesse processo, o ser humano não apenas transforma sua realidade externa, mas muda a si mesmo.

Saviani (2007, p. 154) identifica a capacidade de trabalho como a propriedade fundamental, a essência que distingue o ser humano dos demais animais. Diferentemente dos animais, que se adaptam à natureza, os homens têm de adaptar a natureza a suas próprias necessidades.

Para esse grande educador, há uma relação estreita entre trabalho e educação. Nela, a essência humana é construída através de um processo histórico de desenvolvimento.

Se a existência humana não é garantida pela natureza, não é uma dádiva natural, mas tem de ser produzida pelos próprios homens, sendo, pois, um produto do trabalho, isso significa que o homem não nasce homem. Ele forma-se homem. Ele não nasce sabendo produzir-se como homem. Ele necessita aprender a ser homem, precisa aprender a produzir sua própria existência. Portanto, a produção do homem é, ao mesmo tempo, a formação do homem, isto é, um processo educativo. A origem da educação coincide, então, com a origem do homem mesmo (SAVIANI, 2007, p. 154).

Nas comunidades primitivas, esse processo de formação se dava de forma natural. As pessoas apropriavam-se coletivamente dos meios de produção e, nesse processo, educavam-se e educavam as novas gerações. Com o surgimento da divisão da sociedade em classes sociais, em classes de trabalhadores e classes exploradoras, proprietárias dos meios de produção, vai haver uma divisão também na educação.

Introduz-se, assim, uma cisão na unidade da educação, antes identificada plenamente com o próprio processo de trabalho. A partir do escravismo antigo passaremos a ter duas modalidades distintas e separadas de educação: uma para a classe proprietária, identificada como a educação dos homens livres, e outra para a classe não-proprietária, identificada como a educação dos escravos e serviçais. A primeira, centrada nas atividades intelectuais, na arte da palavra e nos exercícios físicos de caráter lúdico ou militar. E a segunda, assimilada ao próprio processo de trabalho (SAVIANI, 2007, p. 155).

Vemos aqui a divisão da educação em duas: uma voltada a formar homens livres e outra voltada para formar homens com mentalidade de escravos.

A referida descrição histórica da transformação da educação e o surgimento da instituição educacional é uma boa demonstração dos princípios do Materialismo Histórico. Esse entende que as instituições sociais, as ideologias que predominam em uma sociedade, suas relações jurídicas, as

formas do Estado etc., não podem ser explicadas por si mesmas, mas sim pelas condições materiais de existência dessa mesma formação social, como afirmou Marx na definição clássica registrada em seu prefácio à Contribuição à Crítica da Economia Política escrito em 1859:

[...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas **relações de produção** correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas **forças produtivas materiais**. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é seu ser social que determina sua consciência. (MARX, 2008, p. 47)

Na nossa pesquisa, como já foi frisado na Introdução, temos como objeto um hospital universitário, que tem como característica ser simultaneamente um espaço de trabalho em saúde, e de desenvolvimento da tríade da educação universitária: ensino, pesquisa e extensão.

## 2.2 Relações de produção capitalistas e as relações de trabalho no setor público

### 2.2.1 O processo de trabalho em saúde

Segundo Marx (2017, p. 256), o processo de trabalho é composto por três componentes: o trabalho em si, o objeto de trabalho e os meios de trabalho.

O objeto do trabalho é o material que é submetido à ação do trabalho, visando a obter um determinado fim útil. Os objetos de trabalho, quando não são extraídos diretamente da natureza, e já foram produtos de um trabalho anterior, são chamados de matéria-prima.

O meio de trabalho é uma coisa ou um complexo de coisas que o trabalhador interpõe entre si e o objeto do trabalho e que orienta sua atividade sobre o objeto. O trabalhador utiliza as propriedades mecânicas físicas e químicas das coisas, de acordo com seu propósito (MARX, 2017, p. 256).

Como resultado do trabalho, nós temos a criação de um valor de uso, um efeito socialmente útil. Do ponto de vista desse resultado, tanto os meios como os objetos de trabalho aparecem como **meios de produção**. A unidade dialética entre os meios de produção (fatores objetivos) e a força de trabalho (fator subjetivo) compõe as **forças produtivas** (MARX, 2017, p. 258).

Entre as forças produtivas, o elemento determinante, que define o estágio de desenvolvimento das forças produtivas, são os instrumentos de trabalho, pela sua capacidade de potencializar os resultados da intervenção humana sobre a natureza.

Resumindo, podemos afirmar que

o processo de trabalho, como expusemos em seus momentos simples e abstratos, é atividade orientada a um fim - a produção de valores de uso -, e apropriação do elemento natural para a satisfação das necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre homem e natureza, perpétua condição natural da vida humana e, por conseguinte, independente de

qualquer forma particular dessa vida, ou melhor, comum a todas as suas formas sociais (MARX, 2017, p. 261).

No entanto, o trabalho em saúde tem algumas especificidades. É parte do setor de serviços, compartilha com ele de suas características gerais, ao mesmo tempo que tem características específicas.

Segundo Pires (2000, p. 253), os problemas de saúde existem desde os primórdios da humanidade e a assistência aos doentes sempre foi um trabalho diferenciado, desenvolvido por indivíduos, reconhecidos pelo grupo como dotados de capacidade e conhecimento especial.

O trabalho assistencial em saúde é um trabalho essencial para a vida humana. Nele, ao contrário do que acontece, por exemplo, na produção industrial — em que a mercadoria é fabricada, transportada, vendida, para só depois ser consumida —, o produto é indissociável do próprio processo que o produz, é a própria realização da atividade, o próprio processo de trabalho. Pode assumir formas diversas como a realização de uma consulta, uma cirurgia, um exame, a aplicação de medicações, uma orientação nutricional etc. Envolve, basicamente, a realização de uma avaliação da situação de saúde seguida da indicação e/ou realização de uma conduta terapêutica/ assistencial.

Sobre a configuração específica do processo de trabalho dos profissionais de saúde, Pires (2000, p. 255) afirma que

tem como **finalidade** - a ação terapêutica de saúde; **como objeto** - o indivíduo ou grupos doentes, sadios ou expostos a risco, necessitando medidas curativas, preservar a saúde ou prevenir doenças; **como instrumental de trabalho** - os instrumentos e as condutas que representam o nível técnico do conhecimento que é o saber de saúde e o **produto final** é a própria prestação da assistência de saúde que é produzida no mesmo momento que é consumida.

### 2.2.2 O processo de produção capitalista e suas relações de produção

Relações de produção são as formas como a sociedade se organiza para produzir os bens e serviços necessários. São constituídas pelas formas de propriedade dos meios de produção, pela situação dos diferentes grupos sociais na produção e suas relações recíprocas. O elemento determinante das relações de produção é a propriedade dos meios de produção. É ela quem define as classes sociais.

As relações de produção capitalistas têm como fundamento a propriedade privada dos meios de produção, que é detida pela burguesia. Os trabalhadores modernos, que constituem o proletariado, por estarem excluídos da propriedade dos meios de produção, são obrigados a trabalhar para os capitalistas, vendendo a única coisa que possuem, sua capacidade de trabalhar - a força de trabalho, em troca de um salário. Burguesia e proletariado constituem as duas classes fundamentais do capitalismo.

Tal realidade permite à classe capitalista se apropriar das riquezas produzidas pela maioria da sociedade, que compõe a classe trabalhadora. A tendência ao empobrecimento da classe trabalhadora produz as crises periódicas do sistema capitalista, já que a produção acaba produzindo mais do que as massas têm capacidade financeira de comprar. São as crises de superprodução relativa.

A apropriação da maior parte da riqueza, produto social do trabalho da classe trabalhadora, é possível dadas as características específicas do processo de produção capitalista. Esse não é apenas um processo de produção de bens e serviços úteis, mas é essencialmente um sistema de produção de mercadorias, ou seja, de produtos destinados à venda no mercado, visando a obter um excedente em riqueza.

E, para nosso capitalista, trata-se de duas coisas. Primeiramente, ele quer produzir um valor de uso que tenha um valor de troca, isto é, um artigo destinado à venda, uma **mercadoria**. Em segundo lugar, quer produzir uma mercadoria cujo valor seja maior do que a soma do valor das mercadorias requeridas para sua produção, os meios de produção e a força de trabalho, para cuja compra ele adiantou o seu dinheiro no mercado. Ele quer produzir não só valor de uso, mais uma mercadoria; não só o valor de uso, mas valor, e não só valor, mas também **mais-valor** (MARX, 2017, p. 263).

Assim, do ponto de vista capitalista, são considerados produtivos os processos de trabalho que geram mais-valor, enquanto os demais processos são considerados improdutivos, por mais essenciais que possam ser para o ser humano, como a saúde e educação públicas.

### 2.2.3 As relações de trabalho no serviço público

Tradicionalmente, os serviços são entendidos como atividades não produtivas do ponto de vista capitalista, devido ao fato, dentre outros argumentos, de que não resultam em materialização na forma de mercadorias, ou que não produzem novos valores e mais-valor (DAL ROSSO, 2014, p. 76).

No entanto, de acordo com Dal Rosso (2014), o trabalho em serviços como saúde, educação, entre outros, pode ser produtivo quando explorado por uma empresa capitalista. No setor Saúde, Ribeiro, Pires e Blank (2004) apontam que a tendência desde a década de 1950 tem sido o processo de proletarização desses profissionais, que passam de profissionais liberais para trabalhar em estabelecimentos organizados de forma empresarial, como nos hospitais particulares, por exemplo.

As autoras apontam que esse processo não acontece da mesma forma para todas as profissões. Os médicos, na sua maioria, ocupam espaços de decisão e mantêm certa independência no que diz respeito ao seu trabalho, e poucos dependem unicamente do assalariamento. No que diz respeito aos trabalhadores de enfermagem, a maioria é assalariada e apenas uma pequena parcela de enfermeiros atua de forma independente, fora do trabalho coletivo institucional.

No entanto, os trabalhadores de serviços foram incorporados também no serviço público, diante das novas funções que o Estado capitalista assumiu a partir do pós-guerra. Nogueira (2005)

aponta como uma especificidade do setor público o fato de que suas relações de trabalho se desenvolvem entre não-proprietários de meios de produção em si (funcionários x governo - governantes e gestores), em vez de relações sociais diretamente capitalistas, não havendo assim produção direta de valor para acumulação de capital. Trata-se, portanto, de trabalho assalariado improdutivo<sup>8</sup>. Porém, isso não significa que não haja exploração direta do trabalho pelo Estado.

A exploração ocorre na esfera da reprodução do capital, ou seja, nos processos de serviços e administração destinados a reprodução social e política do conjunto da sociedade de classes. A taxa de exploração do trabalho no Estado envolve a quantidade de salário em relação à jornada de trabalho e às condições necessárias de vida em sociedade, mas não é realizada para produzir, e sim para reproduzir (NOGUEIRA, 2005, p. 79).

Para a análise das contradições do trabalho dentro do Estado capitalista, seguindo Nogueira (2005, p. 79), utilizaremos a expressão relações de trabalho no setor público,

cuja especificidade não nega sua condição de pertencer a uma totalidade de relações sociais de produção, predominantemente capitalistas, que informam as fontes dos conflitos do trabalho no setor público e no Estado.

Em trabalho anterior, Nogueira (2002, p. 116-117) define relações de trabalho como “o conjunto de arranjos institucionais e informais que modelam e transformam as relações entre capital e trabalho em suas diversas dimensões na complexa formação social e econômica capitalista”.

Para o autor, a **gestão das relações de trabalho** deve ser entendida como a gestão estratégica das contradições entre capital e trabalho ou, no serviço público, entre dirigentes/gestores e trabalhadores.

Embora reconheça a inevitabilidade do conflito nas relações de trabalho, pelo caráter absoluto que já vimos da luta dos contrários, o autor aponta que é possível para o gestor estabelecer um nível de cooperação por um algum tempo com os trabalhadores.

A gestão das relações de trabalho no contexto capitalista não deve recorrer à ideia de eliminação do conflito, determinado que está pela dialética e contradição entre capital e trabalho. O máximo atingível é a cooperação instável por algum tempo, dependendo das habilidades e competências dos agentes envolvidos nas dimensões micro, meso e macrosocial e, cada vez mais, global (NOGUEIRA, 2002, p. 131).

Outra especificidade das relações de trabalho no setor público é o papel primordial exercido pela dimensão política:

Nas relações de trabalho entre trabalho e capital no setor privado, a instância do político é percebida por meio da intervenção do Estado, via legislação do trabalho e sindical. No entanto, a intervenção sindical e dos trabalhadores pode alterar as condições de trabalho em cada empresa por meio da negociação, acordos e mobilizações. No campo público, as

---

<sup>8</sup> É importante salientar que eles são improdutivos do ponto de vista do capital, por não ter um papel direto na produção de mais-valia. No entanto, esses trabalhadores desempenham um papel de alta relevância social. Inclusive, têm um papel econômico importante ao garantir a saúde dos trabalhadores que são atendidos no hospital e a formação profissional dos futuros profissionais da saúde, no caso dos hospitais universitários.

relações coletivas se dão diretamente na superestrutura política e jurídica e dependem dos estatutos específicos das diversas categorias, ou seja, do **estatuto jurídico** oriundo do Direito administrativo e constitucional, que regula as circunstâncias e interesses em jogo (NOGUEIRA, 2005, p. 82).

Essa especificidade do trabalho no setor público apresentada acima é de extrema importância para nossa pesquisa. As diferenças de estatutos jurídicos, de regimes de trabalho entre os servidores técnico-administrativos da UFPB, pertencentes ao Regime Jurídico Único (RJU) e os empregados públicos que compõem o quadro próprio da EBSEH, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), teve, como veremos, um papel determinante na provocação de conflitos de trabalho e na atuação sindical de cada segmento de trabalhadores.

Além disso, a característica da autonomia universitária e da gestão democrática das universidades, estabelecida pela Constituição e pela LDB (Lei de Diretrizes da Educação), faz com que as relações de trabalho sejam diretamente influenciadas pelas relações de poder político que transpassam as eleições de dirigentes universitários e o funcionamento dos órgãos colegiados de administração.

#### 2.2.4 Delimitando o conceito de relações de trabalho

Nogueira (2002) faz questão de salientar que, do ponto de vista conceitual, as relações de trabalho não se restringem à noção de **relações trabalhistas**, devido ao corte jurídico e normativo dessa concepção, nem ao conceito de **relações interpessoais de trabalho**, que abrange dimensões individuais e comportamentais.

Para analisar as relações de trabalho, Nogueira (2002) entende ser necessário seu recorte das relações de trabalho em quatro dimensões: microssocial, mesossocial, macrossocial e hipermacrossocial (ou global).

A dimensão **microssocial** abrange o local de trabalho, o processo de trabalho, nos quais se estabelecem políticas de gestão baseadas em filosofias e culturas organizacionais. Importante ressaltar que o autor inclui também aqui as novas relações de trabalho advindas da reestruturação produtiva capitalista como subcontratação, terceirização etc., que teremos a oportunidade de analisar em capítulo posterior.

Já a dimensão **mesossocial**, abrange principalmente as agências de mediação dos trabalhadores e dos empresários em nível setorial ou nacional, tais como sindicatos, associações, federações, os setores empresariais e cadeias produtivas.

Quanto à dimensão **macrossocial**, o autor estabelece que “abrange os arranjos de Estado, as políticas públicas e sociais, a legislação social e trabalhista, o Parlamento e as relações entre as forças políticas”.

Por último, a quarta dimensão, a **hipermacrossocial**, que a nomearemos aqui como **global**,



tem alcance mundial, dizendo respeito à atuação das empresas multinacionais, aos arranjos dos blocos internacionais, à atuação de organismos internacionais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização Internacional do Trabalho (OIT) (NOGUEIRA, 2002, p. 117).

O nosso objeto de pesquisa está contemplado dentro das dimensões micro e mesossocial, já que tomaremos como recorte as relações de trabalho dentro de um hospital determinado. No entanto, devido à integração e interdependência cada vez maior que há dentro do capitalismo, em geral devido ao processo de globalização, que se acentua ainda mais em categorias de trabalhadores federais, a análise das dimensões macrossocial e global cumpre um papel fundamental para entendermos as relações sociais que aqui enfocamos.

Sendo assim, buscaremos traçar abaixo um panorama das transformações por que passou o capitalismo a partir da década de 1970, quando o modelo de acumulação fordista-keynesiano começou a dar sinais de crise no centro do capitalismo, ensejando um processo de reestruturação produtiva no contexto econômico e de consolidação da hegemonia neoliberal como modelo de Estado.

### **2.3 A crise do Fordismo, a reestruturação produtiva do capitalismo e suas repercussões no processo de trabalho**

Embora as características fundamentais do capitalismo não tenham se alterado, o sistema passou por diferentes etapas históricas em seu desenvolvimento. Nogueira (2002) faz um panorama dessas etapas, até chegar à conformação contemporânea que tem assumido este modo de produção:

A organização capitalista tem origem na passagem do artesanato à manufatura, no contexto da transição do feudalismo para o capitalismo. Consolida-se com a fábrica moderna ou a grande indústria, organizações típicas da fase concorrencial e competitiva do capitalismo, cuja expansão desemboca na empresa moderna concentrada, unidade típica da fase monopolista do capitalismo. A internacionalização crescente da empresa moderna produtiva cria as condições para a emergência do fenômeno da globalização ou mundialização, termos contemporâneos que indicam a mobilidade flexível do capital em uma economia cada vez mais informacional, imaterial e de **serviços** (NOGUEIRA, 2002, p. 118, grifo nosso).

Para Antunes (2005, p. 27-8), o modo de produção capitalista se encontra submerso em uma **crise estrutural**, em que há uma tendência cada vez mais forte a um divórcio entre a produção voltada para a satisfação das necessidades sociais e as necessidades de autorreprodução do próprio capital. Essa crise, em vez de ser uma crise conjuntural, que aparece de forma periódica, é uma crise crônica, cumulativa e profunda, resultante do caráter expansionista, mundializado, destrutivo e incontrolável do capital.

A lógica essencialmente destrutiva assumida pelo capitalismo contemporâneo, apontada acima pelo autor, é marcada pela precarização das relações de trabalho e pela degradação do meio-

ambiente.

Surgido historicamente como um novo sistema de regulação do trabalho social, o capitalismo contemporâneo, no seu ímpeto de expansão e dominação desenfreado, tem desconsiderado os próprios limites da preservação da natureza e da sobrevivência da classe trabalhadora. Nas palavras de Antunes (2005, p. 26),

quanto mais aumentam a competição e a concorrência inter-capitais, mais nefastas são suas consequências, das quais duas são particularmente graves: a destruição e/ou precarização, sem paralelos em toda a era moderna, da força humana que trabalha e a degradação crescente do meio ambiente, na relação metabólica entre homem, tecnologia e natureza, conduzida pela lógica societal subordinada aos parâmetros do capital e do sistema produtor de mercadorias.

### 2.3.1 A crise do Taylorismo e do fordismo como expressão da crise estrutural do capitalismo

A partir do início dos anos 70, após um longo período de acumulação de capitais, ocorrido durante o auge do fordismo e do keynesianismo no pós-Segunda Guerra, o capitalismo começou a dar sinais de uma profunda crise.

Como resposta à crise estrutural do capitalismo, Antunes (2005, p. 31-2, grifo do autor) afirma que se

iniciou um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso *processo de reestruturação da produção* e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores. [...] Esse período caracterizou-se também - e isso é decisivo - por uma ofensiva generalizada do capital e do Estado contra a classe trabalhadora e contra as condições vigentes durante a fase de apogeu do fordismo.

Resumidamente, podemos afirmar que o binômio taylorismo/fordismo, expressão dominante do sistema produtivo e de seu respectivo processo de trabalho, que vigorou na grande indústria, ao longo praticamente de todo século XX, sobretudo a partir da segunda década, baseava-se na *produção em massa* de mercadorias, estruturada a partir de uma produção mais *homogeneizada* e enormemente *verticalizada*.

Segundo Antunes (2005, p. 36-7 grifo do autor),

na indústria automobilística taylorista e fordista, grande parte da produção necessária para a fabricação de veículos era realizada internamente, recorrendo-se apenas de maneira secundária ao fornecimento externo, ao setor de autopeças. Era necessário também racionalizar ao máximo as operações realizadas pelos trabalhadores, combatendo o “desperdício” na produção, reduzindo o *tempo* e aumentando o *ritmo* de trabalho, visando a intensificação das formas de exploração.

Esse padrão produtivo estruturou-se com base no trabalho fragmentado, na divisão rígida das tarefas, que reduzia a ação operária a um conjunto repetitivo de atividades cuja somatória resultava

no trabalho coletivo produtor dos veículos.

Uma linha rígida de produção articulava os diferentes trabalhos, tecendo vínculos entre as ações individuais das quais a *esteira* fazia as interligações, dando o ritmo e o tempo necessários para a realização das tarefas. Esse processo produtivo caracterizou-se, portanto, pela mescla da *produção em série fordista* com o *cronômetro taylorista*, além da vigência de uma separação nítida entre *elaboração* e *execução*. Para o capital, tratava-se de apropriar-se do *savoir-faire* do trabalho, “suprimindo” a *dimensão intelectual do trabalho operário*, que era transferida para as esferas da gerência científica. A atividade de trabalho reduzia-se a uma ação mecânica e repetitiva (ANTUNES, 2005, p. 36-7, grifo do autor).

Esse modelo produtivo se expandiu da indústria automobilística para praticamente todos os setores industriais nos principais países capitalistas, e em seguida alcançou grande parte do setor de serviços.

A fusão entre o fordismo e o taylorismo se manteve como a forma mais avançada de racionalização capitalista do processo de trabalho por várias décadas ao longo do século XX, só demonstrando os primeiros sinais de esgotamento no final da década de 1960 e começo da década de 1970.

Paralelo a esse modelo de processo de trabalho, se construiu um sistema de relações sociais, resultado de uma correlação de forças de equilíbrio relativo entre capital e trabalho. O sistema de regulação das relações de trabalho se expressava na mediação entre sindicatos e partidos políticos, que se colocavam como representantes oficiais dos trabalhadores e dos patrões, desempenhando o Estado um papel aparentemente “arbitral”.

O compromisso fordista, ao focar sua atuação quase exclusivamente no processo de negociação entre capital e trabalho, acentuou as piores distorções da prática sindical.

Assim, porque supõe uma centralização da atividade sindical em todos os níveis; porque por definição só os responsáveis sindicais negociam; enfim, por implicar uma tecnicidade e um profissionalismo crescentes dos negociadores (em matéria jurídica, contábil ou financeira), a prática sistemática da negociação só poderia favorecer as tendências à separação entre a base e a cúpula inerentes a essa organização, a autonomização crescente das direções e a redução consequente das iniciativas da base, em suma, a burocratização das organizações sindicais. Do mesmo modo, ela favorecia necessariamente o seu corporativismo, dado que a tendência era de negociação se efetuar entre empresa por empresa ou ramo por ramo (ANTUNES, 2005, p. 39-40).

O processo de burocratização do movimento sindical enfrentou-se, a partir do final dos anos 1960 e início dos anos 1970, com um novo fenômeno, que foi a explosão do operário-massa, a maioria do proletariado da era fordista que atuava no universo do espaço produtivo concentrado.

A partir do período citado, houve, nos principais países capitalistas desenvolvidos, revoltas operárias contra o modelo de produção fordista, que se resumia para eles numa atividade repetitiva e sem sentido. As revoltas eram impulsionadas pela forte contradição entre o despotismo patronal imposto pelo fordismo nas fábricas dentro do processo de produção e o anseio pela autonomia por parte dos operários, reforçado pelos valores “individualistas” e “realizadores” difundidos entre eles pela sociedade capitalista no âmbito do consumo.

As referidas mobilizações se confrontaram também com a estratégia socialdemocrata de adaptação que se tornou então hegemônica dentro do movimento operário. Essa estratégia se beneficiava das ilusões que os benefícios sociais e o suposto papel “arbitral” desempenhado pelo Estado de Bem-Estar Social suscitavam entre os trabalhadores, e a conseqüente dependência, tanto prática quanto ideológica, desses em relação ao Estado.

Para Antunes,

ao adotarem a via negocial e institucional, contratualista, dentro dos marcos do “compromisso”, *esses organismos mostravam-se incapazes de incorporar efetivamente o movimento das bases sociais de trabalhadores*, dado que essas organizações, em seu sentido mais genérico, eram respaldadoras do capital, colocando-se, frequentemente, contra os movimentos sociais de base operária (2005, p. 42-3 grifo do autor).

Porém se a estrutura socialdemocrática mostrou os seus limites diante do movimento de base ofensivo dos operários, esse movimento de base também demonstrou ser limitado no sentido de construir novas estruturas alternativas aos sindicatos e aos partidos políticos tradicionais da classe trabalhadora.

Estas ações, entretanto, encontraram limites que não puderam transcender. Primeiro, era difícil desmontar uma estruturação organizacional social-democrática consolidada durante décadas e que tinha deixado marcas no interior do próprio proletariado. A luta dos trabalhadores, se teve o mérito de ocorrer no espaço produtivo fabril, denunciando a organização taylorista e fordista do trabalho bem como dimensões da divisão social hierarquizada que subordina o trabalho ao capital, não conseguiu se converter num projeto societal hegemônico contrário ao capital (ANTUNES, 2005, p. 44).

Apesar de essas lutas, por suas limitações organizacionais, terem acabado se enfraquecendo e sofrendo refluxo, sua experiência impactou profundamente o capitalismo. Nelas, os trabalhadores demonstraram que não possuem apenas força bruta, sendo dotados também de inteligência, iniciativa e capacidade de organização. E os capitalistas perceberam que, em vez de se limitar a explorar apenas sua força de trabalho muscular, era muito mais lucrativo explorar também sua imaginação, sua capacidade de organizar, de cooperar, todo o potencial de sua inteligência. A conseqüência será o surgimento de um novo modelo de acumulação (ANTUNES, 2005, p. 44-5).

### 2.3.2 O Toyotismo e as novas formas de acumulação de capital

Entre os modelos de acumulação flexível, se destacou o “Toyotismo” ou modelo japonês, que obteve a maior repercussão internacional. O Toyotismo é uma forma de organização do trabalho que nasceu na empresa Toyota, no Japão pós-1945, e que, a partir dos anos 1970, teve grande impacto no mundo ocidental, quando se apresentou para os países avançados como uma alternativa viável para a superação capitalista da crise, conforme destaca Antunes (2005, p. 53):

Seu desenho organizacional, seu avanço tecnológico, sua capacidade de extração

intensificada do trabalho, bem como a combinação de trabalho em equipe, os mecanismos de envolvimento, o controle sindical, eram vistos pelos capitais do Ocidente como uma via possível de superação da crise de acumulação.

O novo modelo foi incorporado de formas diferentes em cada país, dependendo de sua realidade particular. Entretanto, é possível indicar alguns traços gerais desse modelo de acumulação:

Tentando reter seus traços constitutivos mais gerais, é possível dizer que o padrão de *acumulação flexível* articula um conjunto de elementos de *continuidade* e *descontinuidade* que acabam por conformar algo *relativamente* distinto do padrão taylorista/fordista de acumulação. Ele se fundamenta num padrão produtivo organizacional e tecnologicamente avançado, resultado da introdução de técnicas de gestão da força de trabalho próprios da fase informacional, bem como da introdução ampliada dos computadores no processo produtivo e de serviços. Desenvolve-se em uma estrutura produtiva mais flexível, recorrendo frequentemente à desconcentração produtiva, às empresas terceirizadas etc. Utiliza-se de novas técnicas de gestão da força de trabalho, do trabalho em equipe, das “células de produção”, dos “times de trabalho”, dos grupos “semi-autônomos”, além de requerer, ao menos no plano discursivo, o “envolvimento participativo” dos trabalhadores, em verdade uma participação manipuladora e que preserva, na essência, as condições do trabalho alienado e estranhado. [...] De fato, trata-se de um processo de organização do trabalho cuja finalidade essencial, real, é a *intensificação das condições de exploração da força de trabalho*, reduzindo muito ou eliminando tanto o *trabalho improdutivo*, que não cria valor, quanto suas formas assemelhadas, especialmente nas atividades de manutenção, acompanhamento, e inspeção de qualidade, funções que passaram a ser diretamente incorporadas ao trabalhador *produtivo* (ANTUNES, 2005, p. 52-3, grifo do autor).

Segundo o mesmo autor, as repercussões dessas transformações no mundo do trabalho têm sido uma ampla desregulamentação dos direitos trabalhistas, aumento da fragmentação no interior da classe trabalhadora, precarização e terceirização da força de trabalho e destruição do sindicalismo classista, convertendo-o em um sindicalismo dócil, de parceria entre capital e trabalho, ou mesmo em “sindicalismo de empresa”.

### 2.3.3 Acumulação flexível e jornada de trabalho

O processo de acumulação flexível do capital tem lançado mão decisivamente da flexibilização da jornada de trabalho. Essa tendência tem sido saudada como algo positivo para o trabalhador e uma modernização das relações de trabalho. No entanto, Dal Rosso (2017) faz questão de mostrar que a flexibilidade não é nenhuma novidade na história e que, sob o capitalismo, a tendência é de que ela seja utilizada para a submissão do trabalhador ao capital e não para sua emancipação.

A flexibilidade de horas foi inventada pelos trabalhadores. Trabalhadores livres, como aqueles entre tribos indígenas, camponeses, pequenos produtores rurais e urbanos, sempre decidiram em que momento trabalhar. Quando, na história, a heteronomia do trabalho foi responsável pela criação da escravidão, da servidão e especialmente do trabalho assalariado moderno, os trabalhadores perderam a autonomia de decisão, que passou de suas mãos para as dos donos de escravos, senhores de servos, empregadores de assalariados, aumentando com isso a

racionalização dos processos (ROSSO, 2017, pág. 21).

Na atualidade, diante da tendência à redução da taxa de lucro, o controle sobre as horas de trabalho assumiu uma importância fundamental para a sobrevivência do capital, como destaca Dal Rosso (2017, p.10):

O controle das horas laborais constitui condição de possibilidade de acumulação, na contemporaneidade, de riquezas jamais vistas nas mãos dos detentores do capital, enquanto os trabalhadores lutam por direitos e pela emancipação. As horas laborais marcam os corpos e as mentes de todos aqueles que trabalham, pois o labor recorta os momentos da vida, ou a própria vida em si, a serem sacrificados no altar da produção de valores.

Enquanto, após a revolução industrial, a exploração do trabalho se dava principalmente através do jornadas de trabalho rígidas e repetitivas e de tempo integral, hoje esse controle será viabilizado a partir da implantação da jornada de trabalho flexível.

Ao introduzir jornadas flexíveis no processo de trabalho, o capital está movendo um mecanismo que converte tempo de não trabalho em tempos de trabalho, trazendo para a esfera de controle do capital horas laborais que estavam sistematicamente fora de sua dominação, ativando o processo de subsunção real. Por outro lado, reorganiza horários laborais de maneira a transformar a produção de valor mais adequada e produtiva, atendendo antes as necessidades do capital do que as necessidades da força de trabalho (DAL ROSSO, 2017, p. 15).

Na acumulação flexível, não só as jornadas de trabalho dos empregados são flexíveis, mas o próprio número de trabalhadores empregados nas empresas é flexível, devido à facilidade de demitir<sup>9</sup> e contratar trabalhadores de acordo com as necessidades e flutuações do mercado.

Essa flexibilidade numérica é implementada através da desregulamentação trabalhista promovida pelo Estado. As empresas passam a reduzir drasticamente seus quadros de funcionários no processo denominado de *downsizing*. O desemprego estrutural causado passa a pressionar os trabalhadores a aceitarem as novas relações de trabalho ditadas pelo capital, dentre elas a flexibilidade nas próprias funções desempenhadas por eles.

As empresas almejam também obter flexibilidade funcional ou atitudinal, isto é, que o trabalhador que sobreviveu aos cortes se torne continuamente flexível e adaptável, um trabalhador flexível, que toma conta de sua carreira, obtém qualificações, mostra-se polivalente e acumula mais tarefas a desempenhar. A flexibilidade funcional requer que seja implementada a flexibilidade numérica, pendendo como a espada de Dâmocles sobre a cabeça dos empregados que permanecem nos postos de trabalho: ou assumem as novas funções ou são expelidos dos empregos. A flexibilidade numérica precede a funcional (ROSSO, 2017, p. 41).

#### 2.3.4 A nova conformação da classe trabalhadora nos dias atuais

---

<sup>9</sup> A Reforma Trabalhista, aprovada no Governo Temer em 2017 tem este papel.

Num esforço de atualizar o conceito marxista de *classe trabalhadora*, Antunes (2005) lança mão da expressão “classe-que-vive-do-trabalho”. O autor dá a seguinte definição ao conceito:

*A classe-que-vive-do-trabalho, a classe trabalhadora, hoje inclui a totalidade daqueles que vendem sua força de trabalho, tendo como núcleo central os trabalhadores produtivos (no sentido dado por Marx, especialmente no Capítulo VI, Inédito). Ela não se restringe, portanto, ao trabalho manual direto, mas incorpora a totalidade do trabalho social, a totalidade do trabalho coletivo assalariado. Sendo o trabalhador produtivo aquele que produz diretamente mais-valia e participa diretamente do processo de valorização do capital, ele detém, por isso, um papel de centralidade no interior da classe trabalhadora, encontrando no proletariado industrial o seu núcleo principal. Portanto, o trabalho produtivo, onde se encontra o proletariado, no entendimento que fazemos de Marx, não se restringe ao trabalho manual direto (ainda que nele encontre o seu núcleo central), incorporando também formas de trabalho que são produtivas, que produzem mais-valia, mas que não são diretamente manuais (ANTUNES, 2005, p. 102. Grifos do autor).*

Embora busque utilizar uma definição ampliada de classe trabalhadora, Antunes faz questão de assinalar que seu conceito exclui, naturalmente, “os gestores do capital, seus altos funcionários, que detêm papel de controle no processo de trabalho, de valorização e reprodução do capital no interior das empresas e que recebem rendimentos elevados” (ANTUNES, 2005, p. 104).

Outra característica importante da nova configuração da classe trabalhadora é o processo de precarização do trabalho, com uma impressionante expansão do trabalho terceirizado, subcontratado, em tempo parcial, entre outras.

Um aspecto ainda a ressaltar é a incorporação da mão de obra feminina. Na área de Saúde, em especial na enfermagem, as mulheres constituem maioria absoluta. No entanto, essa força de trabalho tem sido incorporada principalmente nos postos de trabalho precarizados ou que exigem menor qualificação, fato que tem tido impacto no salário médio, já que o salário das trabalhadoras é inferior ao auferido pelos homens. O mesmo frequentemente ocorre no que se relaciona aos direitos e condições de trabalho (ANTUNES, 2005, p. 105).

Antunes (2005) chama a atenção também para a dupla exploração que o trabalho feminino sofre diante do capital:

*A mulher trabalhadora, em geral, realiza sua atividade de trabalho duplamente, dentro e fora de casa, ou, se quisermos, dentro e fora da fábrica. E, ao fazê-lo, além da duplicidade do ato do trabalho, ela é duplamente explorada pelo capital: desde logo por exercer, no espaço público, seu trabalho produtivo no âmbito fabril. Mas, no universo da vida privada, ela consome horas decisivas no trabalho doméstico, com que o possibilita (ao mesmo capital) a sua reprodução, nessa esfera do trabalho não-diretamente mercantil em que se criam as condições indispensáveis para a reprodução da força de trabalho de seus maridos, filhos/as e de si própria. Sem essa esfera da reprodução não-diretamente mercantil, as condições da reprodução do sistema de metabolismo social do capital estariam bastante comprometidas, se não inviabilizadas (ANTUNES, 2005, p. 108-9 grifo do autor).*

Vejamos agora como esse processo de precarização do trabalho repercutiu no serviço público.

### 2.3.5 Reestruturação produtiva e relações de trabalho no setor público

March (2013) aponta que o principal impacto da reestruturação produtiva no setor público foi a introdução das várias formas de precarização do trabalho e realça o papel desempenhado pelo modelo de gestão gerencialista:

No Estado, a reestruturação produtiva tem resultado na adoção e ampliação da terceirização, subcontratação e contratação temporária e na incorporação de mecanismos de gestão do trabalho e remuneração próprios do gerencialismo, combinadas à intensificação do trabalho, ao achatamento salarial e à redução geral dos postos de trabalho, resultado das privatizações inerentes à refuncionalização do Estado.

Antunes (2018, p. 53), ao tratar da ampliação do papel que o setor de serviços tem assumido no processo de valorização do capital, destaca como a terceirização tem contribuído para realizar a exploração do trabalho no serviço público. O autor aponta que,

além de a terceirização ampliar espetacularmente a extração de mais-valor nos espaços privados, dentro e fora das empresas *contratantes*, ela também inseriu abertamente a geração de mais-valor no interior do serviço público, por meio do enorme processo que introduziu práticas privadas (as empresas terceirizadas e seus assalariados terceirizados) no interior de atividades cuja finalidade original era produzir *valores socialmente úteis* como saúde, educação, previdência etc.

Ou seja, para Antunes (2018), a terceirização permite que no serviço público não só exista exploração do trabalho como inclusive que ele possa ser produtivo, gerando mais-valor.

Coadunando-se a tal pensamento, Cislighi (2015, p. 22) estabelece uma relação entre a mudança na gestão do trabalho no serviço público e a disputa por parte das empresas capitalistas pelo acesso ao fundo público, pelo financiamento estatal. Para ele, “no caso dos serviços públicos, os mecanismos de aumento de produtividade objetivam reduzir o gasto de fundo público sobretudo com força de trabalho, permitindo que o fundo público seja desviado para o capital”.

É nesse sentido que, como infere March (2013), em tempos de neoliberalismo, o movimento sindical dos servidores públicos acaba por assumir uma dupla dimensão: econômica (de reivindicação de melhores salários e condições de trabalho) e política (de resistência às políticas privatistas). Assim,

mesmo que os trabalhadores do Estado, enquanto trabalhadores improdutivos, tenham particularidades por representarem parte da classe trabalhadora – ao se defrontarem com o governo, por ocasião de suas reivindicações – deflagram processos de luta que se constituem de uma dupla dimensão, política e econômica, decorrentes de sua inserção nas estruturas do Estado e de suas relações com as políticas públicas e estatais e com o fundo público. A relação entre funcionalismo público e governo expressa, de forma particular, as contradições resultantes do desenvolvimento capitalista em sua fase neoliberal, que incidem diretamente sobre o trabalho no serviço público (MARCH, 2013, p. 166).



## 2.4 Estado Capitalista e as Políticas Públicas da Educação Superior

Como vimos no capítulo anterior, a partir da década de 1970, o capitalismo vivenciou a crise do modelo de acumulação fordista/taylorista - na verdade, uma manifestação de uma crise muito mais profunda, estrutural do capitalismo - o que impulsionou um processo de reestruturação produtiva, com o surgimento da chamada acumulação flexível. Essas transformações alteraram profundamente as relações entre capital e trabalho.

Vamos agora entender como essas transformações na base econômica do capitalismo repercutiram sobre a sua superestrutura — no caso, no Estado capitalista e, especialmente, no papel assumido pela universidade pública.

Antes disso, vamos fazer aqui um parêntese para discutir o próprio caráter do Estado capitalista.

### 2.4.1 O caráter do Estado capitalista

Para o liberalismo político, o Estado é uma instituição social, colocado acima da sociedade com a finalidade de garantir a ordem social e sobrepor os interesses coletivos ou a “vontade geral” aos interesses privados de cada indivíduo.

Esse Estado deve ser estabelecido de forma consensual através de um “contrato social” entre os indivíduos livres, como propugna a passagem abaixo do livro *Do Contrato Social*, de Jean-Jacques Rousseau, clássico que utilizaremos como referência para apresentar os princípios da concepção liberal de Estado.

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente.” Esse é o problema fundamental cuja solução é dada pelo contrato social (ROUSSEAU, 2017, p. 20-1).

Com o contrato social, a ordem social passa a ser fundamentada numa relação de consentimento entre iguais e não numa relação de mera submissão ao mais forte: “sendo que o homem não possui autoridade natural sobre seu semelhante, e que a força não produz nenhum direito, restam pois as convenções como base de toda autoridade legítima entre os homens” (ROUSSEAU, 2017, p. 14).

O Estado liberal seria assim a expressão legítima da vontade geral de seus cidadãos, estabelecida através de um contrato social entre homens livres:

Logo, ao contrário da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo, formado de muitos membros, tantos quanto a assembleia de vozes, o qual recebe desse mesmo ato sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade. A pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava outrora o nome de

cidade, e toma hoje o nome de república ou corpo político, o qual é chamado por seus membros: Estado, quando é passivo; soberano, quando é ativo; autoridade, quando comparado aos seus semelhantes. No que concerne aos associados, adquirem coletivamente o nome de povo, e se denominam particularmente cidadãos, na qualidade de participantes na autoridade soberana, e súditos, quando sujeitos às leis do Estado (ROUSSEAU, 2017, p. 22).

Esse Estado tem a capacidade de conciliar, ou mesmo harmonizar os interesses particulares em benefício do bem comum:

Somente a vontade geral tem a possibilidade de dirigir as forças do Estado, segundo o fim de sua instituição, isto é, o bem comum, sendo esta a primeira e mais importante consequência dos princípios acima estabelecidos; pois, se o conflito de interesses particulares fez com que se tornasse necessário o estabelecimento das sociedades, foi a conciliação desses mesmos interesses que a tornou possível. Eis o que há de comum nesses diferentes interesses formados pelo laço social; e se não houvesse algum ponto em torno do qual todos os interesses se harmonizam, sociedade nenhuma poderia existir. Ora, a sociedade deve ser governada unicamente à base desse interesse comum (ROUSSEAU, 2017, p. 30).

Pretendemos aqui fazer uma crítica marxista a essa concepção liberal de Estado. Para Engels (1991), em *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, o Estado é

um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 1980, p. 191).

Se isso foi válido para o caráter do Estado no escravismo, no feudalismo, não é diferente no Estado capitalista moderno, na democracia representativa, como o já haviam denunciado Marx e Engels no Manifesto Comunista ao afirmar que

a burguesia, desde o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva no estado representativo moderno. O governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa.” (MARX; ENGELS, 2010, p. 13)

Para o marxismo, assim, o Estado é

a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e que sintetiza a sociedade civil inteira de uma época, segue-se que todas as instituições coletivas são mediadas pelo Estado, adquirem por meio dele uma forma política. Daí a ilusão, como se a lei se baseasse na vontade e, mais ainda, na vontade separada de sua base real [*realen*]<sup>10</sup>, na vontade livre (MARX; ENGELS, 2007, p. 13).

A ilusão, que precisa ser alimentada pela classe dominante para poder mascarar o caráter de classe de seu Estado, é mantida através de concessões que precisam ser feitas para a manutenção da hegemonia política, como adverte Gramsci:

<sup>10</sup> A edição utiliza as expressões em itálico dentro de colchetes para assinalar que a expressão foi utilizada no idioma da publicação que foi traduzida.

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo (2017, p. 42).

A ressalva de Gramsci é importante para refletirmos o papel desempenhado pelo Estado de Bem-Estar Social.

O equilíbrio de forças relativo alcançado no plano internacional entre a burguesia e o proletariado a partir do resultado da Segunda Guerra Mundial, com a intensificação da concorrência militar e ideológica entre os Estados imperialistas e o bloco socialista, permitiu a conquista pela classe trabalhadora dos países capitalistas mais avançados de um conjunto de reformas sociais.

Para implementar essas reformas, o Estado capitalista teve que assumir um novo papel, o de promotor de políticas sociais como saúde socializada, educação pública, previdência social etc.

#### 2.4.2 A crise do Keynesianismo e a disputa pelo fundo público

A crise do fordismo na produção foi acompanhada de uma crise no modelo de Estado capitalista predominante nos países industrializados, o Estado de Bem-Estar Social, também chamado de Estado-Providência ou de *Welfare State* (na sua expressão inglesa), que se baseava na teoria do economista norte-americano John Maynard Keynes. A característica fundamental deste modelo de Estado era a utilização dos fundos públicos para impulsionar simultaneamente o processo de reprodução do capital e da força de trabalho:

A crise do Estado-Providência - e o termo frequentemente é mais associado à produção de bens sociais públicos e menos à presença dos fundos públicos na estruturação da reprodução de capital, revelando pois um indisfarçável acento ideológico na crítica à crise - tem levado à “crise fiscal do Estado” (...) devido à disputa de fundos públicos destinados à reprodução do capital e fundos que financiam bens e serviços sociais públicos. (OLIVEIRA, 1988, p. 11)

A receita keynesiana tinha permitido um extraordinário desenvolvimento capitalista. No entanto, o sucesso do keynesianismo foi o próprio motivo de sua crise. O enorme acúmulo de capitais proporcionado pelos “Anos Dourados” criou as condições para o processo de globalização, que provocou a fuga das receitas dos Estados nacionais, enquanto as despesas se mantiveram.

Em outras palavras, a circularidade anterior pressupunha ganhos fiscais correspondentes ao investimento e à renda que o fundo público articulava e financiava; a crescente internacionalização retirou parte dos ganhos fiscais, mas deixou aos fundos públicos nacionais a tarefa de continuar articulando e financiando a reprodução do capital e da força de trabalho. Daí que, nos limites nacionais de cada uma das principais potências industriais desenvolvidas, a crise fiscal ou “o que um ganha é o que o outro perde” emergiu na deterioração das receitas fiscais e parafiscais (previdência social, por exemplo), levando ao

déficit público (OLIVEIRA, 1988, p. 12-3).

Para tornar mais claro esse processo, vejamos o exemplo dos Estados Unidos e da Inglaterra, precursores do neoliberalismo com os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher:

Em países como os Estados Unidos, certas atividades das multinacionais, substituindo suas próprias produções internas, deixam ao fundo público nacional os encargos de financiar a reprodução do capital e da força de trabalho (*y compris*<sup>11</sup> o seguro-desemprego), o que gera uma crescente incompatibilidade entre o padrão de financiamento público e a internacionalização produtiva e financeira. Nasceu exatamente dos países em que essa performance de suas próprias multinacionais é mais acabada, Estados Unidos e Inglaterra, a reação conservadora contra o Estado-Providência, pondo o acento nos gastos estatais para a produção de bens e serviços sociais públicos (OLIVEIRA, 1988, p. 13).

A partir daqui veremos a ascensão da hegemonia do modelo neoliberal de Estado, que terá suas políticas impulsionadas a partir de organismos internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Organização Mundial do Comércio (OMC).

#### 2.4.3 O neoliberalismo e as políticas internacionais de educação superior

Santos (2004), ao avaliar as políticas de educação superior no cenário global, conclui que as universidades vivenciam uma crise histórica, que se desdobra nas crises de hegemonia, de legitimidade e institucional.

A crise de hegemonia é fruto das contradições entre as funções tradicionais da universidade, que se mantém desde a Idade Média europeia, e as novas demandas que a ela foram atribuídas ao longo do século XX. De um lado, produção de alta cultura, pensamento crítico e conhecimentos científicos e humanísticos necessários à formação das elites; de outro lado, a produção de padrões culturais médios e de conhecimentos instrumentais, úteis na formação da mão de obra qualificada exigida pelo desenvolvimento capitalista.

A incapacidade da universidade para dar conta dessas funções contraditórias levou o Estado e o mercado a procurar fora da universidade meios alternativos de atingir esses objetivos. Ao deixar de ser a única instituição no domínio do ensino superior e na produção de pesquisa, a universidade entrou numa crise de hegemonia (SANTOS, 2004, p. 5).

A crise de legitimidade é decorrente, de um lado, da contradição entre a hierarquização e a restrição do acesso ao conhecimento, e, de outro, da pressão social pela democratização da universidade e a reivindicação de igualdade de oportunidades para os filhos das classes populares.

A crise institucional resulta da contradição entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e objetivos da universidade e a pressão crescente para submeter esta última a critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial ou de “responsabilidade social”.

---

<sup>11</sup> Francês: Incluindo.

Essa conjuntura foi acentuada a partir da década de 1990, impulsionada por dois processos concomitantes que constituem os dois pilares do mesmo projeto global de política universitária formulado por intermédio de agências como Banco Mundial (BM) e Organização Mundial do Comércio (OMC): de sucateamento das universidades públicas e expansão de um mercado global da educação superior.

O processo de mercadorização se manifesta em dois níveis: no primeiro há a privatização de parte dos serviços, enquanto a universidade mantém sua especificidade institucional; no segundo nível, procura-se eliminar a distinção entre universidade pública e privada, “transformando a universidade, no seu conjunto, numa empresa, numa entidade que não produz apenas para o mercado, mas que **se produz a si mesma como mercado**” (SANTOS, 2004, p. 12, grifo nosso).

Essas mudanças operadas no modelo de Estado capitalista tiveram um impacto significativo sobre as políticas de educação superior em nosso país, que será melhor analisado no próximo capítulo.

### **3 O MODELO DE GESTÃO DA EBSEH DENTRO DO CONTEXTO DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO**

Após estudarmos as transformações provocadas pela reestruturação produtiva do capitalismo e suas repercussões sobre o Estado, seus servidores e a universidade pública, neste capítulo pretendemos investigar o novo modelo de gestão trazido pela criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH) e suas implicações sobre a gestão dos hospitais universitários federais.

Antes de situarmos esse novo modelo de gestão dentro do processo de reforma gerencial do Estado Brasileiro, faremos um apanhado histórico para apresentar o processo de modernização do Estado capitalista brasileiro e o processo de intensificação da luta de classes no final da Ditadura Militar que determinou os marcos da Constituição de 1988.

Estabelecido esse contexto histórico, apresentaremos a estrutura organizacional da EBSEH e sua política de gestão de pessoas.

#### **3.1 Evolução da Administração Pública no Brasil**

Segundo Bresser-Pereira (2009), a administração burocrática clássica, baseada nos princípios administrativos do Exército Prussiano, resultou de uma série de reformas do serviço público implantadas na segunda metade do século XIX na Alemanha, na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos.

As economias capitalistas e liberais adotaram a administração burocrática, classicamente descrita por Max Weber como uma forma racional-legal de dominação entre os séculos XVIII e XIX. O modelo burocrático foi adotado em substituição à administração patrimonialista.

Ela veio para substituir a administração patrimonial - a forma tradicional de burocracia desenvolvida especialmente no império chinês -, que atingiu seu caráter pleno na Europa com as monarquias absolutas. Na administração patrimonial, os patrimônios público e privado estavam essencialmente fundidos; o Estado era concebido como propriedade do soberano (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 206).

No Brasil, o patrimonialismo chegou no país já na bagagem dos nossos colonizadores portugueses. Um sistema político-administrativo centrado na mistura entre público e privado e na concessão de cargos em troca de lealdade política, amizade ou compadrio de interesses marcou nossa incipiente administração colonial, que serviu de apoio para o desenvolvimento da política econômica mercantilista da Coroa portuguesa. Essa característica de sua administração pública se manteve com a independência política de Portugal em 1822 no Brasil Império e se estendeu até a República Velha, na Constituição de 1891 (COSTIN, 2010).

Ainda segundo Bresser-Pereira (2009, p. 207), a administração patrimonial mostrou-se incompatível com o capitalismo industrial e com os regimes parlamentares político-liberais que surgiram no século XIX, o que forçou uma reforma do serviço público. As atividades empresariais necessitam de instituições que garantam o estado de direito, ou os direitos de propriedade e os contratos. A administração burocrática era uma delas.

No Brasil, no entanto, a instituição da República não acabou com o patrimonialismo. Embora tenha provocado uma descentralização do poder sem precedentes na nossa história, a nova estrutura federativa apenas federalizou o clientelismo através da “política dos governadores” e do coronelismo.

### 3.1.1 O Varguismo e a modernização do Estado Brasileiro

A reforma burocrática de nossa administração pública ocorreu apenas com a chamada “Revolução de 1930”. A Constituição de 1934 associava a contratação por concurso à estabilidade.

Assim, estabelecia que os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral depois de dez anos de efetivo exercício, só poderiam ser destituídos em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo. Previa também a elaboração de um Estatuto dos Funcionários Públicos, que seria referencial normativo para as atribuições do funcionalismo público brasileiro (COSTIN, 2010, pp. 52-3).

Em 1936, iniciou-se a Reforma Administrativa com a instituição do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que, em 1938, passou a ser denominado Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Seu principal objetivo era fazer as adaptações necessárias no aparelho de Estado para a implantação do projeto de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista varguista de modernização do capitalismo no nosso país.

A mudança mais significativa foi certamente na administração de pessoal. Foram detalhados diferentes procedimentos estabelecidos pela Constituição de 1934, como o concurso público, mas foram também estabelecidos mecanismos novos como os planos de classificação de cargos e fixação de salários, institucionalização de treinamento e aperfeiçoamento dos funcionários públicos, introdução de sistema de mérito, medidas voltadas a dotar de racionalidade a máquina pública. Aqui, a ideia central era da impessoalidade e da valorização do saber técnico, traços importantes da administração burocrática que se pretendia implantar. Em 1939, foi elaborado o Estatuto do Funcionário Público que fora previsto na Constituição de 1934 (COSTIN, 2010, pp. 52-3).

A partir de 1937, Getúlio Vargas, alegando um plano comunista para tomar o poder, instaura a chamada Constituição Polaca, de inspiração fascista. O Estado Novo (1937-1945) deu todos os poderes a Vargas para implantar seu projeto de desenvolvimento. Nesse período, foram criadas empresas estatais que serviram de base para o impulsionamento da indústria nacional como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Companhia Vale do Rio Doce.

A Era Vargas no Brasil foi um marco não só na reestruturação do trabalho no Estado, mas

também nas relações de produção na iniciativa privada. Em 1943, foi promulgada a Consolidação das Lei do Trabalho (CLT), que convertia em lei um conjunto de direitos trabalhistas e regulamentava a forma de organização sindical e a negociação coletiva dos demais aspectos salariais e de condições de trabalho nas empresas entre patrões e empregados.

A estrutura sindical brasileira foi urdida, em seus lineamentos fundamentais, durante os governos Vargas, com a criação da legislação sindical que garantiu o controle estatal dos sindicatos, em termos financeiros, organizativos, políticos e ideológicos. Foi uma engenharia poderosa, pois, ao mesmo tempo que a legislação trabalhista foi criada, sua aplicação e sua efetividade estavam vinculadas à vida do sindicato oficial, o que representou um duro golpe no pequeno mas ativo sindicalismo autônomo existente no pré-1930, o qual procurou resistir no período seguinte (ANTUNES, 2018, p. 180).

### 3.1.2 A República Populista e o protagonismo sindical dos trabalhadores públicos

Com o fim do Estado Novo, e a conseqüente redemocratização do país, as bases do modelo getulista se mantiveram com a criação de novas estatais, como a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF), da Petrobras, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da usina hidrelétrica de Furnas: a perspectiva desenvolvimentista e a administração pública burocrática.

No entanto, a estrutura sindical não foi capaz de controlar totalmente o movimento de luta dos trabalhadores, que, durante a década de 1950, vivenciou um momento de grandes avanços e que teve um protagonismo importante justamente dos empregados nas empresas estatais.

O movimento sindical, capitaneado pela aliança das militâncias do PCB e do PTB reformista, logrou grande avanço em termos de organização e mobilização, “por dentro” e “por fora” da estrutura, na “base” e “na cúpula”, o que resultou em uma forte participação dos trabalhadores no seio da sociedade e na vida política nacional. Pode-se mesmo dizer que se viveu um período rico de lutas. O sindicalismo, oscilando entre o controle estatal e a prática da resistência, encontrava suas principais bases de organização, ainda que não exclusivamente, nas empresas estatais, setores em que o PCB detinha forte presença e força, movimento que levou à criação do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), que atuou diretamente com outras organizações populares, visando a realização das “reformas de base” durante o governo Goulart (ANTUNES, 2018, p. 181).

Nogueira (2005) endossa essa análise, afirmando que a parte mais mobilizada do movimento sindical e grevista eram os trabalhadores das empresas estatais ou dos serviços públicos de infraestrutura urbana e de transporte (como ferroviários, portuários, estivadores, trabalhadores do transporte urbano etc.). Segundo o autor, “enquanto as grandes greves de 1953 e 1957 se concentraram basicamente no setor privado, a partir de 1959 o centro dinâmico do movimento sindical transfere-se para o setor público”.

Cabe aqui a nota de que essa agitação se restringia às empresas públicas. Na burocracia estatal, havia pouca organização sindical. O que existiam eram associações, de caráter mais



profissional.

### 3.1.3 A Reforma Administrativa da Ditadura Militar

A ascensão do movimento de massas foi interrompida pelo Golpe de 1964, quando nossas classes dominantes optaram mais uma vez pelo estabelecimento de um regime de exceção para dar continuidade à modernização conservadora do capitalismo brasileiro.

Após mais de uma década de intenso crescimento e atividade, toda a estrutura organizacional dos trabalhadores brasileiros, na base e na cúpula, foi duramente atingida pelo golpe de Estado de 1964. Os golpistas apresentavam como uma de suas justificativas exatamente impedir a implantação de uma “república sindicalista” no país (ANTUNES, 2018, p. 181).

No âmbito administrativo, a instalação da Ditadura Militar em 1964 não interrompeu o caminho da consolidação da administração burocrática. No entanto, a Ditadura empreendeu uma reforma administrativa através do Decreto-lei n.º 200/67.

A grande característica dessa reforma foi a descentralização, a qual se desenvolveu em três direções: dentro da própria administração Federal, com a divisão em Administração Direta (os ministérios) e Administração Indireta (empresas estatais e fundações públicas); da Administração Federal para os Estados, através da delegação de serviços; e da Administração Federal para a iniciativa privada, através da terceirização de atividades operacionais através de contratos ou concessão.

O regime buscava dotar o Estado da racionalidade necessária para impulsionar sua política econômica de avanço no processo de acumulação monopolista exigida pelos capitais. Outro aspecto marcante na administração indireta foi a mudança do regime do funcionalismo público do estatutário para o celetista.

No plano social, durante todo o período ditatorial, o Estado intervém combinando repressão política e assistência, ampliando o acesso a inúmeras políticas sociais, dentre elas a Saúde. Nessa área, a cobertura, antes restrita aos trabalhadores com carteira assinada, se expande para quase a totalidade da população.

Além do papel político de suavizar o descontentamento com o regime, essa ampliação cumpriu um papel econômico de desenvolvimento do mercado no setor de saúde, através da compra de serviços do setor privado. Sem o Estado, o setor privado não teria como forjar autonomamente um mercado consumidor, dada a situação de pauperização da população, vítima da política de arrocho salarial e superexploração do trabalho (BRAVO, 2006).

## 3.2 A luta por Democracia e Direitos Sociais: novo sindicalismo e movimento pela Reforma Sanitária

### 3.2.1 O Surgimento do Novo Sindicalismo

A política econômica da Ditadura Militar permitiu o surgimento de um novo proletariado industrial. Como aponta Antunes (2018, p. 182),

a intensificação da introdução de plantas industriais modernas e sua concentração geográfica possibilitam o surgimento do que se convencionou chamar de “nova classe operária”. Ainda que não exclusivamente, serão esses atores que, mais tarde, assumirão um papel central na crise da ditadura militar. Despontavam, então, a expansão do padrão de acumulação e a expansão industrial em gestação desde os anos 1950, ampliando de modo significativo, a partir do golpe de 1964, o novo proletariado industrial no Brasil, concentrado particularmente no cinturão industrial automotivo e metalúrgico do ABC Paulista, onde estavam instaladas as grandes montadoras.

Com essa transformação, foram lançadas as bases para o surgimento do novo sindicalismo, que desempenhou um papel fundamental no processo de desgaste do próprio regime.

Essa forte expansão da classe trabalhadora, ao final dos anos 1970, constituiu-se na principal base social do novo sindicalismo que começava a florescer e que encontrava capilaridade nos trabalhadores industriais, nos assalariados rurais, nos **funcionários públicos** e nos setores assalariados médios urbanos que se “proletarizavam” entre tantos outros espaços do mundo do trabalho que se alterava profundamente. **O setor de serviços** e a agricultura também gestavam novos contingentes de assalariados que ampliavam a classe trabalhadora. (ANTUNES, 2018, p. 182-3, grifo nosso)

No final da década de 1970, a classe operária do ABC Paulista torna-se a ponta de lança do movimento sindical brasileiro. A partir da greve de 1978 na Scania, em São Bernardo do Campo, um amplo movimento grevista aflorou por todo o país e se generalizou nos anos seguintes e em particular na década de 1980, quando o Brasil chegou a ocupar o topo dos países com as mais altas taxas de greve entre as nações capitalistas (ANTUNES, 2018, p. 183).

Nogueira (2005) destaca que, ao lado da emergência dessa nova classe operária nos setores mais modernos da economia, houve um crescimento das classes médias assalariadas, “determinado pela expansão dos serviços públicos e privados, seguido de constante deterioração das suas condições de vida e salário devido à crise econômica brasileira” (NOGUEIRA, 2005, p. 17).

O Estado, que até então havia sido o demiurgo do processo de modernização conservadora do capitalismo, é atingido por uma situação particular de condensação de contradições, que se manifesta fora e dentro do Estado. *Os funcionários públicos, em particular, que achavam viver em um mundo à parte, passaram de fato por uma transição singular, não concluída ainda, para um outro mundo, o difícil e inseguro mundo da classe trabalhadora no Brasil. Em vista disso, e dessa ameaça, buscaram formas de defesa muito semelhantes à dos demais trabalhadores* (NOGUEIRA, 2005, p. 21).

Em 1980, o novo sindicalismo ganhou expressão política partidária através da fundação do Partido dos Trabalhadores (PT). Representando essa unidade da classe trabalhadora, em 1981, o processo de reorganização sindical desembocou na realização do Congresso Nacional das Classes Trabalhadoras - CONCLAT. Em 1983, foi fundada a Central Única dos Trabalhadores (CUT). E em 1984 foi fundado o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST).

### 3.2.2 O novo sindicalismo do Setor Público

O final da década de 1970 e a década de 1980 foram, como exposto, de grande efervescência social e política. O ano de 1978 foi um marco no processo de organização dos servidores públicos porque começam a emergir os primeiros sinais da transição das associações tradicionais (de caráter profissional, corporativo e assistencialista) para as novas formas de associação de caráter sindical e de oposição política ao regime militar.

Esse novo momento iniciou justamente pelo setor da Educação. O evento que serviu como marco foi a greve dos professores da rede estadual de ensino em São Paulo. Entre as principais características do movimento, podemos destacar que a paralisação foi organizada por um comando de greve independente do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - APEOESP (a associação dos professores era contrária à greve), que resultou em um movimento de massa envolvendo cerca de 80% da categoria de 180 mil professores durante diversas semanas.

Novas greves de professores explodiram em outros Estados. Como assevera Nogueira,

os professores atuaram como uma espécie de vanguarda do movimento dos servidores públicos e das classes médias em geral, lembrando muito a ação dos operários do ABC e da Oposição Metalúrgica de São Paulo com relação ao conjunto do movimento operário e sindical (2005, p. 133).

Ainda em 1978, em 19 de dezembro, foi fundada, em João Pessoa, a Federação das Associações de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA). Inicialmente, sua atuação era meramente assistencialista, não possuindo, naquele momento de sua trajetória, um perfil de ação sindical.

Naquela época, os trabalhadores não tinham ainda uma consciência de classe e de identidade profissional. O técnico-administrativo era considerado um mero coadjuvante do docente (FASUBRA, 2009, p. 6). Em 1981, foi fundada a Associação Nacional dos Docentes (ANDES).

O movimento sindical dos servidores continuou em expansão e deu lugar a uma grande onda grevista no final da década de 1980.

Nos anos de 1987, 1988 e 1989 há um ascenso das greves dos servidores públicos. Esses trabalhadores (federais, estaduais e municipais) deflagram 838 greves (o maior número de greves em um ano e o maior percentual - 38,2% do total, desde 1978) e mantém um patamar elevado nos anos seguintes, de 1116 e 1298 greves, respectivamente (NOGUEIRA, 2005, p. 136).

Dentro desse cenário, em 1988 e 1989, o Brasil assiste a duas greves gerais dos servidores federais.

A partir desses dados iniciais, podemos inferir que a noção de servidor público, ora como funcionário patrimonialista, ora como burocrata no sentido weberiano, vinha sendo questionado na prática e transitava para a noção de trabalhador do setor público, diante das tentativas de sua afirmação como força de trabalho em conflito com o Estado, por meio da atividade sindical e grevista. As greves, sobretudo salariais, mas também políticas, revelam a busca pelos empregados do setor público das formas históricas de luta operária e dos demais assalariados (NOGUEIRA, 2005, p. 136).

Um momento importante desse movimento grevista, marcante para a transição para o novo sindicalismo na esfera federal, foi a disputa pela condução do movimento entre o Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Distrito Federal e a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB), que congregava as tradicionais associações de servidores.

O governo federal, de início, não reconhecia o sindicato recém-criado, que considerava ilegal, mas com o crescimento da greve, baseado na tática do “efeito dominó” nos ministérios, órgãos e empresas estatais, o reconhecimento foi inevitável, o que, por si, significou uma vitória (NOGUEIRA, 2005, p. 191).

Como resultado desse processo de mobilização, os servidores federais, após dois congressos nacionais, fundam a Confederação Democrática dos Servidores Federais (CONDSEF) em 1990, englobando a maioria dos Servidores Públicos Federais (SPFs), enquanto outros como FASUBRA e ANDES mantêm organização específica.

Esse nível de mobilização vai permitir a conquista do Regime Jurídico Único, regulamentado em 1990, mesmo sob um governo neoliberal. Com a Constituição de 1988, resultado desse processo intenso de luta de classes que agitou o nosso país nas décadas de 1970 e 1980, no qual foi registrado um protagonismo importante dos trabalhadores públicos, foi garantida a estabilidade dos servidores públicos através da instituição de regimes jurídicos únicos, cabendo a cada ente federativo regulamentá-los.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (BRASIL, 1988).

No plano federal, a regulamentação se deu através da Lei n.º 8112/1990, conhecida como Regime Jurídico Único (o RJU).

### 3.2.3 A Luta Popular pela Reforma Sanitária

A Ditadura Militar promoveu um retrocesso nos direitos trabalhistas, nos direitos civis e políticos e nos direitos sociais, com destaque para as áreas de saúde e educação, em que houve um avanço inquestionável dos interesses da iniciativa privada. Temos assim uma contradição evidente dentro do Estado brasileiro.

Nesse sentido, Nogueira afirma que se vê

duas realidades contrastantes do Estado brasileiro: a primeira, moderna, voltada à organização e modernização da vida econômica e ao avanço da garantia da acumulação do capital; e a segunda, deteriorada e subvalorizada, voltada para a reprodução social necessária à maioria que vive do trabalho. Esse é um traço peculiar do Estado capitalista brasileiro (NOGUEIRA, 2005, p. 19).

Profissionais de saúde, aliados a intelectuais – muitos ligados ao Partido Comunista Brasileiro (PCB) – e movimentos populares, notadamente associações de moradores e de favelas, constituíram, a partir de meados da década de 1970, um influente movimento de reforma sanitária. Para veicular as elaborações desse movimento, foram criados o Centro Brasileiro de Estudos em Saúde (CEBES), em 1976, e a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), em 1979.

Ainda que muito heterogêneo, o movimento sanitário capitaneou as propostas em defesa da saúde pública. As perspectivas centrais se dividiam em propostas racionalizadoras oriundas da burocracia estatal e propostas mais amplas, política e ideologicamente, que visavam a democratização da saúde como caminho para a transformação da sociedade. (CISLAGHI, 2015, p. 97)

No cenário de redemocratização, o movimento sanitário avançou nos espaços institucionais. Em 1986, surge, no âmbito do Conselho Nacional de Saúde (CNS), a proposta de criação do Sistema Nacional de Saúde (SUS). Tais ideias chegaram aos constituintes, pois, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as políticas de saúde passaram a ter tratamento constitucional específico, com uma seção própria contida no capítulo referente à seguridade social, que, por sua vez, está inserido no título relativo à Ordem Social (VIEIRA, 2017, p. 97).

A criação do SUS foi, assim, fruto da mobilização e pressão social, forçando a reforma do modelo privatista de saúde que foi aplicado pela Ditadura Militar, fortalecendo a dimensão pública da política de saúde no cabo de guerra entre público e privado.

A produção de serviços como direito, portanto improdutivo, ou como serviço produtivo, produtor de valor e mais valia, no qual a saúde está incluída, se modifica de forma histórica e por algumas mediações. Em primeiro lugar, é pela correlação de forças na luta de classe, pela capacidade de reivindicação e mobilização dos trabalhadores, que essas necessidades sociais se afirmam como direitos, combinada com as condições objetivas do capitalismo, em seus momentos de ascenso ou de crise, que essas políticas irão tomar forma e amplitude (CISLAGHI, 2015, p. 36).

### 3.2.4 A Constituição de 1988, a crise dos HUs e sua inclusão no SUS

Do ponto de vista social, a Constituição de 1988 previu diversos direitos universais, entre eles a Saúde (que foi incluída no capítulo que trata da Seguridade Social, ao lado da Previdência e da Assistência Sociais) e a Educação.

Sobre a Saúde, institucionalizam-se as principais propostas do movimento sanitário. A saúde passa a ser direito universal e dever do Estado, organizado por um sistema único, numa rede com atendimento integral, hierarquizada, regionalizada, descentralizada e com participação da comunidade. Essa participação se dá através dos Conselhos de Saúde (Nacional, Estadual e Municipal) e das Conferências de Saúde.

Contraditoriamente, entretanto, a participação do setor privado segue sendo possível como complementar, ainda que sendo vedada a subvenção direta ao setor lucrativo, priorizando-se o setor filantrópico (CISLAGHI, 2015, p. 100).

Em 1990, o SUS foi regulamentado pela Lei n.º 8.080, que incluiu os hospitais universitários dentro da rede pública de saúde.

Art. 45. Os serviços de saúde dos hospitais universitários e de ensino integram-se ao Sistema Único de Saúde (SUS), mediante convênio, preservada a sua autonomia administrativa, em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, ensino, pesquisa e extensão nos limites conferidos pelas instituições a que estejam vinculados (BRASIL, 1990).

Desde então, esses hospitais têm cumprido um importante papel assistencial. Segundo dados do Governo Federal, o setor foi responsável por 39,7 milhões de procedimentos em 2009 (BRASIL, 2010).

Desse modo, a Crise dos hospitais universitários, que se arrastava desde a década de 1970, passa a um novo estágio.

## 3.3 A Contrarreforma Gerencial do Estado Brasileiro

A “Constituição Cidadã”, ao garantir Educação, Saúde e Previdência Social como direitos do cidadão e dever do Estado, representou um avanço na direção do que já tinha sido alcançado como direitos sociais nos países capitalistas centrais desde o pós-Segunda Guerra Mundial, através do Estado de Bem-Estar Social.

No entanto, a pressão popular impôs essas conquistas num momento em que as condições tanto objetivas como subjetivas eram desfavoráveis diante da consolidação internacional da hegemonia do neoliberalismo. Em 1989, temos o estabelecimento do Consenso de Washington e, em 1990, o mundo acompanha atônito o fim da União Soviética.

A ofensiva neoliberal no Brasil vai ser vista já em 1989, nas primeiras eleições diretas após o fim da Ditadura Militar, com a vitória de Fernando Collor de Mello, o “caçador dos marajás” do serviço público que, com um discurso abertamente neoliberal, vence as eleições presidenciais, derrotando a grande liderança do novo sindicalismo, Luís Inácio Lula da Silva.

Com o impeachment do “Caçador de Marajás”, a ofensiva neoliberal vai ser lançada no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1995. Nosso Estado de Bem-Estar Social foi natimorto. Os direitos sociais previstos na Constituição foram transformados em letra morta a partir de um desmonte contínuo para garantir a transferência do fundo público para o pagamento da dívida pública herdada da Ditadura Militar.

A partir de 1995, no primeiro governo FHC, toma corpo no Brasil a reforma gerencial através do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), que teve como mentor o ex-ministro Bresser Pereira.

Acompanhemos a crítica feita pelo Bresser-Pereira (2009) ao Estado de Bem-Estar Social. Enquanto no Brasil começávamos nosso processo de modernização do Estado capitalista na Ditadura Vargas, no plano internacional, logo após a Segunda Guerra Mundial, nos países capitalistas avançados, o pequeno Estado liberal do século XIX passou a ser substituído pelo grande Estado de Bem-Estar Social, oferecendo uma ampla gama de serviços sociais. No Estado de Bem-Estar Social,

em vez de o Estado se limitar a suas atividades exclusivas, contratou novos tipos de burocratas, e a administração pública burocrática estendeu-se a serviços sociais e científicos, a serviços públicos e, em certos casos, até mesmo a empresas comerciais, pois os funcionários das empresas estatais eram frequentemente vistos como servidores públicos (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 208).

Mas, para Bresser-Pereira (2009, p. 208), esse tipo de administração não garantiu que fossem prestados ao público serviços de boa qualidade ou de baixo custo. “A administração pública burocrática mostrou-se lenta, dispendiosa, autocentrada, autoritária e não-preocupada em atender às demandas dos cidadãos”.

Para ele, o advento da globalização e a crise do Estado de Bem-Estar Social, a partir da década de 80, desafiaram a legitimidade das burocracias estatais e da administração pública burocrática, propiciando um cenário favorável para a reforma da gestão pública. “Uma importante razão para a adoção desta reforma foi a pressão dos eleitores por dois objetivos aparentemente contraditórios: menos impostos e serviços públicos de qualidade” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 212).

De acordo com o autor, o novo modelo de administração pública se diferencia da administração burocrática por seguir os princípios do **gerencialismo**. De tal forma que, para alcançar os seus objetivos, esse modelo de gestão deveria estar centrado na profissionalização e no uso de práticas de gestão do setor privado, ou seja, um modelo de gestão orientado por resultados; servindo de referência aos três níveis governamentais – federal, estadual e municipal.

### 3.3.1 A Reforma Gerencial de FHC

Vejam agora, qual o modelo proposto por Bresser-Pereira para a reforma gerencial no Brasil. Para o autor, a reforma da gestão pública não devia ocorrer com a mesma intensidade em todos os setores do Estado.

Os principais valores envolvidos na administração pública burocrática são o profissionalismo, a segurança e a *efetividade*. É por isso que, no núcleo estratégico, onde tais características são importantes, eles devem estar presentes juntamente com a administração pública gerencial. Apesar disso, em outros setores, **onde a eficiência e o foco nos clientes são cruciais em razão do grande número de servidores públicos e usuários envolvidos**, o peso da administração pública burocrática deveria diminuir até desaparecer. **Nas empresas estatais, por exemplo, à medida que forem sendo privatizadas ou, quando a privatização não se aplica ou deve ser adiada, à medida que forem sendo “administradas empresarialmente”** (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 212, grifo nosso).

Os serviços públicos de Educação e Saúde, no modelo defendido por Bresser-Pereira (2009), por corresponderem a direitos humanos básicos, mas serem entendidos como atividades não-exclusivas de Estado, deveriam ser predominantemente financiados pelo Estado, apesar de serem executados por “organizações públicas não-estatais”, as organizações sociais (OSs). Esses serviços, assim como outros serviços sociais, “devem ser dirigidos de acordo com princípios gerenciais, mas, na medida em que são subvencionados pelo Estado, sendo fornecidos aos cidadãos gratuita ou quase gratuitamente, não devem ser privados”.

Importante salientar que, para o autor, embora as OSs tenham estatuto jurídico de direito privado, elas são públicas, porque seriam direcionadas para a obtenção de objetivos públicos. **Essa indistinção entre público e privado é típico do discurso gerencialista. E serve para justificar a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada.**

Quanto ao vínculo trabalhista de sua força de trabalho, as OSs não utilizam servidores públicos estatutários, tendo a liberdade de contratar trabalhadores sem concurso público, sob contrato celetista.

O modelo de gestão das OSs foi amplamente utilizado na área da Saúde Pública, inclusive, em nosso Estado, uma dessas organizações é responsável pela gestão do principal hospital público, o Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena. Recentemente, o governo estadual terceirizou os serviços técnico-administrativos da Educação.

Correia (2010, p. 16) destaca como um dos aspectos principais da aplicação das políticas públicas do Banco Mundial na área de Saúde a flexibilização do modelo de gestão, através da privatização ou terceirização de serviços de saúde, com repasse de serviços e recursos públicos para as OS, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – (OSCIP), Fundações de Apoio e Cooperativas de profissionais de medicina, além da implantação de duplo acesso em hospitais



públicos e de mecanismo de co-pagamento.

### 3.3.2 Repercussões da Reforma Gerencial sobre a organização e o funcionamento das Universidades Públicas

No contexto das universidades federais, é importante sublinhar que apesar da resistência da comunidade universitária ter barrado a transformação em OSs, muitas das diretrizes do MEC, atendendo à política neoliberal e à formulação do Estado mínimo, foram sendo implantadas nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a exemplo da oferta de vários serviços, como pós-graduação paga, projetos de extensão remunerados e prestação de serviços para a iniciativa privada.

Sguissardi (2004) aponta que, como consequência da implantação do neoliberalismo, o subsistema da educação superior no Brasil tende a se conformar num modelo **neoprofissional, heterônomo e competitivo**: neoprofissional por estar marcado por uma ênfase cada vez maior no ensino, na lógica da formação de um excedente de mão de obra capacitada para o mercado; heterônomo, uma vez que sua prática cotidiana está a cada dia mais subsumida, subordinada à lógica do mercado e do Estado, tendo esses cada vez mais poder de definição sobre os objetivos, a agenda e os serviços prestados pelas universidades, em detrimento de sua autonomia.

O modelo heterônomo não significaria que a universidade passa a ser subitamente governada por atores extra-universitários, mas sua prática cotidiana (suas funções, prioridades e **organização interna**, suas atividades, estrutura de prêmios e penas, etc.) estariam cada vez mais subsumida pela lógica do mercado e do Estado (SGUISSARDI, 2004, pág. 15, grifo nosso).

Por fim, esse subsistema tende a ser **competitivo** como consequência do fortalecimento da lógica de mercado. Vemos o fortalecimento da competitividade econômica, em que se busca uma “melhor preparação dos estudantes para o mundo do trabalho a um custo per capita menor e efetiva e **eficiente gerência do trabalho institucional e docente**”.

Leda e Silva Jr. (2013) chamam a atenção para o fato de que as políticas educacionais a serviço dos interesses do capital financeiro provocam dentro destas instituições uma tendência à precarização e intensificação do trabalho docente, na lógica de aumentar a produtividade e a eficiência no trabalho acadêmico, provocando adoecimento desses profissionais.

Há uma relação mediada entre a predominância financeira e a universidade pública atual. Tal como o Estado, esta se transformou social e economicamente. Tornou-se uma agência executora de políticas do Estado. Sua agenda, indiretamente, é produzida no âmbito das políticas econômicas, e sociais. Isto sob rígido processo de avaliação externa exercida por órgãos do Estado com base em critérios também produzidos no âmbito do Estado. Nem a instituição, menos ainda o professor tem autonomia sobre sua atuação. Este é o centro estrutural para que professores das universidades públicas não se identifiquem com suas práticas cotidianas e neste estranhamento, sofrem e adoecem (LEDA; SILVA JR., 2013, p. 211-2).

Mancebo (2007, p. 77) também demonstra como a lógica da reestruturação produtiva do capitalismo penetra nas universidades e passa a comandar o cotidiano docente, ao afirmar que

o cotidiano da universidade e a conformação das atividades docentes se veem duplamente atingidos pela organização produtiva emergente: por um lado, o docente é configurado enquanto trabalhador de um sistema produtivo-industrial, imerso numa nova organização do trabalho com as características citadas em parte anterior deste texto e onde sua eficiência e produtividade são objetivadas em índices; por outro lado, o professor é produtor das mercadorias “força de trabalho competente” e “tecnologia e conhecimento científico”, fundamentais na dinâmica do novo funcionamento sócio-produtivo.

As mesmas características são realçadas por Chauí (2003, p. 7), ao utilizar o conceito de Universidade Operacional. Para ela,

regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, a universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos. Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual, está pulverizada em micro-organizações que ocupam seus docentes e curvam seus estudantes a exigências exteriores ao trabalho intelectual. A heteronomia da universidade autônoma é visível a olho nu: o aumento insano de horas/aula, a diminuição do tempo para mestrados e doutorados, a avaliação pela quantidade de publicações, colóquios e congressos, a multiplicação de comissões e relatórios etc.

Gregório (2013, p. 301) destaca como mais um aspecto relevante do processo de precarização do trabalho docente o “profundo enxugamento do quadro de funcionários técnico-administrativos, que repassa novas atividades e responsabilidades para o cotidiano do professor”. O mesmo autor atenta também para o papel das Tecnologias da Informação e Comunicação (as TICs):

o crescimento da modalidade da EAD (Educação à Distância) tenta apresentar-nos a ideia de que o docente é peça dispensável no processo educativo, e que as novas TICs podem substituir o seu trabalho a um custo menor e alcançando uma base muito maior, massificando o ensino superior sem a qualidade que este requer, principalmente entre a classe trabalhadora (GREGÓRIO, 2013, p. 302).

### 3.3.3 As fundações de apoio e a Reforma Gerencial nos HUS

As relações entre as universidades federais e as fundações de apoio foram regulamentadas pela Lei n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994. São anteriores, assim, à Reforma do Estado, mas antecipam sua lógica de terceirização da gestão e precarização do trabalho.

Como já vimos, um dos principais problemas enfrentados pelos HUFs decorrentes da política neoliberal foi o déficit de pessoal. Sem reposição de seu quadro de pessoal permanente, devido à ausência de concursos públicos, as gestões recorreram à contratação de trabalhadores com vínculos precários, inclusive para as atividades-fim do hospital.

Inicialmente, os serviços de apoio foram sendo terceirizados, consoante ao que propõe para estas atividades o modelo gerencial. Diante da não-reposição do quadro de servidores das demais funções, as universidades foram terceirizando também estas, o que é irregular pela legislação. Um mecanismo importante para isso foi a utilização das fundações de apoio, que cumpriram um papel importante na contratação de pessoal, como forma de compensar o déficit de servidores públicos nesses órgãos, que, por sua complexidade, exigem alta concentração de profissionais especializados, administrativos e de apoio operacional.

Vejamos como a questão foi tratada na EMI (Exposição de Motivos Interministerial) nº 00383/2010/MP/MEC, enviada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério da Educação (MEC) ao ex-presidente Lula para justificar a edição da Medida Provisória (MP) 520/2010, que autorizava a criação da EBSERH:

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

5. Desde os anos 90, os hospitais universitários expandiram suas atividades sob bases institucionais frágeis e não sustentáveis em longo prazo. A instrumentalização das fundações de apoio para atender a suas necessidades de contratação e gestão da força de trabalho tem sido arranjo amplamente disseminado, acarretando distorções, problemas cumulativos e vulnerabilidade jurídica (BRASIL, 2010).

A contratação de trabalhadores terceirizados para atividades-fim, utilizada para complementar a força de trabalho necessária para manter esses serviços, fere o Decreto 2271/1997, que regulamentava as atividades que poderiam ser terceirizadas no serviço público federal:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (BRASIL, 1997).

Dessa forma, o Tribunal de Contas da União (TCU), a partir da identificação de terceirização ilegal via fundação de apoio em uma prestação de contas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) analisada em 2002, passou a exigir do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a substituição dos trabalhadores terceirizados ilegalmente no serviço público federal por servidores públicos concursados.

No caso dos hospitais universitários, a contratação de trabalhadores sem concurso público

onerava significativamente as despesas de custeio dos hospitais universitários. Enquanto os servidores públicos pertencentes ao quadro permanente das universidades federais tinham sua remuneração paga com verbas da União, os trabalhadores precarizados eram pagos com os recursos repassados pelo SUS para a manutenção desses hospitais, o que intensificou sua crise financeira, chegando a atingir R\$ 300 milhões em dívidas, acumuladas por meio de suas fundações de apoio, segundo dados de Reis e Cecílio (2009).

### 3.4 A era PT e a busca de alternativas para a crise dos Hospitais Universitários

#### 3.4.1 O PT e a terceira via

Antunes (2018) caracteriza os governos do PT como parte de uma tendência ideológica contemporânea que tem influenciado a esquerda na Europa e em várias partes do mundo, chamada de “Terceira Via”. Essa tendência teve como principal expressão internacional o governo Tony Blair na Grã-Bretanha, que pôs fim em 1997 a quase 20 anos de hegemonia do neoliberalismo do Partido Conservador de Margaret Thatcher.

Segundo Anthony Giddens, sociólogo e ideólogo do governo Blair, a Terceira Via é

uma série muito mais genérica de esforços, comuns a maioria dos partidos e pensadores de esquerda na Europa e em outras partes do mundo, para reestruturar as doutrinas esquerdistas. Existe um reconhecimento geral quase que por toda parte que as duas “vias” que têm dominado o pensamento político desde a Segunda Guerra Mundial fracassaram ou perderam a pujança. As ideias socialistas tradicionais, por serem radicais e reformistas, baseavam-se nas ideias de gestão e planejamento econômicos – uma economia de mercado é essencialmente irracional e refratária à justiça social (GIDDENS, 2007, p.18).

Essas transformações ocorridas no pensamento de esquerda são decorrentes, para Giddens (2007), de três mudanças estruturais ocorridas nas sociedades capitalistas: o avanço do processo de globalização, a reestruturação produtiva e a ascensão do individualismo. Para enfrentar essa nova realidade, o autor entende que a esquerda precisa “modernizar” seu programa. E dentro desse novo programa, “a reforma do governo e do Estado é uma alta prioridade” (p. 23), o que significa superar o modelo de Estado burocrático.

Antunes (2018), por sua vez, caracteriza a Terceira Via como uma adaptação da centro-esquerda à hegemonia neoliberal deflagrada com a reestruturação produtiva do capitalismo. Para ele, assim,

a “terceira via” foi, fundamentalmente, uma forma de preservação do essencial do neoliberalismo em sua política econômica, em seu desenho ideopolítico e em sua pragmática, com verniz social-democrático cada vez mais descorado. Foi o que restou da socialdemocracia na fase mais destrutiva do capitalismo, que tenta mascarar alguns elementos do neoliberalismo, preservando sua engenharia econômica básica e sua ideologia regressiva. Por isso é que a “terceira via” tem sido uma *via alternativa* que o capitalismo vem gestando para manter o fundamental do que o neoliberalismo

*clássico* construiu e quer de todo modo preservar.

Para o autor, a vitória do PT nas eleições presidenciais de 2002 se constituiu numa vitória política tardia da esquerda. Ocorreu num contexto internacional e nacional em que essa estava “mais fragilizada, menos respaldada e menos ancorada em seus polos centrais, que lhe davam capilaridade (classe operária industrial, assalariados médios e trabalhadores rurais)” (ANTUNES, 2018, p. 221).

Ao contrário da potência das lutas sociais do trabalho nos anos 1980, agora o cenário era de completa mutação. A eleição de Lula em 2002 acabou sendo uma vitória política tardia. Nem o PT nem o Brasil eram os mesmos. O país havia se *desertificado* pelas medidas neoliberais da era FHC, e o PT já não era mais um partido de classe, oscilando entre a resistência ao neoliberalismo e a aceitação da política da moderação e da adequação à ordem. Aproximando-se de uma política de alianças muito ampla, com vários setores de centro e mesmo de direita, o PT foi se configurando cada vez mais como um partido defensor de um programa policlassista (ANTUNES, 2018, p. 221-2).

Essas contradições se refletiram nas políticas sociais dos governos petistas para a Educação Superior.

#### 3.4.2 O Governo Lula e a luta dos TAE por valorização

Para a classe trabalhadora, inclusive para os servidores públicos federais, que se constituíam numa base histórica do petismo e acabavam de superar um período de forte arrocho salarial e perda de direitos, a posse de um presidente ex-operário, emergido do sindicalismo, criou muitas expectativas. A nova conjuntura foi vista como um cenário de possibilidades de novas conquistas.

Não foi diferente para os servidores técnico-administrativos das universidades federais, sob a direção da Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições Públicas de Ensino Superior do Brasil (FASUBRA).

No entanto, o Governo Lula começa formulando e aprovando a Reforma da Previdência em 2003, que teve como alvo principal os servidores públicos.

No caso específico do movimento dos servidores técnico-administrativos, March (2013, p. 168) afirma que a combinação entre luta reivindicatória e luta política se expressou desde os primeiros encontros nacionais dos trabalhadores técnico-administrativos das universidades brasileiras na década de 1980 e desde as importantes greves nacionais dos Técnico-administrativos em Educação (TAE).

Essa característica da atuação sindical da categoria está expressa na própria identidade política da Federação, como vemos abaixo no texto de apresentação do Memorial de 30 Anos da FASUBRA:

Cada momento da história da construção cotidiana da FASUBRA se funde com a história do

nosso País. No percurso da democracia no Brasil ela se fez presente, e deixou suas marcas. São muitas as participações em momentos singulares visando à transformação das estruturas da sociedade brasileira. As lutas muitas vezes superam o vínculo umbilical e os aspectos meramente corporativos, e se tornam elementos de defesa de direitos fundamentais dos brasileiros e brasileiras. Particularmente nas áreas de educação e saúde a FASUBRA monta a sua principal trincheira (FASUBRA SINDICAL, 2009).

Do ponto de vista das pautas econômicas específicas da categoria, podemos citar como principal conquista a criação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) em 2005, que substituiu o Plano Único de Classificação e Reestruturação de Cargos e Empregos (PUCRCE), primeiro plano de carreira da categoria, implantado pouco após o fim da Ditadura Militar, em 1987.

Em 2001, após uma greve de 93 dias, os TAE foram a única categoria que conseguiu a incorporação da Gratificação de Atividades Executivas (GAE). No mesmo ano, a FASUBRA realizou, em Brasília (DF), o Seminário de Carreira e Emprego Público para avançar na discussão do Plano de Cargo Único (PCU), seu projeto de carreira.

O processo de luta pela carreira se intensificou com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Governo Federal.

A partir de 2003, empreendemos campanhas pela efetiva implantação de nossa carreira, no entanto, mais uma vez não houve avanço no processo negocial com o governo. Nossa contraposição era no sentido de que o compromisso do governo deveria ser de implantação da carreira e não de reestruturação da tabela, afeta apenas à reposição salarial. Era preciso investir na perspectiva de se constituir uma carreira que implicasse no desenvolvimento pleno além do estabelecimento de nova metodologia de re-hierarquização dos cargos, objeto de greves anteriores (FASUBRA, 2013, p. 2).

A carreira foi conquistada, entretanto, não como idealizada pela categoria.

Após um longo processo de negociação em 2004, que teve como ápice uma greve nacional de 77 dias, a Lei n.º 11.091, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências, foi publicada em 12 de janeiro de 2005.

Ela foi o resultado da Luta dos Trabalhadores(as) Técnico-Administrativos (as) por mais de uma década.

Com a conquista da Lei, que traz em seu bojo a afirmação da identidade dos (as) Técnico-Administrativos (as) em Educação, foi contabilizada mais uma vitória numa luta iniciada na década de 90, onde o movimento buscava isonomia salarial e uma identidade de Categoria (FASUBRA SINDICAL, 2009).

Entre as principais divergências, do ponto de vista financeiro, entre a proposta da FASUBRA e o plano conquistado, o PCCTAE, estava o valor do piso da tabela salarial, que a categoria reivindica que seja o equivalente a três salários mínimos, e percentual do *step* (diferença entre um padrão salarial e outro na tabela), para a qual a Federação tem como meta chegar a 5%.

Segundo a FASUBRA (2013, p. 4),

o PCCTAE se diferencia dos demais planos de cargos e salários aplicados à administração pública, por trazer em seu bojo não só uma tabela remuneratória, mas, principalmente, elementos de gestão institucional e conceitos inovadores, rompendo com as mesmices na gestão pública, além da defesa de uma política de Estado. (...) O PCCTAE, portanto se constitui, em que pese não termos atingido nosso objetivo pleno, numa importante contribuição de nossa categoria na construção do modelo de relações de trabalho no serviço público, servindo de referência para outras categorias deste setor que buscam a melhoria da gestão pública.

O plano prevê duas formas de progressão na carreira: a Progressão por Capacitação e a Progressão por Mérito Profissional. A lei prevê uma carga horária mínima de cursos de treinamento que o servidor precisa cumprir para mudar de um nível de capacitação para outro. No entanto, há um período de interstício a seguir, que inicialmente era de 2 anos e depois, através de negociação, foi alterado em lei para 18 meses. Para a Progressão por Mérito Profissional, é necessário ser aprovado na avaliação de desempenho, que também é realizada a cada 18 meses. Nos dois casos, o servidor subirá um degrau na tabela salarial tendo direito a um percentual de aumento pré-determinado (atualmente fixado em 3,8%).

Como a carreira tem, além do nível inicial, apenas três níveis de capacitação, o técnico-administrativo estagna na carreira em um tempo relativamente curto. Um servidor que se esforce por se inserir no programa de capacitação de sua instituição pode atingir o nível IV - o último nível de capacitação em cerca de 5 anos, ficando depois sem estímulo financeiro para buscar novos conhecimentos para seu aperfeiçoamento profissional. Restando apenas a progressão por mérito.

A outra forma de desenvolvimento na carreira é a elevação do nível de qualificação do servidor, ou seja, a obtenção de um nível de escolaridade superior ao exigido para o ingresso no cargo que ocupa. A elevação do nível de qualificação não altera o vencimento básico do servidor, mas lhe dá direito a receber o Incentivo de Qualificação (IQ), que corresponde a um percentual sobre o salário-base. Esse incentivo não corresponde a uma gratificação, já que, disposição legal, ele é incorporado aos proventos após a aposentadoria. A política de qualificação hoje tem sido uma das mais atraentes para os técnico-administrativos por possuir reajustes mais significativos, principalmente depois da política de arrocho salarial implementada pelo Governo Temer.

A seguir, reproduzimos um modelo da tabela salarial do PCCTAE elaborada pela Pró-Reitoria de Recursos Humanos (PRORH) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), bastante didático (Figura 1).

Figura 1: Estrutura do PCCTAE - janeiro / 2017



## ESTRUTURA DO PCCTAE - JANEIRO/2017

PADRÃO DE VENCIMENTO INICIAL DA CARREIRA		DIFERENÇA (EM %) ENTRE UM PADRÃO E OUTRO																															
PISO	1326,72	STEP	3,90%	A				B				C				D				E													
NÍVEIS CLASSIFICAÇÃO				NÍVEIS CAPACITAÇÃO																													
PADRÃO		VALOR		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV										
P01	PISO A	1326,72		1																													
P02		1378,46		2	1																												
P03		1432,22		3	2	1																											
P04		1488,08		4	3	2	1																										
P05		1546,11		5	4	3	2																										
P06	PISO B	1606,41		6	5	4	3	1																									
P07		1669,06		7	6	5	4	2	1																								
P08		1734,16		8	7	6	5	3	2	1																							
P09		1801,79		9	8	7	6	4	3	2	1																						
P10		1872,06		10	9	8	7	5	4	3	2																						
P11	PISO C	1945,07		11	10	9	8	6	5	4	3	1																					
P12		2020,93		12	11	10	9	7	6	5	4	2	1																				
P13		2099,74		13	12	11	10	8	7	6	5	3	2	1																			
P14		2181,63		14	13	12	11	9	8	7	6	4	3	2	1																		
P15		2266,72		15	14	13	12	10	9	8	7	5	4	3	2																		
P16		2355,12		16	15	14	13	11	10	9	8	6	5	4	3																		
P17	PISO D	2446,97		16	15	14	12	11	10	9	7	6	5	4	1																		
P18		2542,40		16	15	13	12	11	10	8	7	6	5	2	1																		
P19		2641,55		16	14	13	12	11	9	8	7	6	3	2	1																		
P20		2744,57		15	14	13	12	10	9	8	7	4	3	2	1																		
P21		2851,61		16	15	14	13	11	10	9	8	5	4	3	2																		
P22		2962,82		16	15	14	12	11	10	9	6	5	4	3																			
P23		3078,37		16	15	13	12	11	10	7	6	5	4																				
P24		3198,43		16	14	13	12	11	8	7	6	5																					
P25		3323,17		15	14	13	12	9	8	7	6																						
P26		3452,77		16	15	14	13	10	9	8	7																						
P27		3587,43		16	15	14	11	10	9	8																							
P28		3727,34		16	15	12	11	10	9																								
P29		3872,71		16	13	12	11	10																									
P30		4023,74		14	13	12	11																										
P31	PISO E	4180,67		15	14	13	12	1																									
P32		4343,71		16	15	14	13	2	1																								
P33		4513,12		16	15	14	3	2	1																								
P34		4689,13		16	15	4	3	2	1																								
P35		4872,01		16	5	4	3	2																									
P36		5062,02			6	5	4	3																									
P37		5259,43			7	6	5	4																									
P38		5464,55			8	7	6	5																									
P39		5677,67			9	8	7	6																									
P40		5899,10			10	9	8	7																									
P41		6129,16			11	10	9	8																									
P42		6368,20			12	11	10	9																									
P43		6616,56			13	12	11	10																									
P44		6874,61			14	13	12	11																									
P45		7142,72			15	14	13	12																									
P46		7421,28			16	15	14	13																									
P47		7710,71			16	15	14																										
P48		8011,43			16	15																											
P49		8323,88			16																												

Fonte: <https://www.ufmg.br/prorh/estrutura-do-pcctae/>

### 3.4.3 O Governo Lula e a política de expansão para as Universidades Federais

A partir de 2004, o Governo Lula começou a discutir uma proposta de Reforma Universitária e lançou várias iniciativas para reformular aspectos específicos da educação superior no país, a exemplo de: criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) – Lei n.º 10.861/2004; o Decreto n.º 5.205/2004, que regulamentou as parcerias entre as universidades federais e as fundações de apoio; a Lei de Inovação Tecnológica (n.º 10.973/2004) que trata do estabelecimento de parcerias entre universidades públicas e empresas; o Projeto de Lei n.º 3.627/2004, que institui o Sistema Especial de Reserva de Vagas; o Projeto de Parceria Público-

Privada (PPP) - Lei n.º 11.079/2004, que compreende um extenso conjunto de atividades governamentais (COSTA FILHO, 2016, p. 64).

Em 2005, o Governo Federal lançou o Programa Universidade para Todos (PROUNI) – Lei n.º 11.096/2005 – que trata da ampliação de isenção fiscal para instituições privadas de ensino superior, em troca da oferta de bolsas de estudo para estudantes de baixa renda, que aposta na mesma fórmula de expansão da educação superior dos dois governos FHC – o estímulo à iniciativa privada.

A partir de 2006, o Governo Lula começa a implementar uma política de expansão também das universidades federais, com a implementação do Programa Expandir. Segundo Sousa Júnior (2011, p. 4), o Programa Expandir teve como objetivo ampliar o acesso às universidades federais com uma política de interiorização. O programa previa investimentos da ordem R\$ 592 milhões, até 2007, para a criação de dez novas universidades e 48 campi, beneficiando 68 municípios brasileiros, especialmente no interior do País.

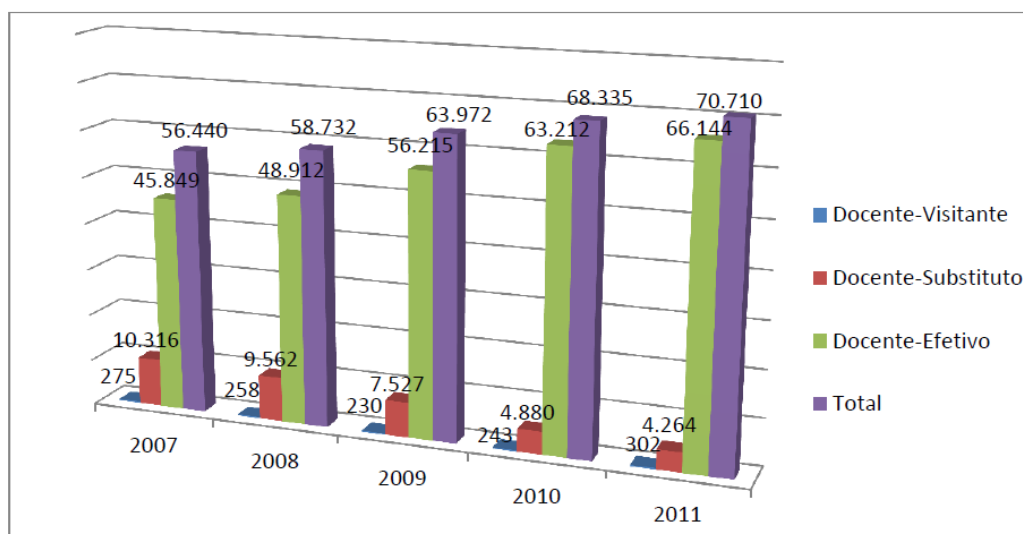
Em 2007, o Governo Lula editou o Decreto n.º 6.096/2007, que criou oficialmente o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). O programa tinha como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior, através do estabelecimento de metas expressas em um contrato de gestão imposto às IFES, condicionando o repasse de recursos ao cumprimento das metas pactuadas. Para garantir a permanência dos alunos de baixa renda, foi criado o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) (COSTA FILHO, 2016, p. 65).

Os resultados quantitativos obtidos através do programa foram bastante significativos. Conforme ressalta Machado (2013) *apud* Costa Filho (2016, p. 70),

os dados oficiais divulgados pelo INEP [...], revelam a expansão quantitativa das matrículas, vagas e unidades das universidades federais. O número de vagas mais que dobrou de 2002 a 2011: o governo FHC deixou as UFES com 124.196 vagas e em 2011, os governos petistas disponibilizaram 270.121 vagas. A taxa de crescimento foi de 117%. O número de unidades cresceu em 56% no interior: de 25 unidades em 2002, foram para 39 em 2011. Em 2002, apenas 34% das matrículas nas UFES eram no interior e, em 2011, chegaram a ser 45% (MACHADO, 2013, p. 145-146).

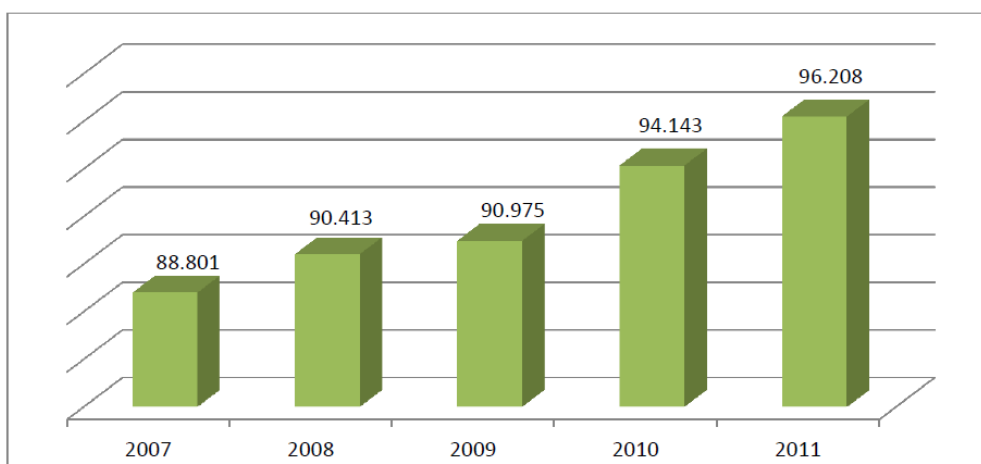
Quanto à força de trabalho, tivemos uma significativa ampliação do número servidores técnico-administrativos e docentes, como veremos nos gráficos abaixo, extraídos de Costa Filho (2006), porém longe de acompanhar o mesmo patamar de crescimento do número de cursos e estudantes.

Gráfico 1: Número de docentes nas UFES de 2007 a 2011



Fonte: Costa Filho (2016) com dados de BRASIL (2012, p.16).

Gráfico 2: Número de Técnicos Administrativos nas UFES de 2007 a 2011



Fonte: Costa Filho (2016) com dados de BRASIL (2012, p.19).

#### 3.4.4 O Governo Lula e os HUs

Em relação à política específica para os hospitais universitários, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal em 2003, iniciaram algumas ações no sentido de aliviar a crise financeira dos hospitais universitários, decorrente do peso assumido pela terceirização nos orçamentos de custeio dos hospitais e que ganhavam cada vez maior visibilidade social e política.

Teve um papel protagonista na busca por soluções a Associação Brasileira dos Hospitais Universitários e de Ensino (ABRAHUE), que desencadeou um movimento de intensa pressão sobre o Ministério da Saúde e o MEC no Congresso Nacional, em particular por meio da atuação da Frente

Parlamentar da Saúde. Audiências públicas foram convocadas pela Câmara dos Deputados para discutir a crise dos Hospitais de Ensino (HE), federais, estaduais e filantrópicos (REIS; CECÍLIO, 2009).

Foi criada então uma Comissão Interinstitucional para a Reestruturação dos Hospitais de Ensino (Portaria Interministerial 562/MS-MEC-MCT-MPOG, de 12 de maio de 2003), que tinha como objetivo avaliar e diagnosticar a situação dos HE no Brasil, visando a reorientar ou reformular a política para o setor.

Em abril de 2004, após seis meses de negociação no âmbito da Comissão Interinstitucional, foi finalmente publicada a Portaria Interministerial 1000/MS/MEC, normatizando e instituindo o processo de certificação dos HE. Em seguida, através da Portaria Interministerial MEC/MS 1.006/04, foi instituído o Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino.

Através das portarias, instituiu-se assim o processo de certificação e contratualização, no qual o gestor municipal/estadual do SUS e o representante legal do hospital estabelecem metas quantitativas e qualitativas de atenção à saúde e de gestão hospitalar, formalizadas por meio de um instrumento contratual (convênio, contrato, Termo de Ajuste etc.). Considerando-se a produção total apresentada pelo conjunto de HE contratualizados, estima-se um ganho percentual superior a 12% com o incremento de recursos novos relativos ao incentivo de contratualização (REIS; CECÍLIO, 2009).

Atenuada a crise financeira dos HUFs, o Governo Lula vai ser pressionado para resolver o problema do déficit de pessoal. Em 2006, no último ano de seu primeiro mandato, após várias negociações, estudos e prorrogações de prazo, o TCU publicou o Acórdão 1520/2006, que tomava ciência da proposta oferecida pelo MPOG para diminuir gradualmente, em quatro anos, a terceirização irregular de postos de trabalho na Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, através da substituição de 33.125 terceirizados até 31 de dezembro de 2010.

Enquanto o Governo Lula gestava uma nova política de gestão para os HUFs, foram tomadas algumas iniciativas como a aprovação da Lei n.º 11.097/2009, que instituiu o Adicional de Plantão Hospitalar (APH) para os servidores em efetivo exercício de atividades hospitalares, desempenhadas em regime de plantão nas áreas indispensáveis ao funcionamento ininterrupto dos hospitais universitários. O adicional estimulava os servidores a trabalharem plantões extras, além da sua carga horária normal, atenuando o déficit de pessoal.

Também a partir de 2009, o orçamento dos hospitais universitários foi separado das universidades federais por meio da Portaria Nº 4, de 29 de abril de 2008. Essa portaria foi emitida pela Secretaria de Planejamento e Orçamento do MPOG.

Outra medida foi a instituição, através do Decreto n.º 7.082, de 27 de janeiro de 2010, do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), que dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação

e da saúde e disciplinava o regime da pactuação global com esses hospitais. Seu artigo 2º, estabelece que “o REHUF tem como objetivo criar condições materiais e institucionais para que os hospitais universitários federais possam desempenhar plenamente suas funções em relação às dimensões de ensino, pesquisa e extensão e à dimensão da assistência à saúde”.

Em 5 de julho do mesmo ano, o governo publicou a Portaria Interministerial n.º 883, regulamentando a implantação do programa. O regime de pactuação global é planejado para um ciclo de quatro anos, com projeções anuais de metas e resultados, e a sua revisão deve ser feita anualmente. No financiamento do programa, não estão contempladas as despesas com inativos e pensionistas, permanecendo estas sob a responsabilidade do MEC.

Em 2010, o programa disponibilizou R\$ 300 milhões para os HUs; em 2011, o investimento chegou a R\$ 500 milhões; em 2012, o aporte passou dos 725 milhões; e, em 2013, houve um recuo no financiamento, com os recursos descendo ao patamar de R\$ 371,5 milhões.

Importante ressaltar que dos recursos disponibilizados pelo programa não fazem parte os repasses mensais recebidos pelos hospitais universitários como pagamento pela prestação de serviços à rede de saúde do SUS. Só em 2010, os custos com o atendimento SUS gerou para esses hospitais de ensino pagamentos no valor de R\$ 1,23 bilhão (BARROS, 2014, P. 54).

Os recursos investidos nos HUs trouxeram a esperança de deixar para trás os longos anos de abandono. O MS descentralizou quase R\$ 1 bilhão e o MEC aproximadamente R\$ 100 milhões nos anos de 2012 e de 2013. Dessas verbas aplicadas, 56% foram recursos para o custeio dos hospitais, 24% para a aquisição de novos equipamentos e outros materiais permanentes e 20% destinados a reformas (BARROS, 2014, p. 55).

### **3.5 A EBSEERH no contexto da Reforma Gerencial do Estado**

#### **3.5.1 A EBSEERH e os Princípios Gerencialistas para a Reforma do Serviço Público**

Trosa (2001), estudiosa francesa da administração pública, afirma que a reforma gerencialista foi implantada em diversos países a exemplo de Reino Unido, EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Singapura. Em vários deles, ela prestou trabalho de assessoria, como na própria França, no Reino Unido e Austrália.

Em todos eles, a autora aponta que houve um “processo de questionamento” em primeiro lugar de que serviços seriam responsabilidade ou não do Estado. Em segundo lugar, realizada a definição política de quais atividades sociais devem ser responsabilidade do Estado, é necessário refletir sobre a necessidade da prestação direta pelo Estado desses serviços públicos: se o Estado é o **responsável** por um serviço, quem deve executá-lo, quem é o **prestador**?

Para a autora, o critério para a escolha do prestador de serviços deve ser econômico, contábil. Para isso, é necessário se estabelecer o dispositivo da neutralidade competitiva,

que é ausência de privilégio ou vantagem na concorrência entre os setores públicos e privados: especialmente através de imposição ao setor público do conjunto de impostos e taxas que recaem sobre o setor privado, através igualmente da obrigação do setor público de demonstrar que suas atividades não podem ser exercidas por qualquer outro que não ele, em condições de preço e de qualidade comparáveis (TROSA, 2001, p. 113).

No entanto, afirma que a dificuldade para a maioria dos serviços públicos é o conhecimento de seus custos, principalmente dos custos indiretos.

Essa determinação apoia-se essencialmente sobre uma análise da relação custo/eficácia. Em outros termos, o prestador menos caro não é necessariamente escolhido, mas sim aquele que oferece o melhor serviço aos cidadãos a um custo determinado. O prestador também não é necessariamente particular, pode ser um outro ministério, uma agência interministerial, uma associação sem fins lucrativos. O processo de questionamento não é o prelúdio e a sombra da privatização (TROSA, 2001, p. 109).

A autora busca demonstrar que o “processo de questionamento” do modelo burocrático de administração pública não se constitui numa mera estratégia privatista de defesa dos princípios neoliberais do “Estado mínimo”.

O processo de questionamento não é uma crítica ao Estado e não emana da ideia de reduzir o Estado a sua expressão mais simples. Os primeiros governos a promovê-lo foram socialistas. Por outro lado, ele não confunde o Estado com um território ou uma propriedade, a dos funcionários. O serviço público pode ser desempenhado por outros, pelas agências, pelas associações, pelo setor privado, pelas formas mistas (TROSA, 2001, p. 111).

Fica explícito aqui no discurso da autora a defesa da existência de uma contradição entre o interesse dos servidores e o interesse público. A resistência dos servidores é vista como um movimento corporativista e até patrimonialista. Como vimos, no caso brasileiro, a luta dos trabalhadores públicos, em unidade com os demais trabalhadores, teve um papel importante para a conquista dos direitos sociais assegurados na Constituição.

Gaulejac faz uma contundente crítica da ênfase do discurso gerencialista de desvalorização da administração pública e de seus servidores. Ele assevera que

Os funcionamentos atuais são desvalorizados, considerados como arcaicos e burocráticos. Os funcionários são estigmatizados por seu corporativismo e por sua improdutividade. Cúmulo do inaceitável, eles se beneficiam da segurança do emprego, como se a segurança fosse um privilégio que conviria combater e como se a insegurança do emprego fosse obrigatoriamente um fator de dinamismo, de motivação e de progresso. (...) Quando a sociedade é concebida como uma empresa que é preciso gerenciar, quando os critérios de gestão são mais importantes que a análise política, assistimos a uma inversão entre os meios e os fins, entre o peso das normas financeiras e as missões políticas das instituições (GAULEJAC, 2007, p. 270)

A autora procura também diferenciar o processo de uma mera estratégia de terceirização ao explicar que

a adoção do processo de questionamento vai mais longe do que a terceirização tradicional, vai do extremo da privatização à necessidade, em intervalos regulares, de se interrogar sobre o porquê da intervenção do Estado. E de provar que o serviço público mantém uma boa relação custo/eficácia, quer dizer, eficiência e eficácia tão boas quanto as de seus competidores.

O que poderá acontecer se a análise mostrar que a intervenção e a responsabilidade do Estado são necessárias, mas que as atividades não têm uma boa relação custo/eficácia? Não sejamos ingênuos. A conclusão da maioria dos países que empreenderam essas medidas seria:

- Reorganizar as estruturas públicas para torná-las mais eficientes ou;
- Terceirizar (a terceirização muda o modo de gestão, mas deixa a responsabilidade com o Estado (TROSA, 2001, p. 111-2).

Para a escolha da forma mais eficiente de executar determinada política pública, Trosa (2001) afirma que o método mais utilizado em geral é o da licitação, devido ao fato de ser considerado o meio mais seguro de comparar os preços e os níveis de qualidade. Outro processo utilizado é o *benchmarking*, uma pesquisa de mercado para comparar os preços e práticas de concorrentes, sejam públicos ou privados. No caso da EBSERH, a Lei 12550/2011 prevê a dispensa de licitação: “Art. 5º É dispensada a licitação para a contratação da EBSERH pela administração pública para realizar atividades relacionadas ao seu objeto social”.

Entre os benefícios da concorrência, a autora aponta a padronização de procedimentos, os estabelecimentos de melhores critérios de priorização de atendimentos e uma melhor utilização da força de trabalho - “uma vez que o grau de flexibilidade e disponibilidade exigido dos agentes é com frequência maior no setor privado ou no serviço público competitivo” (TROSA, 2001, p. 117-8).

A autora dá um destaque importante em sua obra à reforma do serviço público efetivada na Nova Zelândia, como referência para adoção da diferenciação teórica entre principal e agente, ou entre “dono da obra e mestre de obra”, no serviço público. Essa teoria foi formulada principalmente pelos economistas da *public choice theory* de Chicago (James Buchanan).

Esse país tinha um problema grande de déficit público que conseguiu, como numerosos países anglo-saxões, reduzir sem aumentar impostos ou diminuir as despesas de transferências, mas sim diminuindo as despesas de funcionamento do Estado de maneira draconiana. Ganhos de produtividade na ordem de 20 a 30% foram exigidos, e realizados tanto pela redução de efetivos, quanto pelas mudanças nas formas de trabalho. É claro que as organizações reduziram seus efetivos, e que as formas de trabalho foram alinhadas com as do setor privado, mas os funcionários que permaneceram passaram a receber melhores salários. Não há mais função pública no sentido francês do termo, os agentes sendo empregados sob contrato de trabalho privado. Entretanto, a realidade se mostra mais complexa, os tribunais são mais rígidos sobre qualquer demissão não fundada em causa provada de mau desempenho.

O conjunto da reforma foi possível por uma estranha coalizão de novos ministros e de uma elite de jovens altos funcionários economistas/contadores, todos sensíveis aos argumentos de redução do déficit público (TROSA, 2001, p. 128-9).

Essa distinção entre o principal e o agente levou à criação da figura das agências, que são

qualquer forma de organização semiautônoma dentro do setor público, que não esteja diretamente integrada ao ministério nem seja privada, independente da forma jurídica que adote em cada país. Geralmente são criadas seja para prestação de serviços ou para o exercício de consultoria sobre políticas públicas.

Para Trosa (2001, p. 138), elas são uma boa ideia quando criadas com a finalidade de prestação de determinado serviço específico, prioritariamente apresentando capacidade de responder rapidamente aos usuários. “A organização deve ser gerenciada de maneira quase privada, mas conservando-se dentro do setor público por motivos políticos ou outros que sejam importantes para o serviço público”.

A autora enfatiza ainda sobre as agências que, mais importante do que a nova estrutura criada ou status jurídico que irá assumir, é a introdução da lógica do contrato:

Ela pode ter uma existência jurídica autônoma ou ser um centro de responsabilidade integrado a um ministério. O que conta é a exigência de um procedimento contratual definindo os direitos e as obrigações de resultados, tanto do lado do prestador quanto do dono da obra. A filosofia é do contrato: se você se engajar nos resultados, você será apoiado (TROSAS, 2001, p. 139).

### 3.5.2 Fundações Estatais: o PT e a busca por um novo modelo de gestão para os HUs

A partir do segundo governo Lula (2007-2010), o debate sobre a crise dos HUFs vai tender para a mudança do modelo de gestão. O ministro da Saúde José Gomes Temporão capitaneou a articulação para a aprovação do Projeto de Lei Complementar (PLP) n.º 92/2007, que pretendia regulamentar as fundações estatais de direito privado (FEDP) incluídas na Constituição Federal pela Emenda Constitucional (EC) 19/1998, na Reforma Administrativa de FHC. A emenda deu nova redação ao inciso XIX do art. 37 da Constituição e determinou que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de atuação” (BRASIL, 1988).

A proposta das FEDP foi concebida pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEGES), o órgão responsável no âmbito do Governo Lula pela concepção de modelos de gestão pública. Essa reconhece que vinha discutindo a proposta desde 2005 (BRASIL, 2007, p. 1).

Para a equipe da Seges, a nova redação dada pela EC 19 ao artigo 37 da Constituição facultava a adoção do regime de direito privado para a instituição de fundação pública. Com base nesse suposto respaldo legal e instigado pelo interesse do Ministério da Saúde, que buscava uma solução para os problemas dos hospitais federais, a secretaria criou um grupo de trabalho para a formulação de um projeto de lei complementar que definisse as áreas de atuação das fundações



estatais, assim como seu estatuto.

A constituição desse grupo foi o resultado de estudos realizados pela Secretaria de Gestão a partir de meados de 2005, em parceria com a Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde. **O objetivos do grupo era o de identificar um formato institucional adequado às áreas do Estado que exercem atividades não-exclusivas e atuam em regime de concorrência com a livre iniciativa, necessitando de um modelo dotado de maior autonomia e flexibilidade de gestão e que favoreça a eficácia e a eficiência da ação governamental**, especialmente no que tange aos processos de aquisição, incorporação tecnológica, **contratação, estruturação de carreira e remuneração da força de trabalho**. Um dos focos iniciais dos estudos recaiu sobre os institutos e hospitais federais do Rio de Janeiro (RJ), cujo modelo de gestão vinha dando mostras de insuficiência face às complexidades inerentes ao universo administrativo hospitalar. Essas entidades estavam sendo questionadas pelo Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal quanto à legalidade das relações entre elas e as fundações de apoio. Por meio do Acórdão nº. 1193/2006-TCU-Plenário, os Ministros do Tribunal de Contas determinaram ao Ministério da Saúde que rescindisse os convênios com as mencionadas entidades e suas fundações de apoio, estabelecendo prazos para a suspensão dos serviços, abrindo uma crise de natureza administrativa sem precedentes naqueles hospitais e institutos. Também foi objeto de estudo pelo grupo o caso do Grupo Hospitalar Conceição, composto por entidades hospitalares federais instituídas sob o formato de sociedades de economia mista, em razão do seu inadequado formato jurídico em relação à natureza da atividade que exercem. (BRASIL, 2007, 11)

O formato proposto se assemelha ao de agência pública semiautônoma, que vimos anteriormente na concepção gerencialista de gestão pública.

A fundação estatal é instrumento da ação do Estado, que pode criá-la, mantê-la ou extingui-la conforme a conveniência e o interesse públicos. Ela não se desliga da vontade do Estado e **goza de autonomia parcial**, nos termos outorgados pela respectiva lei autorizativa, sendo supervisionada por órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta em cuja área de competência estiver inserida a sua atividade, sujeitando-se à fiscalização do sistema de controle interno de cada Poder e ao controle externo. (BRASIL, 2007, p. 14)

Interessante a possibilidade de vinculação a uma outra entidade da administração indireta. Uma universidade poderia constituir uma FEDP, por exemplo, numa semelhança com o papel desempenhado por uma fundação de apoio.

Seu modelo é o da empresa estatal, só que aplicado à execução de serviços sociais sem fins lucrativos.

Dotada de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a fundação estatal é regida por regras do direito privado, à semelhança do formato da empresa estatal sem, entretanto, se referenciar no modelo competitivo da busca pelo lucro. O modelo é próprio para a atuação do Estado em áreas que não lhe são exclusivas, ou seja, onde não é requerido o exercício do seu poder de autoridade, como a saúde, educação, cultura, esporte, turismo, tecnologia, assistência social, dentre outras (BRASIL, 2007, p. 1).

Mais à frente, apresentando as FEDP no mesmo documento, a Seges faz questão de delimitar as atribuições e o caráter desta figura jurídica em relação aos demais que compõem a administração pública indireta

Os fins a que se destinam as fundações estatais são sempre de caráter social e suas atividades caracterizam-se como serviços públicos. Por esse motivo, não pode o Estado instituir

fundações estatais quando pretender atuar na produção de bens econômicos e na geração de lucro, como fazem os particulares. Para esse objetivo, deverá criar empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Também não pode o Poder Público instituir fundações estatais quando a atividade pública a ser exercida de forma descentralizada exigir o uso do poder de autoridade do Estado. Nesse caso, impõe-se o regime jurídico público próprio das autarquias (ou das fundações autárquicas<sup>12</sup>, pois as distinções assentam-se na natureza das coisas e não nos rótulos). (BRASIL, 2007, 12)

O interessante aqui é que a SEGES reconhece que o modelo apropriado para a exploração de atividade econômica (no sentido capitalista da palavra, voltada ao lucro) é o de empresa pública, e que este modelo não se enquadraria para a oferta de serviços públicos. Esse foi justamente um dos elementos contestados pela Procuradoria Geral da República (PGR) quando ingressou com a ADIN contra a criação da EBSEH.

Além de rejeitar o modelo de empresa pública, a SEGES se preocupa também no documento em contrapor as FEDP ao modelo de gestão das OSs, previstas no modelo bresseriano para a oferta dos serviços sociais “não-exclusivos de Estado”.

Embora seja entidade de direito privado, a fundação estatal é essencialmente diferente das modalidades de entidades da sociedade civil que estabelecem relação de fomento e parceria com o Estado, tais como as organizações sociais (OS), as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), os serviços sociais autônomos (SSA) e as fundações de apoio. Ela é administração pública: patrimônio público personalizado segundo as regras do direito privado para a prestação de serviços públicos. Seus agentes são empregados públicos, revestidos de responsabilidade pública (BRASIL, 2007, 12).

Quanto ao modelo de contratação de pessoal, se ressalta aqui a escolha do Governo pelo emprego público, que foi reafirmado na criação da EBSEH, rejeitando para a área de Saúde o modelo anterior de servidores estatutários - que se manteve para docentes e TAE dos outros setores das universidades federais através de contratação significativa de servidores no REUNI, mas rejeitando também a contratação de trabalhadores sem concurso via OS, modelo disseminado nos Estados e municípios país afora depois da Reforma do Estado.

Mas se as FEDP se diferenciam das OSs no seu regime jurídico, elas se assemelham muito na forma de financiamento.

A fundação estatal não integra o Orçamento Geral da União como unidade orçamentária. O seu relacionamento com o Poder Público, no tocante à lei orçamentária anual, dá-se, exclusivamente, sob a forma de prestação de serviços, com base em contrato estatal de serviços, que tem por objeto a contratação de serviços e a fixação de metas de desempenho para a entidade.

Ela estabelece com o Poder Público uma relação diferente da estabelecida com os entes de direito público ou mesmo com as empresas estatais dependentes dos recursos do Tesouro. Isso significa que ela tem que negociar com o Poder Público, anualmente, **o custo dos seus serviços**, compreendidas nesse custo as suas despesas de custeio, inclusive com **a sua folha de pagamento**.

<sup>12</sup> Por fundações autárquicas o autor entende as fundações estatais de direito público, que possuem estatuto jurídico similar às autarquias.

Assim, na fundação estatal, os recursos pagamento da folha de pessoal e outras despesas de custeio estão também condicionados à contratualização de resultados. **Com isso, o orçamento público não absorverá, automaticamente, o crescimento vegetativo das despesas de custeio, principalmente com folha de pagamento, de um ano para outro, como ocorre nos órgãos e entes dependentes do orçamento público.** Os custos dos serviços/atividades têm que ser negociados, ano a ano, com o órgão supervisor da administração pública direta. Para tanto, **será imprescindível um sistema de custo**, que defina, com clareza, qual a despesa total para cada serviço (BRASIL, 2007, 17, grifos nossos).

A EBSEH, diferentemente do previsto para a FEDP, é uma empresa pública, dependente do orçamento geral da União, conforme Art. 2º da Lei n.º 12.550/2011.

Há no discurso da Seges/MPOG uma ênfase gerencialista no controle de custos, especialmente do custo da força de trabalho. Granemann (2018) denuncia que, por trás do discurso técnico sobre os modelos de gestão e eficiência/eficácia, se esconde uma política de desmonte das políticas sociais e a ampliação do espaço do fundo público disponível para a reprodução ampliada do capital.

Ao subverter a forma institucional do Estado o mito Fundação Estatal absorve a ‘ossatura’ material dos interesses do mercado porque ideologicamente afirma a indiferenciação entre o público e o privado e ao enfatizar a gestão e hipertrofiar o lugar da técnica sobre a política faz a política do capital. O gerencialismo reivindicado amputa e despolitiza as relações de classe presentes nas políticas sociais.

O fetiche da iniciativa privada aplicado ao Estado tem o ‘mérito’ de ocultar a essência dos processos que o Estado do capital deseja legitimar: ao tentar prender-nos à forma desviamos do fundamental, do essencial. A forma é a fundação estatal, o conteúdo é a privatização dos serviços sociais, das políticas sociais, dos direitos dos trabalhadores. As fundações estatais são formas atualizadas das parcerias público-privadas, das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), das Organizações Sociais (OS), das Fundações de Apoio e de numerosas outras tentativas que sempre tentam repetir o mesmo – privatizar - sob emblema diverso para que a resistência dos trabalhadores seja vencida. O essencial é que as reduções do Estado para o trabalho em nome da eficácia e da eficiência do serviço ao público, pela mesma medida, significam o aumento do Estado para o capital e é por isto que as denominamos privatização (GRANEMAN, 2018).

Em 04 de junho de 2007, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar PLP n.º 92/2007. No entanto, a proposta recebeu ampla resistência, por sua identificação com as FEDPs, com o modelo bresseriano e, conseqüentemente, com o Governo FHC e o neoliberalismo. Apesar da forte militância do então ministro da Saúde, que angariou o apoio de diversos ministros, o Governo não conquistou a maioria absoluta de votos necessária para a aprovação de um projeto de lei complementar e o projeto de lei teve sua tramitação estagnada.

O REHUF criou grande expectativa de ampliação do financiamento dos HUFs. No entanto, ele foi acompanhado por uma nova proposta de alteração do modelo de gestão dos hospitais. Coube dessa vez ao Ministério da Educação tomar a iniciativa na busca da alteração do modelo de gestão dos HUFs, ao apresentar, juntamente com o Ministério do Planejamento, a proposta de criação de uma empresa estatal, a EBSEH, que vai redundar na aprovação da Lei n.º 12.550/2011 no Congresso Nacional.

Em 31 de dezembro de 2010, entre os últimos atos do governo Lula, é encaminhada ao Congresso a Medida Provisória n.º 520, que autorizava a criação da EBSEH SA, sob a forma de sociedade anônima com capital social integralmente sob a propriedade da União, e atividades de prestação de serviços de assistência médico-hospitalar e laboratorial integralmente no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Na mensagem interministerial, assinada pelo ministro da Educação Fernando Haddad e pelo ministro do Planejamento Paulo Bernardo Silva, enviada ao presidente Lula justificando a criação da EBSEH foi defendida então pela EMI n.º 00383/2010/MP/MEC como a solução para o problema da precarização das relações trabalhistas nos HUFs:

9. A organização como empresa possibilitará a contratação de profissionais sob regime celetista e o estabelecimento de um regime de remuneração e gestão de pessoal compatível com a realidade do setor. Esta é componente fundamental do projeto para permitir a gestão com a necessária autonomia e flexibilidade necessários à prestação de serviços hospitalares. Questão crucial a ser equacionada com a implementação do novo modelo será a regularização da situação criada com a proliferação de contratações irregulares de terceirização de mão de obra (BRASIL, 2010).

Após intensa mobilização da comunidade universitária, a MP n.º 520 não é aprovada, por decurso de prazo, e o governo federal reedita uma nova versão – o PL n.º 1.749/2011, aprovado sob a forma da Lei n.º 12.550 de 15/12/2011. A lei é promulgada dez dias após o término da XIV Conferência Nacional de Saúde, órgão máximo de deliberação das políticas de saúde do País, quando se decidiu, por ampla maioria de votos, a não concordância com todas as formas de terceirização da gestão de serviços de saúde do Estado para empresas, fundações privadas e organizações sociais, inclusive a própria EBSEH.

Entretanto, apesar do discurso legalista do governo, a criação da EBSEH foi questionada pela ADI 4895/2013 impetrada pelo então procurador geral da República Roberto Gurgel. Na ação, o procurador-geral requer a declaração da inconstitucionalidade dos artigos 1º a 17 da norma, que tratam das atribuições, gestão e administração de recursos da empresa ou, sucessivamente, dos artigos 10, 11 e 12, que tratam da forma de contratação dos empregados da empresa por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de processo seletivo simplificado e de contratos temporários.

Segundo a Procuradoria Geral da República (PGR), a lei viola, entre outros dispositivos constitucionais, o inciso XIX do artigo 37 da Constituição. Esse inciso fixa, entre outras regras, que somente por lei específica poderá ser “autorizada a instituição de empresa pública”, cabendo à lei complementar definir as áreas de atuação dessa empresa.

Considerando que ainda não há lei complementar federal que defina as áreas de atuação das empresas públicas, quando dirigidas à prestação de serviços públicos, é inconstitucional a autorização para instituição, pela Lei 12.550/11, da Empresa Brasileira de Serviços

Hospitalares (BRASIL, 2013).

Com a criação da empresa, o governo federal, além de retirar das universidades federais a gestão direta dos hospitais universitários, inicia um processo gradual de substituição de seu quadro de trabalhadores públicos. O quadro permanente de servidores técnico-administrativos, regidos pelo RJU e integrantes do PCCTAE, vai se reduzindo, devido às aposentadorias e eventuais remoções para outras unidades, e dando espaço para o ingresso de empregados públicos, integrantes do quadro da empresa, regidos pela CLT e que possuem um plano de carreira específico.

Quanto à situação dos servidores RJU, a lei estabelece que

Art. 7º No âmbito dos contratos previstos no art. 6º, os servidores titulares de cargo efetivo em exercício na instituição federal de ensino ou instituição congênere que exerçam atividades relacionadas ao objeto da EBSEH poderão ser a ela cedidos para a realização de atividades de assistência à saúde e administrativas.

§ 1º Ficam assegurados aos servidores referidos no caput os direitos e as vantagens a que façam jus no órgão ou entidade de origem (BRASIL, 2011).

### 3.5.3 A Estrutura Organizativa da EBSEH e suas relações de trabalho

O estatuto social da EBSEH, em sua versão mais recente, aprovado em 29 de junho de 2018, define a natureza jurídica da empresa em seu artigo 1º:

**Art. 1º.** A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH, empresa pública de capital fechado, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio do Ministério da Educação, é regida por este Estatuto Social, pela Lei nº 6404, de 15 de dezembro de 1976<sup>13</sup>, pela lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, pela lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, pelo Decreto nº 8945, de 27 de dezembro 2016, e demais legislações aplicáveis (BRASIL, 2018).

O Capítulo IV normatiza o funcionamento da Assembleia Geral, órgão máximo de deliberação da EBSEH:

**Art. 7º.** Assembleia geral é o órgão máximo da Ebserh, com poderes para deliberar sobre todos os negócios relativos ao seu objeto e será regida pela lei nº 6404, de 15 de Dezembro de 1976, inclusive quanto a sua competência para alterar o capital social e o estatuto social da Ebserh, bem como eleger e destituir seus Conselheiros a qualquer tempo.

§1º. A Assembleia geral é composta pela União, representada pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional nos termos do Decreto-lei nº 147<sup>14</sup>, de 1967 (BRASIL, 2018).

Além da Assembleia Geral, o estatuto prevê em seu Artigo 12 a existência dos seguintes órgãos: Conselho de Administração; Diretoria Executiva; Conselho Fiscal; Conselho Consultivo; Comitê de Auditoria; Comitê de Elegibilidade, Indicação e Remuneração; Comitê de Compras e

<sup>13</sup> Lei Nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações.

<sup>14</sup> O referido decreto estabelece que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que é o órgão jurídico do Ministério da Fazenda, tem como uma de suas finalidades privativas representar a União nas assembleias gerais das sociedades de economia mista e em outras entidades de cujo capital o Tesouro Nacional participe.

Contratações; Comitê de Partes Relacionadas; e Comissão de Ética.

O Conselho de Administração tem a seguinte composição:

**Art. 41.** O Conselho de Administração é o órgão de deliberação estratégica e colegiada da empresa, composto por 9 (nove) membros eleitos pela Assembleia Geral, obedecendo a seguinte composição:

I - 3 (três) membros indicados pelo Ministro de Estado da Educação;

II - o Presidente da Empresa, que não poderá exercer a presidência do Conselho, ainda que interinamente;

III- 1 (um) membro indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

IV - 2 (dois) membros indicados pelo Ministro de Estado da Saúde;

V - **1(um) representante dos empregados, na forma da lei 12.353, de 28 dezembro 2010; e**

**VI - um membro indicado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), sendo reitor de universidade federal ou diretor do hospital universitário federal (BRASIL, 2018, grifo nosso).**

O Artigo 30 do Regimento Interno atribui ao Conselho de Administração a definição dos planos que definem política remuneratória e de gestão de pessoas da empresa.

**Artigo 30.** A estrutura organizacional da Ebserh, compreendendo a Sede, as filiais e 14 unidades descentralizadas, será estabelecida no organograma funcional aprovado pelo Conselho de Administração, assim como o **Plano de Cargos, Carreiras e Salários; o Plano de Benefícios; e o Plano de Cargos em Comissão e de Funções Gratificadas.**

§ 1º Após aprovação pelo Conselho de Administração, os Planos serão submetidos à aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à subseqüente homologação do Ministério do Trabalho (BRASIL, 2016).

A Reitora da UFPA, atualmente, é a representante da ANDIFES no Conselho de Administração da EBSEH. Já Arnaldo Medeiros, primeiro superintendente indicado pela Reitora para a Superintendência da filial HULW/EBSEH, integrou a Direção Executiva da Empresa no cargo de vice-presidente.

Em relação à Diretoria Executiva, que se reúne ordinariamente uma vez por semana, o Estatuto Social estabelece que

**Art. 48.** A Diretoria Executiva é o órgão executivo de administração e representação, cabendo-lhe assegurar o funcionamento regular da Ebserh em conformidade com a orientação geral traçada pelo Conselho de Administração.

**Art. 49.** A Diretoria Executiva é composta pelo Presidente da Empresa e até 6 (seis) Diretores, todos eleitos pelo Conselho de Administração.

**Art. 50.** É condição para investidura em cargo da Diretoria Executiva da Ebserh a assunção de compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados, que deverá ser aprovado pelo Conselho de Administração (BRASIL, 2018).

Os cargos que compõem a Diretoria Executiva são definidos pelo Parágrafo 1º do Artigo 10 do Regimento Interno da empresa, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 16 de maio de 2016 e são os seguintes:

- I – o Presidente da Ebserh;
- II - o Diretor Vice-Presidente Executivo (DVPE);
- III – o Diretor de Atenção à Saúde (DAS);
- IV – o Diretor de Gestão de Pessoas (DGP);**
- V – o Diretor de Administração e Infraestrutura (DAI);
- VI – o Diretor de Orçamento e Finanças (DOF); e
- VII – o Diretor de Gestão de Processos e Tecnologia da Informação (DGPTI) (BRASIL, 2016).

Quanto à estrutura de direção padrão das filiais da EBSERH<sup>15</sup>, ela é estabelecida pelo artigo 60 de seu Regimento Interno: um Superintendente do hospital; um Gerente de Atenção à Saúde; um Gerente Administrativo; e um Gerente de Ensino e Pesquisa.

Quanto aos critérios de escolha, o regimento estabelece que

- § 1º Os cargos de Superintendente do Hospital e de Gerentes serão de livre nomeação.
- § 2º O Superintendente, nos casos dos hospitais universitários, será selecionado e indicado pelo Reitor, sendo do quadro permanente da universidade contratante da Ebserh, obedecendo a critérios estabelecidos de titulação acadêmica e comprovada experiência em gestão pública no campo da saúde, definidos conjuntamente entre a reitoria e a Ebserh, nos termos do artigo 6º da Lei n°. 12.550, de 15 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2016).

Já o Conselho Consultivo da EBSERH, que se reúne ordinariamente uma vez por ano, tem as seguintes composição e atribuições:

**Art. 67.** Conselho Consultivo é órgão permanente da Ebserh que tem as finalidades de consulta, controle social e apoio à Diretoria Executiva e ao Conselho de Administração e é constituído pelos seguintes membros:

- I- O Presidente da Ebserh, que o Preside;
- II - 2 (dois) representantes do Ministério da Educação;
- III - 1 (um) representante do Ministério da Saúde;
- IV - 1 (um) representante dos usuários dos serviços de saúde dos hospitais universitários federais, indicado pelo Conselho Nacional de Saúde;
- V - 1 (um) representante dos residentes em saúde dos hospitais universitários federais, indicado pelo conjunto de entidades representativas;
- VI - 1 (um) reitor ou diretor do hospital universitário, indicado pela Andifes; e
- VII - 1 (um) representante dos empregados dos hospitais universitários federais administrados pela Ebserh, indicado pela respectiva entidade representativa.

**Art. 68.** Compete ao Conselho Consultivo:

- I- opinar sobre as linhas Gerais das políticas, diretrizes e estratégias da Ebserh, orientando o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva no cumprimento de suas atribuições;
- II - propor linhas de ação, programas, estudos, projetos, formas de atuação ou outras medidas, orientando para que a Ebserh atinja os objetivos para a qual foi criada;
- III - acompanhar e avaliar anualmente o desempenho da Ebserh dando publicidade ao seu resultado; e
- IV - assistir a Diretoria e ao Conselho de Administração em suas funções, sobretudo na formulação, implementação e avaliação das estratégias de ação da Ebserh (BRASIL, 2018).

Os empregados públicos da EBSERH são regidos pelo regime de trabalho da CLT, com os benefícios acrescentados pelos acordos de trabalho firmados através de negociação coletiva. Além disso, esses trabalhadores passaram a dispor de um Plano de Cargos, Carreiras e Salários.

<sup>15</sup> Cada um dos hospitais universitários que estão sob a gestão da Empresa.

Diferentemente do que ocorre com os servidores públicos, que têm suas carreiras fixadas por lei, o plano foi definido pela própria empresa, sendo a Diretoria de Gestão de Pessoas a responsável por sua aplicação, administração e monitoramento.

A referência para instruir o plano de carreira da EBSEH foi o Plano de Cargos e Salários de Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA, o qual foi elaborado em parceria com a empresa PriceWaterhouseCoopers – PwC. O objetivo principal do Plano, segundo a estatal, é “estabelecer uma política eficaz para a ascensão profissional dos seus colaboradores, de acordo com suas aptidões e desempenho; assim como subsidiar o desenvolvimento no plano de carreiras com vistas a atingir os objetivos da Empresa” (BRASIL, 2014, p. 2).

O plano de carreira da Empresa possui diferentes tabelas salariais, de acordo com a carga horária contratada e com a profissão. Profissionais que têm a exigência do mesmo nível de qualificação, como os ocupantes de cargo de nível superior, possuem remuneração distintas e altamente discrepantes. Sua tabela salarial segue a lógica de valorização desses profissionais no mercado, ao contrário do PCCTAE, que busca a isonomia entre cargos que possuem o mesmo nível de complexidade e qualificação. Neste, todos os profissionais ocupantes de cargos que exigem nível superior para ingresso pertencem à mesma classe funcional (CLASSE E) e a mesma tabela salarial, com distinção apenas de carga horária para alguns cargos específicos, que possuem jornada de trabalho reduzida por lei.

No Plano de Cargos e Salários, Carreiras e Salários da EBSEH, há uma carreira específica para Médicos e Enfermeiros e outra para os demais cargos de nível superior, e, além dessa distinção, há discrepância salarial entre um cargo e outro.



## **4 O MODELO DE GESTÃO DA EBSEH E AS REPERCUSSÕES NAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO HULW**

Como vimos no Capítulo 2, conforme Nogueira (2002), as relações de trabalho podem ser divididas em quatro dimensões. Neste capítulo, abordaremos nas dimensões microssocial (relativas ao processo de trabalho) e mesossocial (que constitui o plano das mediações entre os dirigentes/gestores e as organizações dos trabalhadores).

Atingido o objetivo teórico de nossa pesquisa - contextualizar historicamente o processo de criação e implantação da EBSEH, pretendemos aqui alcançar os demais objetivos específicos deste trabalho.

Assim, faz-se relevante perceber a particularidade de que se reveste o HULW sob a gestão da EBSEH. Ele é, ao mesmo tempo, um hospital-escola, um espaço de trabalho em que se articulam formação e assistência em Saúde; é um órgão vinculado à UFPB, por sua dimensão acadêmica; e é uma filial da EBSEH, que é o “patrão” dos trabalhadores públicos envolvidos.

Como não existe um sindicato das empresas públicas de serviços hospitalares, o processo de negociação se dá entre a gerência da EBSEH e os sindicatos, com mediação da Reitoria no caso dos RJU. No caso dos empregados da EBSEH, essa mediação externa se dá via judicial, como previsto na CLT.

O foco central deste trabalho foi este último nível das relações de trabalho, especialmente em sua ligação com as mudanças provocadas nas estruturas de poder do HULW/UFPB. O estudo das relações sociais no âmbito do próprio processo de trabalho, no nosso entender, demandaria uma amostra muito maior e que garantisse uma representatividade dos diversos ambientes organizacionais que compõem a complexa estrutura hospitalar. Este estudo começou a partir da pesquisa de Valdevino Neto (2017) no Centro de Terapia Intensiva (UTI).

No entanto, isto não nos impediu de apontar algumas repercussões no processo de trabalho, a partir das falas dos entrevistados, e da vivência prática do pesquisador com esse ambiente.

### **4.1 A UFPB, o HULW e as Organizações dos Trabalhadores Públicos**

#### **4.1.1 A UFPB e sua Estrutura Administrativa**

A Universidade Federal da Paraíba (UFPB) é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Foi criada em 1955, como Universidade da Paraíba, através da Lei Estadual nº. 1.366, de 2 de dezembro de 1955.

Nessa primeira fase, ganhou existência como resultado da reunião de algumas escolas

superiores isoladas. Posteriormente, com a sua federalização, aprovada e promulgada pela Lei nº. 3.835 de 13 de dezembro de 1960, foi transformada em Universidade Federal da Paraíba, incorporando as estruturas universitárias então existentes nas cidades de João Pessoa e Campina Grande (UFPB, 2010).

A instituição passou pelo seu primeiro processo de expansão no decorrer da década de 1960, com a incorporação da Escola de Agronomia do Nordeste, localizada na cidade de Areia, e do Colégio Agrícola Vidal de Negreiros, sediado na cidade de Bananeiras. Nessa ocasião, houve, também, um elevado crescimento da prestação de serviços à comunidade (UFPB, 2010).

A Universidade viveu a sua fase de crescimento mais expressivo nos anos 1970. As atividades de ensino, pesquisa e extensão avançaram de modo muito significativo, o que lhe conferiu um importante papel no desenvolvimento regional (UFPB, 2010).

No início dos anos 1980, foram incorporados mais três campi em três cidades paraibanas (Patos, Sousa e Cajazeiras), alcançando o sertão do Estado. Foi nessa década também em que foram inauguradas as atuais instalações do Hospital Universitário Lauro Wanderley, garantindo uma estrutura própria para o curso de Medicina.

No início de 2002, a UFPB passou pelo desmembramento de quatro, dos seus sete campi, localizados nas cidades de Campina Grande, Cajazeiras, Patos e Sousa. A Lei nº. 10.419 de 9 de abril de 2002 criou, por desmembramento da UFPB, a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), com sede e foro na cidade de Campina Grande (UFPB, 2010).

A UFPB então ficou composta legalmente pelos campi de João Pessoa, Areia e Bananeiras. A UFCG incorporou os campi de Campina Grande, Cajazeiras, Patos e Sousa. Junto foi também o Hospital Universitário Alcides Carneiro (HUAC), localizado em Campina Grande (UFPB, 2010).

Dentro do plano de expansão das instituições públicas de ensino superior do Governo Federal, denominado Expansão com Interiorização, a UFPB criou mais um campus, com sede no Litoral Norte do Estado, abrangendo os municípios de Mamanguape e Rio Tinto (UFPB, 2019).

Em 2007, foi apresentado e aprovado pelo Conselho Universitário e, posteriormente, pelo Ministério da Educação, o Programa REUNI UFPB que previa uma série de ações a serem executadas até 2012, dentre elas a crescente contratação de novas obras, de reformas, de serviços diversos e da compra e instalação de equipamentos (COSTA FILHO, 2016, p. 92).

A adesão da UFPB ao Programa REUNI, votada no dia 01 de novembro de 2007, foi bastante conturbada, com forte oposição dos movimentos organizados da Comunidade Universitária (docente, estudantil e técnico-administrativo). De acordo com reportagens de portais de notícias da Paraíba, o resultado final da votação de adesão ao REUNI contou com uma aprovação de 25 votos favoráveis dos membros do Conselho Universitário (CONSUNI), 06 contrários e 02 abstenções. A adesão ao Programa foi, posteriormente, submetida ao crivo do MEC, que previa a alocação de recursos

orçamentário-financeiros adicionais na ordem de 130 milhões de reais, no período 2008-2012 (COSTA FILHO, 2016, p. 94-5).

Os movimentos questionavam a falta de tempo para o aprofundamento das consequências da adesão ao REUNI, diante do receio que ela pudesse impactar a qualidade da educação ofertada pela instituição.

As duas principais reclamações dos estudantes compreenderam a ausência da participação da categoria e de outras entidades representativas da comunidade universitária na elaboração do projeto, assim como discursavam que o programa não representava melhoria na qualidade do ensino oferecido pela universidade pública. (COSTA FILHO, 2016, p. 95).

Quanto a sua gestão, a UFPB goza de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, prevista pelo artigo 207 da Constituição Federal e no artigo 53 da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). Essa autonomia administrativa internamente é regida por seu Estatuto e pelo Regimento Geral, que o complementa.

A estrutura organizativa, definida por esses dois instrumentos normativos, é descentralizada e multicampi, conforme estabelecem o art. 5º do Regimento Geral da UFPB e artigos 7º e 8º de seu Estatuto.

Além da descentralização administrativa, a gestão da universidade é marcada pela divisão das atribuições administrativas em deliberativas (exercidas pelos órgãos colegiados) e executivas (exercidas de forma unipessoal) e em administração central e administração setorial.

Sua estrutura é composta, segundo o Art. 4º do Estatuto, da seguinte forma: I - Assembleia Universitária; II - órgãos de administração superior; III - órgãos de administração setorial; IV - órgãos suplementares; e V - órgãos de apoio administrativo.

A Assembleia Universitária, convocada e presidida pelo Reitor, é constituída pelo pessoal docente, discente, técnico-administrativo e representantes da comunidade. Ela não possui papel na definição das decisões universitárias. Serve para a realização de cerimônias de colação de grau, concessão de títulos honoríficos e posse do Reitorado. É também, conforme o art. 20 do Estatuto da UFPB, um espaço de prestação de contas do dirigente superior e para discussão de assuntos de grande relevância.

A Administração Central da UFPB é composta da seguinte forma: três órgãos deliberativos - Conselho Universitário (CONSUNI), Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) e Conselho Curador; e um órgão executivo (a Reitoria).

A Composição desses Conselhos, seguindo o que estabelece o Parágrafo Único do art. 56 da LDB, é de 70% de servidores docentes, 15% de servidores técnico-administrativos e 15% de estudantes, como se verifica na transcrição do dispositivo.

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão

os segmentos da comunidade institucional, local e regional.  
Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.

Cabe à reunião conjunta dos três órgãos superiores a formação da lista tríplice que será enviada ao presidente da República para nomeação do Reitor e Vice-reitor.

O Conselho Universitário é o órgão deliberativo superior em matéria de política geral da Universidade. Sendo privativo do CONSEPE a análise de mérito das questões referentes à dimensão acadêmica da UFPB. A política de gestão de pessoas da UFPB, por sua vez, fica a cargo da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP).

A administração setorial é constituída pela administração dos Centros (art. 48 do Estatuto da UFPB), caracterizados estes como a reunião dos departamentos de determinada área do conhecimento. Os departamentos acadêmicos são a unidade básica da administração universitária, responsável pelo desenvolvimento das atividades finalísticas da instituição (Ensino, Pesquisa e Extensão) em cada área específica de conhecimento.

#### **4.1.2 O Hospital Universitário Lauro Wanderley**

O Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW) é um dos órgãos suplementares da UFPB, fica localizado no Campus I, no bairro do Castelo Branco, no município de João Pessoa-PB, e é referência em atendimentos especializados de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar para todo o Estado da Paraíba e demais estados próximos.

O HULW surgiu da necessidade do curso de Medicina, na UFPB, em criar unidades de apoio a fim de que fossem proporcionadas práticas de ensino aos estudantes. Sua construção iniciou na década de 1960, no período de auge dos hospitais universitários do país. No entanto, somente foi inaugurado oficialmente em 12 de fevereiro de 1980, nas instalações nas quais se encontra hoje.

Enquanto se cuidava da construção do hospital, foi instalada uma equipe liderada pelo Prof. Newton de Araújo Leite que, além de administrar a construção do hospital, planejava todos os atos necessários à sua implantação e a UFPB transformou o Hospital Clementino Fraga no mais novo Hospital Universitário, onde funcionava a clínica de doenças infectocontagiosas (EBSERH, 2018).

Sendo assim, até 1977, o curso de Medicina contava com o apoio das instalações do Hospital Santa Isabel, unidades filantrópicas e particulares, Maternidade Santa Isabel, Hospital Psiquiátrico Juliano Moreira, entre outros.

Atualmente, o hospital disponibiliza campo de prática na profissionalização de cursos como Medicina, Enfermagem, Fisioterapia, Nutrição, Farmácia, Odontologia, Serviço Social, Psicologia, Educação Física e Comunicação Social. Oferece ainda Residência Médica nas áreas de

Anestesiologia, Clínica médica, Cirurgia Geral, Ginecologia e Obstetrícia, Pediatria, Oftalmologia, Terapia Intensiva e Doenças Infecto parasitárias.

O HULW atende exclusivamente usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) e é, como já dissemos, uma filial da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

#### **4.1.3 O SINTESPB e a criação da comissão do HULW**

O SINTESPB é a entidade que representa a base da Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições Públicas de Ensino Superior do Brasil (FASUBRA) na Paraíba. Sua sede administrativa é localizada dentro do Campus I da UFPB e a entidade representa os servidores técnico-administrativas da UFPB, da UFCG e da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

É um sindicato histórico que foi organizado no auge do surgimento do novo sindicalismo, no final da década de 1970. Em 1979, no Ginásio de Esporte do Campus I, um grupo de jovens servidores seguindo a onda de ressurgimento do movimento sindical brasileiro, fundou a Associação dos Funcionários da UFPB (AFUF-PB) para conduzir a luta dos servidores técnico-administrativos da UFPB, que naquela época, sob a Ditadura Militar, não poderiam se organizar através de sindicatos oficiais.

Em 1988, com a conquista do direito constitucional à sindicalização, a AFUFPB realizou um Congresso Estadual, reunindo servidores de João Pessoa, Bananeiras, Areia, Campina Grande, Patos, Sousa e Cajazeiras e se transforma em Sindicato dos Trabalhadores em Ensino Superior da Paraíba – SINTESPB<sup>16</sup>. A entidade é filiada à CUT.

O processo de desmembramento posterior da UFCG, em 2002, estimulou uma divisão também no movimento sindical dos técnico-administrativos, quando um grupo de sindicalistas resolveu fundar um sindicato específico para os servidores da nova instituição, o Sindicato dos Servidores Técnico-administrativos da Universidade Federal de Campina Grande (SINTESUF/UFCG), abrindo uma disputa de base ainda pendente de solução judicial definitiva.

Na UFPB, o SINTESPB tem no HULW uma de suas principais bases sindicais. A implantação do modelo de gestão da EBSERH gerou um forte impacto nos servidores técnico-administrativos da UFPB que permaneceram lotados no hospital, exigindo uma maior atenção por parte de sua direção estadual.

Como esse impacto não foi só local, mas no conjunto dos hospitais universitários que tiveram sua gestão terceirizada para a EBSERH, a nova conjuntura obrigou a FASUBRA a articular espaços nacionais de resistência ao modelo de gestão da empresa, através da organização de seminários nacionais.

---

<sup>16</sup> Jornal do SINTESPB, dez. 2014

## A Entrevistada 1 relata que

em 2015, foi formada a comissão de servidores justamente para amenizar esse impacto que a EBSEH teve dentro do hospital. Esse impacto não foi sofrido só pelo HU da Paraíba, mas em todo o Brasil, nas reuniões de Brasília, da FASUBRA, os relatos mostram que foi um impacto muito grande na vida do trabalhador, tanto psicologicamente como até financeiramente, porque essas pessoas que já vem contratadas... elas.... elas.... já vem com... uma melhoria salarial muito maior que a da gente...

O nosso segundo entrevistado também identifica o surgimento da Comissão como forma de resposta aos problemas nas relações de trabalho emergidos a partir da implantação da EBSEH.

Na verdade, é o seguinte. Nesse novo momento, diante dos problemas que foram surgindo, houve uma necessidade de estruturar e criar uma comissão de servidores locais para tentar resistir às... aos problemas que estavam sendo impostos, as dificuldades que passaram a enfrentar estes servidores lá. Porque desde o início não houve nenhum interesse... houve uma dificuldade de integração desses trabalhadores dos dois regimes (ENTREVISTADO 2).

A Comissão de Servidores foi formada em assembleia setorial realizada em 04 de fevereiro de 2015 e se constitui num novo arranjo, uma nova forma de organização sindical no local de trabalho no âmbito do SINTESPB. É aberta à participação de todos os servidores que tiverem interesse em debater as demandas específicas da categoria no hospital-escola.

Esse grupo contava com a supervisão e participação de membros da Direção Executiva Estadual do SINTESPB e de outras lideranças sindicais que tinham acúmulo político sobre a realidade do hospital.

A base resolveu depois constituir um grupo de discussão virtual, através do aplicativo *Whatsapp*, visando compartilhar informações e insatisfações diante das mudanças introduzidas pela chegada da empresa. O que se constituiu numa apropriação pelos trabalhadores das novas tecnologias da informação para sua luta sindical.

Uma das representantes da Comissão RJU, em sua entrevista, nos narrou seu processo de inserção no movimento sindical a partir da atuação na Comissão. Relata também como esse processo fortaleceu o poder de reivindicação da base junto à gestão do HULW.

Vou fazer 24 anos de HULW, 15 anos eu faço de estatutária dentro do hospital universitário, e anteriormente existia uma dificuldade de se comunicar com o gestor, até de marcar uma hora, ou de ter essa comunicação para direcionar o seu problema. A gente não tinha exatamente quem procurar para resolver o problema, seja em função do trabalho, seja em função dos próprios problemas relacionados com a profissão. Existia essa dificuldade. E antes eu não era sindicalizada (ENTREVISTADA 1)

A Comissão vai ganhar uma relevância maior com a posse da nova gestão do SINTESPB. Em junho de 2015, foi reeleita, pela segunda vez consecutiva, a gestão Unidade na Luta, que obteve 1401 votos, formada pelos coletivos sindicais Tribo (vinculado à CUT) e Um Novo Tempo (que constrói a

Central dos Trabalhadores e das Trabalhadoras do Brasil - CTB). No entanto, foi vista uma mudança de postura, com mais independência e disposição de enfrentamento diante da gestão da EBSERH.

Para nossa entrevistada, embora a implantação da EBSERH tenha retirado o direito de os servidores elegerem o Superintendente, como veremos abaixo, estimulou um fortalecimento do trabalho de base do SINTESPB no HULW.

E o ponto positivo é isso: na implantação, antes o sindicato não estava dentro, na luta com o trabalhador, tentando resolver seus problemas, suas condições de trabalho, lutando por seus direitos e hoje com a implantação da EBSERH houve a formação da comissão, que juntamente com o sindicato procura defender o trabalhador nas suas condições de trabalho e na melhoria da comunicação da gestão (ENTREVISTADA 1).

Para a outra representante da Comissão tem havido uma “sinergia” entre a Direção do SINTESPB e a organização de base da Comissão do HULW

Eu entendo que foi em uma determinada assembleia levado a demanda que o HULW deveria ser ouvido, que tinha um número importante de sindicalizados, e o sindicato foi sensível, a direção do sindicato foi sensível a época e aí foi criada a Comissão e ela realmente tem andado junto com a gente.

Na verdade, tem sido uma troca, mas não tem sido uma simbiose, na verdade. Eu digo que a gente tem tido de fato uma sinergia porque, ao mesmo tempo que o sindicato, eu digo a base de trabalhadores aqui do HULW leva as demandas para o sindicato, do mesmo modo ela reaviva o sindicato sabe? Ao mesmo modo ela solicita que o sindicato continue lutando, que chegue até às bases.

Então é uma troca. Ao mesmo tempo que a gente se beneficia enquanto trabalhadores, eles andam juntos com a gente, quando são cobrados eles andam juntos.

Mas a gente entende que essa comissão, ela tem um papel importante de acompanhamento das condições de trabalho, de prestar assistência a esses trabalhadores daqui, de lutar pela manutenção de seus direitos, pela observação das normas do trabalho pelos gestores, além do papel político que ele exerce aqui também na correlação de forças junto com a EBSERH nacional e local também. Então tem um papel muito importante e deve ser fortalecida (ENTREVISTADA 3).

No entanto, a liderança aponta que o nível de organização local dentro do HULW ainda é baixo:

Olha, na verdade, como os trabalhadores têm se organizado? Eles têm pouco se organizado. Na verdade, o que eu posso dizer é que os trabalhadores não veem hoje - essa é uma avaliação que eu faço - grande parte dos nossos trabalhadores, dos sindicalizados, eles não veem mais o sindicato como alguém que os defenda. Porque eles entendem que o sindicato se afastou, se afastou das bases (ENTREVISTADA 3).

A Comissão de Servidores se converteu em um arranjo informal, já que não é prevista entre as instâncias deliberativas do SINTESPB. Mas se revestiu de um relativo grau de autonomia, embora dependente do sindicato, do ponto de vista financeiro, técnico (como assessoria jurídica) e político.

Então, a partir de 2015 até o momento, até agora 2019, a Comissão se reúne pelo menos uma vez por mês, uma a quatro vezes por mês com os trabalhadores, onde cada um de cada unidade do HU traz os seus problemas e a gente analisa, de condições de trabalho até problemas trabalhistas, tentar direcionar e... tentar direcionar para a gestão... ou... é... ou envolve também o sindicato na luta pelos direitos desses trabalhadores.

Vejam agora como se organizam os novos trabalhadores públicos que foram contratados pela EBSEH.

#### 4.1.4 O SINDSEH e o movimento dos empregados da EBSEH

O SINTESP tentou, sem êxito, organizar os empregados públicos da EBSEH lotados no HULW. Já em 02 de fevereiro de 2015, a direção do Sindicato participou da solenidade de posse dos primeiros 131 empregados contratados pela empresa para trabalhar no hospital-escola. Na ocasião, o então presidente do SINTESP convidou a todos para se filiarem ao sindicato, entendendo que esses estão contemplados em sua base sindical. No entanto, a adesão foi pequena.

Outro segmento da categoria buscou o caminho de uma representação específica para empregados da empresa. Iniciaram um processo de organização que culminou na fundação, em 18 de dezembro de 2015, do Sindicato dos Trabalhadores de Empresa Pública de Serviços Hospitalares na Paraíba (SINDSEH).

Em sua página eletrônica, o SINDSEH se caracteriza da seguinte forma:

Entidade sindical pós-moderna com olhar diferenciado frente à gestão pública federal no ramo do ensino, pesquisa e extensão, inserida na prestação de serviços em saúde da população paraibana. Tem como responsabilidade moral e cívica a proteção de seus filiados, além de manter o empregador ciente das obrigações trabalhistas e normativas, para com seus funcionários, sendo esta iniciativa uma possibilidade de fornecer segurança e fortalecimento a categoria. A Gestão sindical é um advento que surge para reinventar o sindicalismo no Brasil, onde as ferramentas de fortalecimento das classes devem ser reavaliadas, possibilitando avanços perdidos pela retirada de direitos dos trabalhadores.<sup>17</sup>

Esse processo de fundação contou com o apoio da União Geral dos Trabalhadores (UGT). No entanto, apesar de a UGT ser uma “parceira” do SINDSEH, este é filiado à Federação Nacional dos Empregados Públicos de Serviços Hospitalares (FENESEH), que por sua vez é filiada à Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB). Esta Confederação é filiada à Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST).

Segundo o SINDSEH/PB, eles ainda não possuem carta sindical, estando em processo de reconhecimento no Ministério da Justiça (MJ), que agora, a partir da reforma administrativa do Governo Bolsonaro, substituiu as funções do extinto Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) quanto às atribuições de registro sindical.

A FENESEH foi fundada em 25 de agosto de 2017 em Natal-RN<sup>18</sup>, possui cinco sindicatos filiados e está na mesma situação. Um desses sindicatos, o do Rio Grande do Norte, já possui registro, e o SINDSEH/PB será próximo a recebê-lo, segundo nosso dirigente entrevistado.

<sup>17</sup> Disponível em: <http://sindserh-pb.org/institucional/> Acesso em: 18 mar 2019.

<sup>18</sup> Conforme informação da CSPB.



O presidente do SINDSERH/PB, atualmente, ocupa o cargo de Secretário Executivo Adjunto de Assuntos das Administrações Indiretas, Autárquicas e Fundacionais da CSPB.

No entanto, nacionalmente, o movimento sindical dos empregados da EBSEH é representado pela Confederação Democrática dos Servidores Federais (CONDSEF), entidade que congrega hoje nacionalmente a maioria dos servidores públicos federais, regidos pelo RJU. É a CONDSEF que é reconhecida pelo Governo Federal para negociar os acordos coletivos dos empregados públicos da EBSEH.

Para um dos dirigentes do SINDSERH, a formação da Federação foi um ato de ousadia e representa a insatisfação da base dos empregados da empresa com a representação realizada pela CONDSEF:

Acho que foi uma coisa muito ousada. Foi uma ideia dos colegas lá do Rio Grande do Norte. Porque a gente tem um grande problema. Porque eu e meu grupo aqui, a gente pode fazer uma boa gestão e se empenhar mais. Mas você não consegue obrigar os colegas dos outros estados a seguir o mesmo caminho. Porque como teve um desmonte muito grande de sindicatos, isso desanimou muito outros estados. E dificultou-se muito. A gente foi atrás de financiamento e conseguiu fazer desconto em folha. Antes era um paradigma né? Só com registro sindical é que se conseguia descontar em folha. Não é. A gente tem um caminho para isso e é assim que a gente está fundando sindicatos em outros estados. Porque os trabalhadores de outros estados estão cansados da CONDSEF. Ninguém aguenta mais. Porque eles dão alguma coisa nossa do ACT<sup>19</sup> para a empresa, como foi o ano passado, que deram os abonos e a gente brigou para voltar e voltou (ENTREVISTADO 5).

No entender do dirigente do SINDSERH entrevistado, os dirigentes da CONDSEF não têm compromisso com o trabalhador da base.

Eles não “tão” nem aí para o trabalhador. É como eu falei no início: é o sindicalismo antigo, continua se perpetuando, e não trabalha no lado do trabalhador, ele só vai trabalhar no lado do patrão lá, onde tem mais visão. “Lá eu tenho visão, eu sou conhecido, então eu vou para lá”. Aqui, trabalhador? [...] O quê? Trabalhador dá trabalho! (ENTREVISTADO 5).

Apesar da ênfase do nosso entrevistado em se apresentar como uma expressão de um novo sindicalismo no setor público, o SINDSERH, filiado à CSPB, como vimos em nosso levantamento histórico, está vinculado a uma organização sindical que representou o “velho” sindicalismo, no auge do movimento no final da década de 1980.

A FASUBRA também reivindica a participação nas mesas de negociação dos acordos coletivos dos empregados da EBSEH, mas não conseguiu avançar junto ao governo.

A FASUBRA mesmo representando a base desses servidores a nível nacional, mas não é... não houve ainda um entendimento da EBSEH nacional no sentido de que a FASUBRA pudesse representar este segmento a nível nacional. Como eles são de outro regime, como eles tem negociação coletiva e data base, eles se aglutinaram em torno de outra federação (ENTREVISTADO 2)

A representatividade a que o último entrevistado se refere está prevista no estatuto da FASUBRA, que no seu artigo 1º contempla a base dos empregados da EBSEH:

§ 1º - A categoria profissional representada pela Federação, caracterizada genericamente como técnico-administrativos, abrange os trabalhadores e empregados de instituições públicas de ensino superior, sejam estas integrantes da administração indireta, autárquica ou fundacional, além das **empresas públicas** ou pessoas jurídicas de direito privado contratadas ou fundações apenas conveniadas da administração pública que desenvolvam atividades dentro das IES, cujo desempenho profissional contribua de forma direta ou indireta para a consecução e desenvolvimento dos princípios indissociáveis do ensino, da pesquisa, da extensão e assistência do órgão público de ensino.

O dirigente do SINDSERH, em sua entrevista, critica a unicidade sindical e a postura de outras entidades de tentar abranger a EBSEH.

A lei diz o seguinte: quando você vai fazer a fundação de um sindicato de CLT, a lei diz que toda categoria nova ela tem direito de se organizar. E pelo Brasil, essa unicidade sindical, essa foi uma palavra usada para você representar aquela pessoa que você não sabe nem qual é o trabalho dela. Aí tipo o sindicato vai lá altera o estatuto e quer representar o povo. Tá errado! porque, você não dá conta nem do seu (ENTREVISTADO 5).

Com a descrição da organização sindical dos empregados da EBSEH no HULW, completamos a identificação dos sujeitos coletivos que intervêm nas contradições surgidas no processo de implantação da EBSEH. Vejamos agora como ele ocorreu, a partir da adesão da UFPB ao novo modelo de gestão.

## **4.2 A adesão da UFPB e a nova estrutura organizacional do HULW**

A adesão da UFPB à EBSEH não é um mero ato administrativo qualquer, como a contratação de um serviço de terceirização. Ele representa um rearranjo da estrutura de administração do Estado, que teve importantes repercussões na gestão e nas relações de trabalho no HULW e na própria UFPB.

### **4.2.1 O Embate entre a Gestão da UFPB e a Comunidade Universitária**

O processo de discussão da EBSEH começou pelo Conselho Deliberativo do HULW, tendo aprovado em 2012 a intenção de adesão à empresa. Mas cabia ao Conselho Universitário dá a palavra final sobre a adesão.

A adesão da UFPB foi aprovada em uma reunião extraordinária do seu Conselho Universitário (CONSUNI) realizada em 30 de abril de 2013, em que foi colocado em apreciação do órgão colegiado o processo de nº 23074.015755/13-75<sup>20</sup>.

Na ocasião, o conselheiro que relatou o processo emitiu parecer favorável ao processo de adesão. No entanto, segundo a ata do CONSUNI, a reunião foi interrompida pelos protestos de estudantes, docentes e técnico-administrativos que se posicionavam contrários:

Em seguida, a Senhora Presidente colocou a matéria em discussão, o que não pode ser efetivado naquele momento, em virtude da presença de servidores, estudantes e professores, e suas entidades representativas, que protestavam contra o Termo de Adesão do Hospital Universitário Lauro Wanderley à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Em número não muito superior ao quantitativo de conselheiros do CONSUNI, tumultuaram com gritos e objetos barulhentos a sessão, além de desligarem o sistema de luz ambiente onde ocorria a reunião (Sala de Reuniões da Secretaria dos Órgãos Deliberativos da Administração Superior da Universidade Federal da Paraíba). A Senhora Presidente, então suspendeu e transferiu a reunião para a Sala de Reunião do Gabinete da Reitoria<sup>21</sup>.

Na sala do Gabinete da Reitora, o parecer do relator foi colocado em votação e aprovado por 30 votos a favor e 2 votos contrários. Os conselheiros que compunham a representação dos TAE alegaram que foram impedidos de adentrar o Gabinete, tendo a reitora convocado apenas alguns conselheiros. Na reunião ordinária seguinte do CONSUNI, sugeriram a inclusão de sua versão na ata, o que foi rejeitado pela maioria dos conselheiros.

A posição da representação dos três segmentos que compõem a Comunidade Universitária da UFPB era contrária à adesão à EBSEH. A Associação dos Docentes da UFPB (ADUFPB), entidade representativa dos servidores docentes, acompanhou a posição nacional da Associação Nacional dos Docentes (ANDES). Já a nova gestão do Diretório Central dos Estudantes (DCE) aprovou em suas instâncias posição contrária à adesão<sup>22</sup>.

O movimento técnico-administrativo tinha se posicionado de forma categórica contra a mudança no modelo de gestão dos hospitais universitários federais, desde a proposta da regulamentação das fundações estatais de direito privado.

Foram realizados abaixo-assinados junto à população, e deliberado em plenária nacional, no período de 8 a 10 de março, pela realização de plebiscitos nas universidades. Essa consulta à Comunidade Universitária foi realizada em parceria com o ANDES e outras entidades entre os dias 02 e 19 de abril de 2015<sup>23</sup>. Segundo página eletrônica da ADUFPB, o plebiscito na UFPB contou com 5777 votos contrários à adesão à EBSEH e apenas 97 votos favoráveis. Nacionalmente, foram 60 mil votantes contra e menos de 3 mil a favor.

<sup>20</sup> Em consulta aos arquivos da Secretaria dos Órgãos Deliberativos da Administração Superior (SODS), foi informado que estranhamente o processo citado na ata não foi encontrado.

<sup>21</sup> Ata da Reunião Extraordinária do CONSUNI realizada no dia 30 de abril de 2013.

<sup>22</sup> Conforme registrado na Ata da Reunião Ordinária do Conselho Universitário da UFPB, realizada em 23 de março de 2013.

<sup>23</sup> Conforme notícia disponível em <<http://www.adufpb.org.br/site/prazo-do-plebiscito-sobre-ebserh-e-estendido-ate-dia-19-de-abril/>>, publicada em 18/04/2013. Acesso em 05 mar 2019.

Em nota posterior à reunião, a ADUFPB questionou a convocação da reunião para o período de recesso acadêmico, e às vésperas do feriado de Primeiro de Maio, Dia Internacional dos Trabalhadores, insinuando que o objetivo do Reitorado foi desmobilizar a Comunidade Universitária.

A nota, entre vários pontos, questiona a contradição do discurso da Reitora, que em nota pública teria desqualificado a representatividade/legitimidade dos manifestantes e defendido a necessidade da empresa, enquanto no período em que esteve na oposição tinha uma posição firmemente contrária à terceirização do HULW e um bom relacionamento com as entidades e as lideranças da Comunidade Acadêmica.

Correia (2014, p. 46) aponta que a EBSEH provocou um debate acalorado dentro das universidades federais sobre a concepção de Universidade Pública, de autonomia universitária e de sua heteronomia, ou seja, sua subordinação aos ditames do mercado.

A EBSEH tem trazido para o centro das Universidades federais um debate acalorado em torno da concepção de Universidade pública, de autonomia universitária e de seu alinhamento aos desígnios do mercado. As resistências de professores, técnicos e estudantes, em cada Universidade deste país, à entrada da Empresa e ao projeto de Universidade e de educação e saúde pública que ela é caudatária, tem proporcionado uma cisão entre os que já naturalizam a lógica do mercado neste espaço e os que resistem à mesma, projetando uma disputa acirrada de hegemonia neste importante espaço de formação há muito não assistido. (CORREIA, 2014, p. 46)

Hoje, quase seis anos após a adesão, a representante da Administração Central da UFPB entrevistada em nossa pesquisa sustentou que a adesão à EBSEH foi a única alternativa oferecida pelo Governo Federal:

Ao longo de muitos anos, o Governo Federal relegou os hospitais universitários federais, deixando do ponto de vista da infraestrutura sucateado, e com um déficit enorme de pessoal. Neste sentido, as nossas reivindicações sempre foram de que nós precisávamos de recursos para melhorar a infraestrutura do hospital, e nós precisávamos de códigos para concurso para que nós refizéssemos o quadro efetivo das pessoas nos hospitais universitários no seu conjunto. A única opção - e aí foi feito um debate na universidade, porque esse era o nosso encaminhamento, esse era o nosso entendimento; não queríamos outro caminho que não fosse esse. Porém, a única e tão somente opção que o governo apresentou através do MEC foi a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (a EBSEH). Ou você faz a adesão à EBSEH ou você não faz. E não fazendo você vai ficar de fora de todos aqueles desdobramentos, que eles chamam de positivos, para os hospitais universitários (ENTREVISTADA 6)

Embora argumentando a falta de alternativa, a gestora da UFPB reconheceu que existem universidades que estão conseguindo manter sua administração direta sobre os HUs, mas, segundo ela, a duras penas.

O hospital universitário sobrevive prioritariamente da contratualização que ele faz com o SUS pelos trabalhos e pelos serviços que ele presta e dos recursos do REHUF, que é a reestruturação dos hospitais universitários, que, independentemente de ter feito a adesão ou não à EBSEH, os hospitais têm direito. É por isso que talvez os outros dez hospitais universitários que não aderiram estejam sobrevivendo porque ele faz uma pactuação com o Município e utiliza recurso do REHUF. Ainda assim, eu tenho esse testemunho de que esses

hospitais que não aderiram estão muito sofridos assim, por falta de apoio, por falta de recurso, de forma que a única opção dada foi a adesão à EBSEH e assim foi feito (ENTREVISTADA 6).

Apesar de em seu discurso ressaltar a falta de alternativas diante da adesão, a gestora afirma que o HULW continua pertencendo à UFPB e manterá sua finalidade acadêmica:

De fato, a princípio, a nossa resistência era essa: nós queríamos os códigos e nós queríamos recursos para fazer nossa infraestrutura. Como não teve outra opção, nós aderimos à EBSEH. Mas nós não entregamos o hospital à EBSEH. O hospital é da universidade e eu tenho dito no Conselho Administrativo, reiteradas vezes, e toda vez que eu tenho oportunidade (nós temos reuniões mensais) de que o objetivo principal do hospital universitário é a formação, é formar os nossos estudantes que estão lá (ENTREVISTADA 6).

A dirigente afirma ainda que a UFPB continua representando a condição de “patrão” na relação com o HULW:

Então, o hospital é da universidade e nós não aceitamos que qualquer outro caminho... que se dizia: “Não, o nosso... a nossa... o nosso chefe, o nosso patrão é o SUS.” Não! nosso patrão é Universidade Federal da Paraíba, é o ensino, a formação, é a pesquisa, é a extensão, é a inovação tecnológica, e nessa formação a gente presta serviço de excelente qualidade à população (ENTREVISTADA 6)

O processo de adesão, além dos conflitos que ensejou nas relações de trabalho no próprio HULW, que veremos mais abaixo, ensejou novos embates dentro da Comunidade Universitária, tendo o CONSUNI como espaço de disputa. Em 2016, tivemos realização de consultas eleitorais para a Reitoria da UFPB e foi submetida ao conselho superior uma minuta de resolução que previa a inclusão dos empregados, recém contratados pela EBSEH, no colégio eleitoral.

A decisão foi muito polêmica e resultou na judicialização do processo de consulta eleitoral. A Justiça Federal deferiu liminar, que foi ratificado pelo Colegiado da segunda instância em Recife-PE.

Nossa entrevistada, ao avaliar o processo, entende que, apesar da decisão jurídica, a questão do pessoal da EBSEH votar ou não na eleição para reitor é um problema politicamente ainda não resolvido:

A questão de votar é uma discussão em nível nacional. Então, quando eu participo lá do Conselho<sup>24</sup>, quando eu vou para a ANDIFES, a reivindicação das pessoas que estão na EBSEH é que: se eles estão dentro do hospital universitário, que está dentro da instituição, eles poderiam ter direito efetivamente de participar da votação. Quem decide isso é o Conselho Universitário, que é composto por professores, servidores técnico-administrativos e estudantes. E certamente esta discussão vai aparecer novamente, considerando que ano que vem a gente tem novo processo de eleição para a escolha do novo reitor/reitora da UFPB e isso vai vir (ENTREVISTADA 6).

#### 4.2.2 O Contrato de Terceirização e a Situação Funcional dos RJUs

Após um processo de negociação, a UFPB assinou contrato de gestão com a EBSEH em 17 de dezembro de 2013. Os servidores RJU não foram cedidos, como estava facultado na Lei n.º

<sup>24</sup> Conselho Administrativo da EBSEH.

12.550/2011, que criou a EBSEH.

O Contrato 45/2013, de terceirização da gestão do HULW, reproduz a possibilidade de cessão prevista na lei e estabelece suas implicações concretas na gestão administrativa dos servidores. Pela relevância, transcrevemos o trecho do referido contrato a que fazemos menção.

Parágrafo Segundo - Observadas as disposições legais e regulamentares, compete à CONTRATADA a gestão administrativa dos servidores cedidos, inclusive quanto aspectos referentes a:

- a) Concessão, com ônus pela CONTRATADA, de diárias, passagens e indenizações de transporte;
- b) Redistribuição interna de competências e alocação de pessoal;
- c) Controle de frequência, de produtividade e de horas extraordinárias de trabalho;
- d) Programação escala de trabalho, de recessos e de plantões;
- e) Caminhar para os trâmites legais da CONTRATANTE a programação de férias, licenças, afastamentos (quando for o caso) e as avaliações de desempenho e capacitações realizadas.

Eles continuam em efetivo exercício na UFPB, apenas lotados no Hospital e trabalhando sobre a gestão da empresa estatal. A mudança na situação dos servidores foi conquistada através de uma articulação da ANDIFES, conforme relato da representante da Administração da UFPB:

Os nossos servidores hoje, que representa um quantitativo menor do que o quantitativo de profissionais da EBSEH no hospital, estão lá em efetivo exercício da sua função (já trabalhavam lá e lá permaneceram). Porque anteriormente se queria que fosse feita uma cessão. Isso foi todo um trabalho pela ANDIFES junto ao MEC, ao Planejamento e ao Ministério da Saúde e as pessoas estão em efetivo exercício (ENTREVISTADA 6).

Essa foi uma das reivindicações da pauta de reivindicações do SINTESPB e da Comissão de Servidores RJU, apresentada através do Ofício 14/2015 à Reitora da UFPB, em julho de 2015.

A questão já tinha levantado a atenção em assembleia da categoria desde dezembro de 2013, quando a UFPB ainda estava em fase de contratação com a EBSEH. O assunto voltou à pauta em uma assembleia setorial promovida pelo SINTESPB no auditório do hospital em 16 de dezembro de 2015. Como encaminhamento foi aprovado a solicitação de audiência com a Reitora e elaboração de um abaixo-assinado expressando o desejo da categoria de se manter lotada na UFPB.

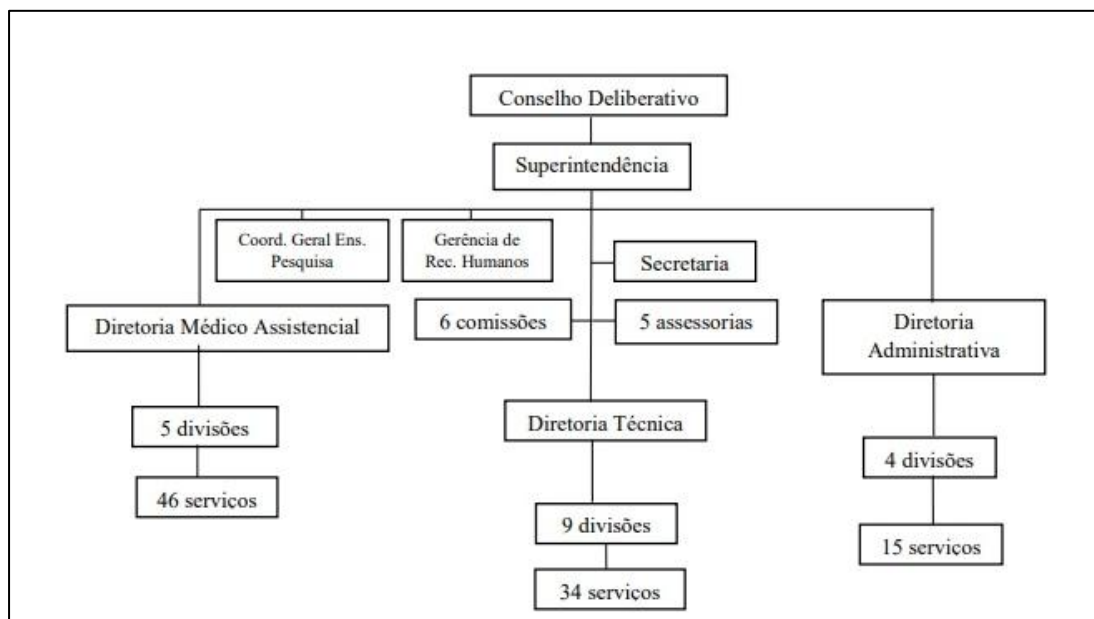
Os membros da Comissão se envolveram na mobilização, se engajando na arrecadação de um número significativo de assinaturas. A reivindicação chegou à ANDIFES e foi acatada. No entanto, o efeito prático foi mais subjetivo, reforçando a identidade com a UFPB.

#### 4.2.3 Mudanças na Estrutura Organizacional do HULW

Na estrutura administrativa do HULW, antes implantação do modelo de gestão da EBSEH, a principal instância de decisão era o Conselho Deliberativo, seguido pela Superintendência, que representava a gestão executiva do hospital.

Figura 2: Estrutura administrativa do HULW, antes implantação do modelo de gestão da EBSERH

Fonte: Plano de Reestruturação do HULW, 2013.



O Conselho Deliberativo era presidido pelo Diretor do Centro de Ciências da Saúde (CCS) e formado pelos principais membros da Diretoria Executiva do HULW, pelos docentes que representavam a administração setorial da área de Saúde da UFPB (chefes de departamento, coordenadores de cursos de graduação e pós-graduação, diretor da Escola Técnica de Saúde etc. Além da representação dos estudantes do CCS e dos Técnico-administrativos lotados no HULW.

O Superintendente era eleito em consulta eleitoral paritária, por um colégio eleitoral formado pelos docentes lotados nos departamentos da área de Saúde (Centro de Ciências da Saúde e Centro de Ciências Médicas), pelos técnico-administrativos lotados no HULW e pelos discentes matriculados nos cursos técnicos, de graduação e pós-graduação dos referidos centros, conforme a Resolução 03/2010, que alterou a Resolução 16/2004 do CONSUNI.

Um aspecto importante do modelo anterior é que, além da escolha democrática do superintendente pela Comunidade Universitária, o cargo de superintendente poderia ser executado por um servidor TAE, desde que ocupante de um cargo de nível superior (integrante da Classe E do PCCTAE).

O eleito passava a dirigir uma estrutura que contemplava, no total, 125 cargos, conforme distribuição demonstrada na Tabela 1.

Tabela 1: Distribuição de cargos no HULW

<b>Cargos e Funções</b>	<b>Superintendência</b>	<b>DMA</b>	<b>DT</b>	<b>DA</b>	<b>TOTAL</b>
Superintendente	1	-	-	-	1
Diretoria	-	1	1	1	3
Assessoria	5	-	-	-	5
Gerência de RH	1	-	-	-	1
Coordenação Geral de Ensino e Pesquisa	1	-	-	-	1
Chefe de Divisão	-	5	9	4	18
Chefe de Serviço	-	46	34	15	95
Coordenação de enfermagem	-	-	1	-	1
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>51</b>	<b>44</b>	<b>19</b>	<b>125</b>

Fonte: Vieira (2017, p. 44)

Cunha (1999, p. 129) ressalta o caráter formativo da gestão democrática das universidades apontando que “na universidade, a administração é obviamente um meio quando se considera o ensino, a pesquisa e a extensão como fins, mas, a administração é também um fim no que diz respeito ao caráter formativo das relações entre estudantes, professores e funcionários”.

Com a adesão à EBSEH, em 2013, o mandato do Superintendente eleito foi interrompido e em seu lugar assumiu um novo superintendente empossado pela Sede da Empresa, a partir de indicação da Reitora da UFPB. O novo superintendente do HULW/EBSEH foi identificado como um interventor pelo SINTESPB, que, em assembleia, entendeu reivindicar que o dirigente maior do hospital, mesmo na gestão da EBSEH, continuasse sendo eleito através de consulta paritária aos três segmentos integrantes da Comunidade Universitária. Em nota, enviada através de e-mail institucional aos seus associados em 19 de dezembro de 2019, a entidade repudiou o novo método de escolha:

Com essa medida antidemocrática, a Reitora fere conquistas históricas da comunidade universitária como a Resolução nº 16/2004, do CONSUNI, que normatiza a escolha do Diretor Superintendente do HULW por eleição direta, e uma tradição de 14 anos de escolha democrática, através do voto paritário, para dirigente máximo do Hospital Universitário Lauro Wanderley.<sup>25</sup>

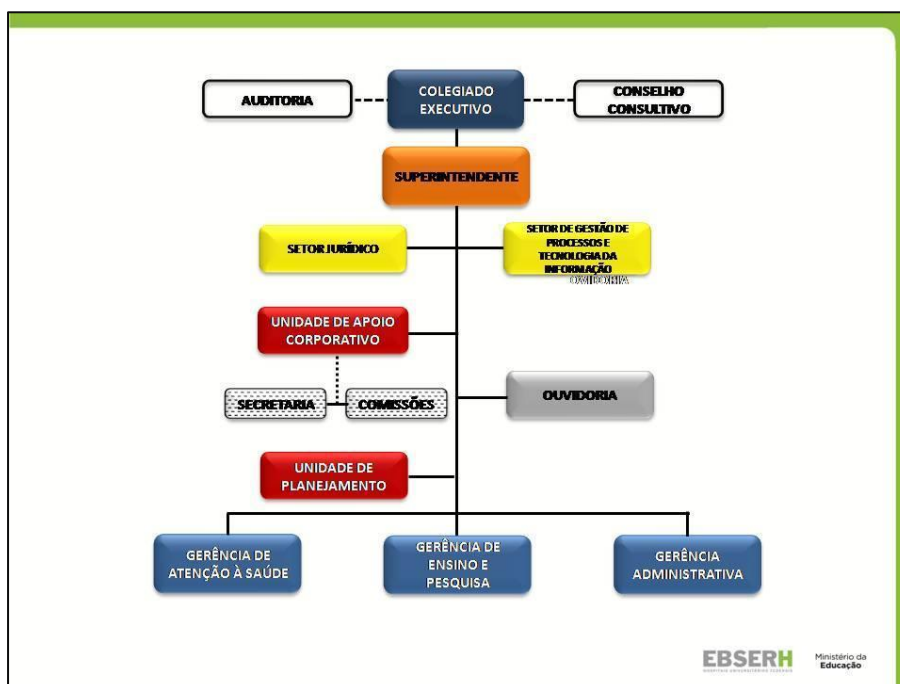
Uma dos representantes da Comissão de Servidores do HULW aponta o fim das eleições para o cargo de Superintendente como uma das mudanças negativas impostas pela implantação da EBSEH: “O negativo é que a implantação da EBSEH tirou a autonomia do hospital na indicação de superintendente, que é tudo indicado, os cargos comissionados são todos indicados pela Reitoria” (ENTREVISTADA 1).

O novo organograma é distribuído conforme ilustrado abaixo (Figura 2):

Figura 3: Organograma Gerencial do HULW/EBSEH

<sup>25</sup> Nota do SINTESPB divulgada em 19/12/2013 através de seu e-mail institucional.

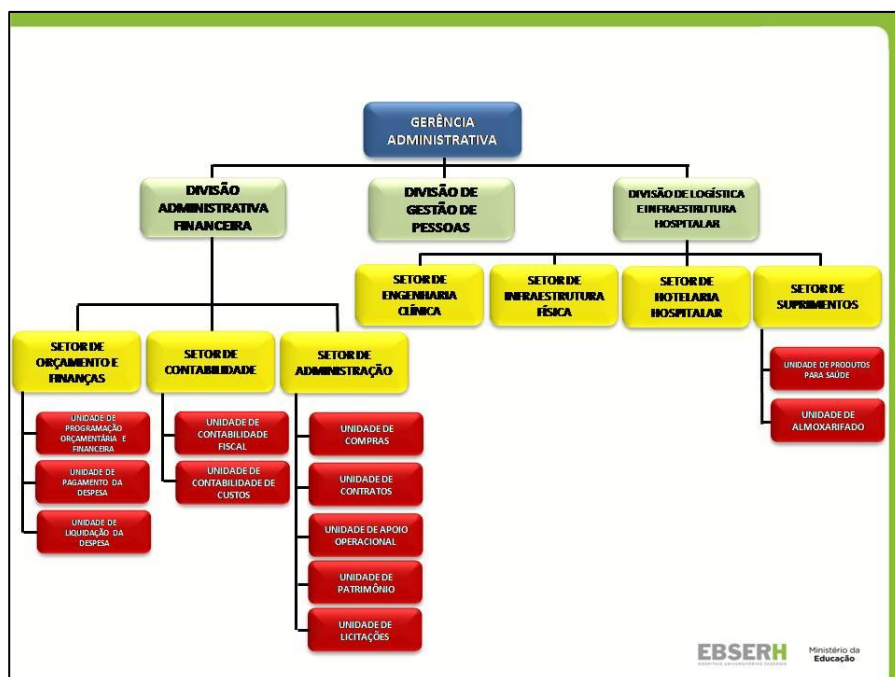




Fonte: <http://www.ebserh.gov.br/web/hulw-ufpb/organograma>. Acesso em: 20 ago.2018.

A Gerência de Recursos Humanos, que antes respondia diretamente ao Superintendente no organograma antigo, se transformou em uma Divisão da Gerência Administrativa, como vemos na Figura 4.

Figura 4: Organograma da Gerência Administrativa do HULW/EBSERH



Disponível em: <http://www2.ebserh.gov.br/web/hulw-ufpb/organograma>. Acesso em 12 fev. 2019

O representante da gestão da EBSEERH aponta que a mudança na estrutura organizacional propiciada pelo modelo de gestão da empresa criou “um organograma mais fácil de gestão”, e trouxe novas ferramentas administrativas como a Auditoria Interna e a Ouvidoria.

Eu vejo também que o modelo de gestão, quando a gente fala do que antigamente existia no nosso HULW de organograma, ele se tornou um organograma de - vamos dizer, mais fácil de gestão, principalmente porque há processos de auditoria, que nunca existiu; ou seja, dentro do modelo que existia dentro dos hospitais universitários federais nós não tínhamos uma auditoria interna. Essa auditoria nos dar transparência suficiente para a sociedade, essa auditoria nos dar informação suficiente para o gestor, então é outro ganho que a gestão teve. A ouvidoria foi outro processo de gestão que não existia na realidade do hospital, principalmente, volto a dizer, num ambiente, que é o hospital, que estamos lidando com vida. A ouvidoria ela é essencial muitas vezes para que esse gestor tenha conhecimento do que a população está achando, do nosso trabalho (ENTREVISTADO 4).

O representante da direção do SINDSERH também destaca a centralização e o controle, que tem na auditoria interna uma de suas ferramentas, como uma das principais mudanças advindas da implantação do modelo de gestão da EBSEERH, ao lado do aumento da assistência.

Eu vou acrescentar um terceiro ponto: a fiscalização. Auditoria da empresa, ela cobra do gestor o uso do dinheiro. Então, por exemplo, se você está usando um equipamento aqui, deixou de usar e um HU está precisando em outro canto, a gestão da EBSEERH, ela dinamiza você: “você vai instalar e continuar usando? Se não for, a gente tem uma unidade que está precisando.” E leva para onde está precisando. Então se fez uma ligação entre os hospitais que não existia; cada reitor ou cada bloco de gestão era que definia o que acontecia em cada hospital. E hoje não. Hoje a empresa monitora e onde acontece uma reclamação procura em outro lugar que não esteja usando. Teve o caso que acho que foi da ressonância magnética, teve o caso da tomografia que o HULW ainda não tinha em funcionamento. Estavam lá as caixas jogadas no ambulatório e agora está todos os equipamentos funcionando (ENTREVISTADO 5).

Percebe-se, na fala do entrevistado, uma adesão à lógica gerencial da empresa. Dal Rosso (2008), ao pesquisar a aplicação da gestão por resultados entre trabalhadores de bancos públicos brasileiros, aponta que esse modelo não prevê apenas a responsabilização, mas o engajamento dos trabalhadores.

A mobilização do sujeito envolve, pois, responsabilidade. Mas requer mais do que isso. O empregado do banco ou de uma instituição financeira não é apenas aquele que mantém o contrato de trabalho. É aquele que se engaja com a sorte, com o destino e os resultados da empresa. Tal engajamento é visto como um mecanismo de cobrar mais resultados. É fonte de tensão e intensificação (DAL ROSSO, 2008, p. 159).

A Entrevistada 3, membro da Comissão de Servidores do HULW, também realça o aspecto de verticalização do modelo de gestão da EBSEH.

Uma empresa nova, não é? uma empresa que começa a trabalhar e a desenvolver a administração dos hospitais universitários e aqui em particular baseada no modelo que a gente pode dizer que tem sua inspiração no modelo gerencial, né? Então ela se propõe, se propõe o modelo a ser mais horizontal, menos burocratizante, mas na verdade é um modelo verticalizado, é um modelo que ainda favorece muito a meritocracia, o tráfico de influência. Esta é a avaliação que a gente faz. (ENTREVISTADA 3)

Essa verticalização foi resultado do fim das eleições diretas para o cargo de Superintendente, o que fortaleceu o controle administrativo do Governo Federal sobre o HULW e esvaziou o controle democrático da Comunidade Universitária sobre o hospital, como expõe a Entrevistada 3:

No início, por exemplo, como a gente teve uma mudança nas estruturas - o organograma do hospital foi mudado - então a gente tinha, por exemplo, eleições diretas para diretores do Hospital Universitário. Então, uma das primeiras questões foram essas... a administração ela passa a ser nomeada diretamente da EBSEH, pela direção da EBSEH, há indicação da Reitoria também, para alguns nomes...enfim... Mas o que acontece é que a gente não tem mais aquele diretor que você resolve não. Tudo tem uma administração central e os diretores - que diga-se de passagem recebem altos subsídios, além de seus salários - eles foram cedidos - aí eles passam a trabalhar realmente naquilo que a gente chama de “vestir a camisa da empresa”. Então, isso trouxe muitas repercussões inicialmente porque a gente percebe que a maior parte dos cargos de direção, de chefes de unidades, e de divisões, passam a ser, por exemplo, concedidas a professores e as relações, elas começam a ser cada vez mais verticalizadas (ENTREVISTADA 3)

Para o Entrevistado 2, também membro da Comissão, mais do que novas ferramentas de organização da gestão do Hospital, a principal mudança na sua estrutura reside, principalmente, no estímulo material oferecido aos gestores através das altas gratificações.

A nova estrutura é muito grande em relação à estrutura anterior, que era uma estrutura simplificada. Você tinha só três diretorias e a superintendência. Agora o organograma é muito mais amplo e o número de cargos muito grande com uma gratificação muito acima da realidade da universidade. Então isso foi outra mudança que houve, o que justifica de certa forma o empenho dessas pessoas que estão ocupando esses cargos de tentar “mostrar

serviço” - vamos dizer assim - que é para justificar tamanha gratificação (ENTREVISTADO 2).

Para corroborar a afirmação dos entrevistados, reproduzimos abaixo a tabela de cargos em comissões e funções gratificadas da EBSEH para as unidades hospitalares.

Tabela 2: Cargos em comissões e funções gratificadas da EBSEH para as unidades hospitalares

<b>Hospital de grande, médio e pequeno porte, maternidade e especializado</b>		<b>Salário, em R\$</b>
<b>Cargos em Comissão</b>	Superintendente	23.126,95
	Gerente	20.458,35
	Ouvidor	5.337,10
	Auditor	14.231,89
<b>Funções Gratificadas</b>	Chefe de Divisão	14.231,89
	Chefe de Setor	9.784,41
	Chefe de Unidade	5.337,10

Fonte: Plano de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas (EBSEH, 2018)

Na antiga estrutura organizacional do HULW, as gratificações dos gestores eram definidas pela mesma tabela das universidades federais. Para fins de comparação, em valores de hoje, o superintendente do hospital-escola da UFPB, detentor de Cargo de Direção de Nível 4 (CD4) pela estrutura administrativa da UFPB, receberia menos do que um chefe de setor sob a gestão da EBSEH. Além disso, o Superintendente de um hospital gerido pela EBSEH recebe uma gratificação maior do que a de um reitor (CD1).

Tabela 3: Tabela de Remuneração dos Cargos de Direção das IFES (CD)

<b>CARGO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>60%</b>
CD-01	R\$13.474,12	R\$ 8.084,47
CD-02	R\$ 11.263,53	R\$ 6.758,12
CD-03	R\$ 8.842,39	R\$ 5.305,43
CD-04	R\$ 6.421,26	R\$ 3.852,76

Fonte: <http://www.progep.ufes.br/remuneração-de-cd-e-fg>

A terceira participante da Comissão de Servidores do HULW entrevistada por nossa pesquisa destaca ainda uma maior integração entre as unidades como uma das principais mudanças trazidas pela nova estrutura organizacional do HULW.

E em relação à gestão também, ela é compartilhada entre os gestores. Antes cada unidade ela fazia o seu trabalho. Agora eles trabalham em conjunto. O organograma ele está bem mais estruturado, com suas unidades e gestores, mas eles compartilham. Então os resultados são alcançados em relação a isso aí (ENTREVISTADA 1).

O representante dos empregados públicos compreende que há um subdimensionamento da Divisão de Gestão de Pessoas, que faz com que a divisão delegue suas atribuições para as chefias imediatas, sobrecarregando-as com tarefas burocráticas de controle de pessoal, enquanto, no seu entendimento, deveriam se focar na supervisão das tarefas de assistência.

#### **4.3 A Política de Gestão das Relações de Trabalho da EBSEH**

Atualmente, o HULW dispõe de cerca de 1.912 trabalhadores públicos, sendo 725 servidores da UFPB, regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU), e 1187 empregados públicos, concursados via EBSEH, e regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Constatamos, assim, que hoje mais de 60% do quadro de trabalhadores públicos do Hospital é composto por empregados públicos pertencentes ao quadro próprio da EBSEH.

Os primeiros que sofreram o impacto da nova política de gestão de pessoas introduzida pela EBSEH foram os trabalhadores fundacionais, contratados através da Fundação José Américo para atuar nas atividades-fim do hospital. Segundo Vieira (2017, p. 45), a partir da adesão do hospital à EBSEH tomou-se a decisão de dar por finalizadas as contratações de pessoal via fundação de apoio. O Contrato nº 09/2013 celebrado com a Fundação José Américo, cuja vigência se deu até 13 de março de 2014, não foi renovado e, em 14 de maio desse mesmo ano, os terceirizados irregulares foram definitivamente desligados.

Dessa forma, em 2014, o HULW deixou de ter em seus quadros postos de trabalho terceirizados irregulares. Isto implicou numa significativa redução de custos no ano de 2014 e a anulação deste tipo de despesa a partir de 2015, como vemos na tabela abaixo:

Tabela 4: Gastos com postos de trabalho terceirizados irregulares

ANO	VALOR (RS)
2011	2.850.338,45
2012	2.914.359,39
2013	2.737.902,36
2014	232.840,43
2015	0,00

Fonte: Vieira (2017), a partir de dados do Portal da Transparência

Há anos o HULW e a UFPB sofriam com a pressão do Ministério Público do Trabalho (MPT) para a substituição dos trabalhadores fundacionais por trabalhadores concursados, tendo inclusive assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que previa multa por descumprimento. Em 2011, o MPT determinou o prazo de um ano para a demissão dos fundacionais e a realização de concurso público.

Em entrevista à imprensa, o antigo superintendente, eleito pela Comunidade de Saúde da UFPB, justificou a demora em acatar a demanda do MPT em razão da não-liberação de vagas para concurso por parte do Ministério do Planejamento: “Precisamos dos profissionais que estão atuando de forma terceirizada. Só podemos demiti-los quando houver a viabilidade de concurso, e assim a população não seja prejudicada<sup>26</sup>.”

Importante ressaltar que a decisão de demissão dos trabalhadores fundacionais pela nova gestão se deu mesmo antes da contratação dos empregados públicos da EBSERH, que só se iniciou em 2015. Foram demitidos 101 trabalhadores, conforme deduz-se dos dados da tomada de contas TC 032.519/2014-1 do TCU. Essa demissão em massa ampliou o déficit de pessoal, provocando sobrecarga sobre o quadro de servidores RJU que ficou sozinho a sustentar a assistência de saúde do hospital.

Uma das representantes da Comissão do HULW ressalta a **sobrecarga de trabalho** e a lógica privatista de redução de gastos a qualquer custo como uma das características da política de gestão de pessoas da EBSERH.

Eles têm uma visão empresarial privatista. Eles visam ao lucro, o atendimento; aumentar os serviços do HULW com os mesmos recursos. Então o que eles visam é a estratégia, a eficiência, aumentando os serviços e diminuindo os custos. E com isso quem sofre é o trabalhador, que é muito exigido no trabalho, é uma sobrecarga de trabalho, né? É uma sobrecarga de trabalho! (ENTREVISTADA 1)

<sup>26</sup> Reportagem “UFPB terá que demitir 124 terceirizados”, publicada em 11/11/2011 na página eletrônica do Jornal da Paraíba. Disponível em: <https://www.jornaldaparaiba.com.br/concursos/ufpb-tera-que-demitir-124-terceirizados-do-hulw.html> Acesso em 18 mar 2019.

Embora o HULW tenha extinguido o contrato de terceirização de trabalhadores para a atividade-fim com a Fundação José Américo, o hospital manteve a política de terceirização dos serviços de apoio, inclusive contratando novos serviços, como o de maqueiro.

Um dos representantes da Comissão de Servidores percebe a sobrecarga de trabalho também entre os trabalhadores terceirizados do serviço de higienização, por exemplo, com a mudança na modalidade de contratação, que passou de pagamento por postos de trabalho para pagamento por metros quadrado.

Houve uma mudança também do ponto de vista da relação do hospital com o terceirizado.  
(...)

É o seguinte. Como eles trabalham por produção, para limpar metros quadrados, então a exigência é muito grande assim por parte do pessoal. E há uma rotatividade muito grande. Eu pressuponho que seja por conta da pressão que é estabelecida e aí muita gente antiga saiu, outros estão renovando (ENTREVISTADO 2).

#### 4.3.1 Diferenças de Regime e Conflitos entre os Trabalhadores Públicos

Com a contratação dos empregados públicos da EBSEH, a partir de 2015, iniciou um novo momento nas relações de trabalho no HULW, com a convivência entre duas categorias de trabalhadores públicos: os servidores públicos da UFPB e os empregados públicos da EBSEH.

O representante da Comissão do HULW ressalta a realização de novos concursos e a consequente reposição do quadro de pessoal como uma repercussão positiva da adesão da UFPB à EBSEH:

Olha, a mudança que ocorreu lá... primeiro em relação à questão da reposição de pessoal. Porque a gente vinha numa luta antiga e um dos problemas que enfrentavam os hospitais universitários era a falta de pessoal porque o governo não contratava pelo Regime Jurídico Único. Então, desse ponto de vista aí, de reposição de pessoal, houve um concurso, que optou em ... havia a possibilidade de fazer um concurso provisório<sup>27</sup>, mas a opção do HU aqui foi fazer um concurso já definitivo e contrataram muitos servidores - acho até que houve falta de planejamento, porque eles contrataram pessoal pensando... é... em estabelecer uma oferta de serviços que depois a gente verifica que o município de João Pessoa não foi consultado previamente. Então acho que foi uma contratação em cima do que o hospital achava que poderia oferecer de serviços. Então, desse ponto de vista houve uma mudança que eu acho, considero positiva (ENTREVISTADO 2).

No entanto, o entrevistado ressalta que a duplicidade de regimes gerou conflitos entre os trabalhadores, fazendo com que o movimento sindical interviesse para tentar mediar os impasses, inclusive recorresse à mediação da Reitoria para a solução dos conflitos:

<sup>27</sup> O entrevistado se refere aqui à possibilidade prevista no Art. 11 da Lei 12.550/2011: “Art. 11. Fica a EBSEH, para fins de sua implantação, autorizada a contratar, mediante processo seletivo simplificado, pessoal técnico e administrativo por tempo determinado.”

Mas por outro lado a gente sentiu que isso gerou um conflito muito grande num primeiro momento porque foi como um certo impacto. Você tinha servidores que estavam trabalhando, já tinham toda uma rotina que fazia no seu fazer e chegou servidores novos que... inclusive, eu acho que houve uma falha no preparo inicial de tentar integrar esses servidores, e por conta disso houve muitos conflitos, o que levou a Comissão de Servidores formada no HU, que existia de servidores do HU do RJU, junto com o Sindicato a tentar mediar este conflito e aí solicitar o apoio da Reitora para a questão do... de tentar resolver estes conflitos (ENTREVISTADO 2).

A representante da UFPB também destaca o ingresso do regime de emprego público no Hospital como a principal mudança provocada na política de gestão de pessoas no HULW:

A EBSEH é uma... é um órgão, vinculado ao MEC, é uma estrutura pública de direito privado, e as pessoas que lá chegam vêm do regime trabalhista, e a mudança de gestão é 100% porque, a partir da hora que foi feita a adesão à EBSEH a gestão administrativa e de pessoal da parte administrativa, médica e biomédica e demais profissões foi feita através da EBSEH.

(...)

Então, mudou? Mudou sim, radicalmente, a questão da gestão de pessoas, porque hoje quem faz a gestão de pessoas é a EBSEH, num quantitativo de mil pessoas e ainda ordena ou dar coordenada para nosso pessoal, que está lá em efetivo exercício de suas funções (ENTREVISTADA 6)

O próprio representante da Direção do HULW, ao ser perguntado sobre os principais aspectos que caracterizam a gestão de pessoas da EBSEH no hospital, reconhece a existência de conflitos provocados pela coexistência dos dois regimes trabalhistas:

Bom, a gestão de pessoas no hospital... aí entra de fato numa situação, Clodoaldo, que você pode observar que de fato ela tem situações conflitantes. Não resta dúvida, isso é inquestionável. Porque, quando a gente fala de gestão de pessoas, você nota que nós temos dois regimes de trabalho. Então isso nunca é bom. Isso nunca é bom porque você tem o Regime Jurídico Único com suas normativas, suas regras, suas situações, e o Celetista, que é exatamente o empregado público, que chegou no momento em que a EBSEH veio gerenciar o nosso hospital. Então esse aspecto, realmente... ele de fato amadureceu. No início foi difícil. Ocorreu dificuldades dos dois lados para compreender como é a dinâmica de um processo de um regime jurídico único e do regime celetista por estes empregados. Isso era natural num momento de transição que existia com a chegada de novos trabalhadores (ENTREVISTADO 4).

Para uma das representantes da Comissão de Servidores, esses conflitos já eram esperados por parte da empresa:

A gente tinha um diretor que havia sido eleito, e aí ele renuncia, ele sai e aí tinha um novo regime. Alguns setores tinham chefes de divisão e de um dia para a noite deixaram de ser chefes de divisão. Alguns serviços tinham coordenações e aí essas coordenações elas não mais existiam no organograma institucional. Então as pessoas ficaram sem entender o que estava acontecendo: onde eu estou? estou na unidade, quem é meu chefe agora? A quem eu devo recorrer? Assim, então foi tudo muito complicado. E aí isso se espalhou para as relações de trabalho também. Então isso foi tão patente que eu lembro-me que no início da chegada do pessoal havia reuniões para dizer: olha, se desarmem, recebam bem os colegas que estão chegando e tal. Então era assim sabe? Já tentando apaziguar porque já se esperava mesmo que houvesse um embate entre os colegas, as vezes de mesma categoria. E inicialmente houve isso mesmo. Realmente houve isso de o trabalhador dizer que: Ah, ele é celetista, ele pode ser demitido. Vozes desrespeitosas de um lado para o outro. Como diziam: Ah, esse



povo já está velho já, já está bom de se aposentar. Tudo isso se ouviu aqui. Então se criou realmente um clima bem difícil (ENTREVISTADA 3).

E este clima penetrava pelo ambiente de trabalho:

Então há colegas que só gostavam de ir para o repouso junto com as próprias colegas, com aquela formação de grupinhos, colegas que achavam que fulano era melhor para realizar determinado serviço de que sicrano, críticas de quando uma colega realizava determinada tarefa, isso tudo aconteceu... (ENTREVISTADA 3)

Essas contradições já estão registradas na literatura científica que trata da EBSEH. Valdevino Neto (2017) registra que a existência de múltiplos regimes no HULW provocou conflitos entre os profissionais que trabalham na UTI do hospital.

Entre os fatores de insatisfação, foram apontados a diferença do regime disciplinar, cobrança de metas e resultados e na prioridade na montagem da escala.

Uma das representantes da Comissão de Servidores, ao tratar das características da gestão de pessoas da EBSEH, tratou das repercussões dessa diferença de regime:

Bem, eu falaria de modo genérico, eu não posso falar por outros trabalhadores a não ser a partir da fala do que a gente escuta. Por exemplo: na Comissão mesmo, já que eu sou membro, a gente escuta dos trabalhadores como é que está se dando a divisão do trabalho. Por exemplo, dentro de uma mesma categoria, que a priori deveria desempenhar o mesmo trabalho, mas que por ser de um regime ou ser de outro tem um tratamento diferenciado, uma carga horária diferenciada, e por estarem em regimes de trabalho também diferenciados passam também a receber a sua remuneração de modo também diferenciado e isso traz sim repercussões não somente por causa dessa diferenciação salarial mas porque há uma diferenciação de tratamento também. Então essa são umas das repercussões (ENTREVISTADA 3).

Outra participante da Comissão também se queixa desse tratamento diferenciado e afirma que existe hoje um sentimento de desmotivação por parte dos servidores pertencentes ao RJU no hospital:

O RJU hoje em dia ele é escanteado, ele é escanteado no seu... no seu local de trabalho... né?... E muitos... é... em muitos setores se faz a escala da EBSEH e depois do RJU, como para completar aquela escala. Então a gente ver essa diferença de tratar... né?... dando prioridade para a EBSEH e o RJU... é... ele tipo, ela completa aquele serviço... né?... Ele está muito desvalorizado, ele se sente desvalorizado atualmente, desmotivado para o trabalho em toda essa consequência desses cinco anos desde a criação da EBSEH. O que eu vejo são servidores desmotivados para o trabalho (ENTREVISTADA 1).

Vieira (2017), após sua pesquisa realizada no HULW, aponta a superação dos conflitos entre os regimes de trabalhadores públicos como um dos desafios da gestão da EBSEH.

A gestão da EBSEH no HULW, embora tenha conseguido superar alguns desafios, como a implantação de um planejamento alinhado a uma gestão estratégica e a adequação da força de trabalho, outros desafios ainda estão presentes, como a convivência pacífica entre servidores estatutários e celetistas bem como o próprio financiamento do hospital (VIEIRA, 2017, p. 96).

Para o gestor entrevistado, a tática da EBSEH para superar esses conflitos tem sido a

conscientização sobre os múltiplos regimes:

E aí a tática que era possível - porque na verdade... ou seja, direitos que uma categoria tinha... de trabalhador tinha como celetista e que não era possível no Regime Jurídico Único; do mesmo jeito no inverso. Então o que a gente sentiu naquele momento era que faltava informação. Ou seja, aquele trabalhador novo, aquele empregado público que chegou, ele não tinha muito conhecimento do que era o Regime Jurídico Único. E às vezes ele via alguns direitos e se dizia: “Por que é que eu não tenho? Mesma coisa era o Regime Jurídico Único, que estava há mais tempo no hospital e nunca tinha trabalhado com trabalhador celetista naquele hospital, naquele ambiente de trabalho, no HULW. Então a tática utilizada era a informação. E dizer o seguinte: que os direitos e deveres desse aqui, do regime jurídico único e do celetista eram baseados nas leis competentes e que esses trabalhadores precisavam entender que acima disso tudo estava o hospital (ENTREVISTADO 4).

Para o representante dos empregados da empresa, a redução de conflitos foi proporcionada pela conscientização dos dois segmentos de que precisavam deixar disputas de espaço de lado e se concentrar na defesa de seus direitos.

[...] eu não ouço hoje falar mais com relação a regime, sabe? tinha muita antigamente... antigamente não; há uns dois anos atrás, dois anos e meio atrás. parou um pouco isso porque, tipo... o pau que dá em Chico, dá em Francisco, né...? Então a EBSEH veio e cobrou do pessoal da EBSEH. E o governo veio e cobrou do pessoal RJU. Então tá todo mundo levando porrada e o pessoal agora está se concentrando em se defender e parou mais esses atritos internos. Começaram a colocar na cabeça: “P..., tá todo mundo se lasc...”. Governo tá apertando servidor público.” Você tem que atender mais e a gente tem que gastar menos. Eu vou me preocupar com picuinha besta de cultura? “Ah, que eu sou daqui desde o tempo do Papa Francisco, do Papa Chico, do Papa João Paulo.” Não importa! As coisas mudaram. Muitas coisas aconteceram no HULW.

[...] Cara, são fases adaptativas! E as pessoas têm que parar com isso. De achar assim: “ah, tá entrando, vai tomar meu canto.” Não vai! É o governo que faz isso. E o governo é tão esperto, que ele vai adaptando as coisas de forma que o servidor começa a brigar com quem está do seu lado e desvie a atenção para o que realmente precisa. Que é o que? Cobrar de sua entidade sindical a defesa do seu direito (ENTREVISTADO 5).

#### 4.3.2 Diferenças de Jornadas de Trabalho

Como vimos no Capítulo II, a questão do controle da jornada de trabalho tem tido um papel chave no capitalismo contemporâneo. Vejamos como tem se apresentado no HULW sob a nova gestão.

A jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos da UFPB, como a dos demais servidores federais, está fixada em 8 horas diárias pelo Regime Jurídico Único. O Decreto n.º 1.590/1995 permite sua flexibilização para seis horas ininterruptas (ou seja, sem intervalo para as refeições), em algumas situações específicas previstas no seu Artigo 3º:

Art. 3º Quando os serviços exigirem atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a doze horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, devendo-se, neste caso, dispensar o intervalo para refeições (BRASIL, 1995).

O mesmo decreto, no seu artigo 2º, faculta a adoção de turnos contínuos de revezamento nos serviços que funcionam de forma contínua por 24 horas, que é o regime de plantões dos hospitais.

Com base nessa legislação, a UFPB aprovou em seu Conselho Universitário as resoluções 33/2010 e 05/2011, que flexibilizaram a jornada de trabalho dos servidores técnico-administrativos. No entanto, esta flexibilização tem sido questionada pela CGU e no caso específico do HULW, pelo TCU, que exige que seja cumprida a jornada de 40 horas para que se possa ser escalado para dar os plantões extras (APH).

Com base na legislação e nas normas internas, os servidores que atuam no HULW se dividem em “diaristas”, que cumprem a jornada de trabalho de seis horas ininterruptas, e os “plantonistas”, que se revezam em escalas de 12 horas ininterruptas, com direito a 36 horas de descanso.

Já as jornadas de trabalho dos empregados da EBSEH são diferenciadas. No entanto, a maioria é contratado por 40 horas, o que faz com que o pessoal da assistência seja obrigado a cumprir mais plantões do que o pessoal RJU.

Para uma das entrevistadas, as diferenças de jornada e escalas têm gerado muitas dificuldades para os gestores imediatos:

As chefias tiveram que assistir muitas reuniões... (risos) e ler muitas portarias e instruções normativas para poder entender né, como poder gerenciar... Pois é, elas tem colocado muitas dificuldades para fazer esse gerenciamento porque apesar do aporte de pessoal que nós tivemos... vê-se... pelo menos as chefias colocam em reuniões (em assembleias ou em reuniões administrativas que para a demanda que a gente tem nós não temos gente suficiente para cobrir todas as escalas e no que diz respeito ao pessoal do regime jurídico único vou te dar um exemplo bem prático: por exemplo, quando o pessoal que trabalha no regime 12x36 trabalha um dia e uma noite eles teriam direito as folgas nos seguintes - descanso e folgas - só que não por poucas vezes acontece de elas terem que interromper esse descanso, eles passam pelo descanso mas no dia seguinte que estariam de folga muitas dessas vezes na escala essa folga é interrompida para o pessoal do regime jurídico já que alguém está de abono, alguém teria que folgar porque é do regime celetista... (ENTREVISTADA 3)

#### 4.3.3 Negociação Coletiva e Formas de Luta dos Trabalhadores

A representante da Administração Central da UFPB, quando chamada a avaliar a mudança na relação com o movimento sindical, destaca como principal mudança a divisão na organização sindical dos trabalhadores:

Eu digo que a mudança primeira é que eles têm agora um sindicato. As pessoas que vieram por concurso pela EBSEH, através de concurso, eles chegaram à EBSEH no nosso hospital universitário, eles têm um sindicato e trabalham com ele. Como é um quantitativo muito significativo... o nosso sindicato já existente, ao qual os RJU estão vinculados... então existem praticamente dois sindicatos atuando dentro do hospital, embora me parece que eles possam também fazer adesão ao SINTESPB, que aqui funciona, embora a informação que tenho é que a maioria é vinculada ao outro que trata do pessoal da EBSEH, e certamente... Ai do ponto de vista de política sindical... seja diferente. Um tem uma política, outro tem outra (ENTREVISTADA 6).

Para o representante da EBSEH não houve mudança na relação da direção do HULW com o movimento sindical diante da implantação do novo modelo de gestão. A mudança se deu por conta dos próprios trabalhadores, com a divisão de sua representação em dois sindicatos:

Vejo assim: claro que sim, porque, na verdade, antigamente, no hospital - você sabe muito bem disso - só existia um sindicato, uma instituição sindical, que era o SINTESPB, que era do RJU. No momento da chegada do empregado público - na verdade aí houve uma fragmentação - aconteceu uma representação com outro sindicato aqui dentro do hospital, que se diz representante destes trabalhadores dentro desse hospital. Mas a relação continua a mesma. Ou seja, a responsabilidade de informações que a gestão precisa dar a um, tem que ser a mesma. Eu não vejo grandes mudanças quanto a essa relação. Houve uma fragmentação: antigamente a gente tinha uma entidade única, que a gente sabia que as informações eram para aquela entidade que a gente sabia que representava a totalidade de trabalhadores. Hoje não mais. Hoje nós temos outra instituição que representa um certo quantitativo - hoje um quantitativo importante de trabalhadores, inclusive já maior que o Regime Jurídico Único no hospital (ENTREVISTADO 4).

O representante da Comissão de Servidores vê a fragmentação na organização sindical dos trabalhadores públicos do HULW como um dificultador da organização sindical:

(...) desde o início não houve nenhum interesse... houve uma dificuldade de integração desses trabalhadores dos dois regimes. Os servidores, os trabalhadores, os servidores públicos contratados por CLT eles não quiseram participar do SINTESPB e tentaram fundar um sindicato e também não participaram de nenhuma atividade conjunta, ou seja, mesmo sendo trabalhadores do mesmo ambiente, da mesma unidade, não se conseguiu em nenhum momento se juntar para discutir os problemas que são comuns aos dois segmentos: o RJU e o... Isto foi um fator que dificultou (ENTREVISTADO 2).

Mas, apesar do discurso do gestor, a relação no início da implantação da EBSEH não foi tão tranquila. Os servidores não esperavam apenas receber informações, mas construir um efetivo processo para resolver os problemas de seu cotidiano.

No dia 30 de julho de 2015, como parte dos encaminhamentos do movimento grevista, a nova presidente do SINTESPB enviou um ofício à Reitora da UFPB, com cópia à Superintendência do HULW, fazendo uma leitura do processo de mudança da gestão do Hospital e apresentando sua pauta de reivindicações, que constava de 16 itens (OFÍCIO SINTESPB 014/2015).

No ofício, a entidade ressalta a necessidade do diálogo para superar as contradições criadas pela mudança do modelo de gestão:

Durante muito tempo, o HULW sofre em decorrência do estrangulamento financeiro, do sucateamento da infraestrutura e do déficit de pessoal, além de vários problemas de ordem administrativa.

Diante da conjuntura de dificuldades, o Governo Federal, em vez de ampliar as verbas para infraestrutura, de custeio dos HUs e liberar a realização imediata de concursos para repor seu quadro de servidores do Regime Jurídico Único (RJU), optou por mascarar suas responsabilidades, passando a argumentar que a crise destes hospitais era um problema de incapacidade administrativa por parte das universidades. A fórmula adotada foi retirar os HUs da administração direta das universidades e entregá-los às mãos de uma empresa pública de direito privado - a EBSEH, terceirizando a gestão.

A transferência da gestão do HULW da UFPB para a EBSEH quebrou uma tradição democrática na escolha através do voto pela comunidade universitária do seu diretor e

incorporou nos novos cargos pessoas que não faziam parte do corpo funcional do hospital. Além disso, esta empresa tem uma estrutura administrativa fechada, em contraposição à cultura democrática e participativa dos servidores, que por isso não foi bem aceita pelos trabalhadores.

Somado a tudo isso, a EBSEH implantou um novo quadro de pessoal regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas CLT, criando no âmbito da instituição mais uma categoria de trabalhadores, passando o HULW a conviver com três categorias: a dos servidores públicos da UFPB (regidos pelo RJU), os empregados públicos da EBSEH (Celetistas) e os trabalhadores terceirizados pelas empresas privadas que prestam serviço ao HULW. Situação essa que requer muito diálogo por parte da gestão.

A Superintendência do HULW respondeu à pauta de reivindicações através do Ofício nº 676/2015/GAB-SUP-HULW-UFPB/EBSEH, de 27 de agosto de 2015. Nesse, realiza a sua avaliação de conjuntura administrativa, aponta os objetivos da gestão para as dimensões acadêmica e assistencial do hospital e responde pontualmente à pauta dos servidores.

Insatisfeitos com a resposta da Superintendência da EBSEH à pauta de reivindicações protocolada pelo SINTESPB, os servidores resolveram elaborar um Relatório de Problemas do HULW, uma espécie de dossiê, relatando os problemas encontrados nas condições de trabalho. Esse documento foi levado ao conhecimento de diversos órgãos e instituições, a exemplo de Procuradoria Geral da República, Reitoria da UFPB, Superintendência do HULW, Conselho Regional de Enfermagem (Coren-PB), Conselho Municipal de Saúde etc.

O tom de insatisfação, demonstrado na apresentação no documento, é bastante forte contra a gestão da EBSEH. Coloca que a Superintendência à época ignorou as reclamações apresentadas e que o conjunto de gestores precisavam ser mais humildes no trato com os servidores (RELATÓRIO DE PROBLEMAS HULW, 2015).

A Comissão utilizou então a tática da denúncia, tentando desconstruir o discurso da empresa de eficiência na gestão, dando visibilidade aos problemas nas condições de trabalho, que permaneciam a despeito da mudança de gestão - ou mesmo foram agravados por ela. Dentro desta tática, o grupo realizou um protesto na abertura da Semana do Servidor, promovida pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFPB, na manhã do dia 26 de outubro de 2015. O protesto buscava chamar atenção da Comunidade Universitária para a realidade do hospital (LIVRO DE REUNIÕES DA COMISSÃO DO HULW, p. 2).

O grupo de servidores conquistou uma audiência pública no dia 29 de outubro de 2015, que teve como pauta central a discussão dos problemas elencados no Dossiê. Participaram da reunião os gestores do HULW, a reitora da UFPB, a direção do SINTESPB, representante da FASUBRA, a presidente do Conselho Municipal de Saúde e o presidente do Conselho Regional de Enfermagem<sup>28</sup>.

Essa audiência se constituiu num divisor de águas no processo de negociação coletiva no HULW sob a gestão da EBSEH. Hoje uma das representantes da Comissão aponta o diálogo exatamente como umas das principais repercussões da implantação da gestão da EBSEH:

---

<sup>28</sup> Reportagem “Audiência pública sobre o HULW encaminha soluções para as dificuldades enfrentadas pelos servidores”, publicada na página eletrônica do SINTESPB em 30/10/2015.

A outra diferença é a comunicação. A comunicação melhorou bastante... entre os colaboradores, os servidores e a gestão. Eles estão tendo mais preocupação em ver os problemas e tentar resolvê-los, direcionando-os da melhor forma possível. Eu vejo uma melhoria na comunicação (ENTREVISTADA 1).

Porém, embora tenha havido avanço na negociação da pauta local, a estrutura centralizada da EBSEH muitas vezes entrava a solução de alguns problemas:

A gente vai ter então de sempre se deparar com este problema da limitação do sindicato em atuar por conta que muitas coisas que o sindicato pode estar intervindo em nível local, quando se trata de uma questão em nível nacional, como, por exemplo, agora esta questão da APH. O direito da APH é concedido... que vinha... os servidores que têm direito a fazer o adicional de plantão hospitalar, eles foram cobrados a dar quarenta horas, tentando não considerar um direito, uma conquista local. Então a informação e o argumento utilizado é que era uma determinação nacional da EBSEH e também por orientação do Tribunal de Contas da União (ENTREVISTADO 2).

A fragmentação sindical tem, inclusive, afetado o principal instrumento de luta dos técnico-administrativos, que é a greve.

Então tem esse problema... e também, considerando que o atendimento ambulatorial ele é feito por servidores de ambos os regimes de trabalho... Como, por exemplo, numa greve do RJU dificilmente você consegue ter um impacto como teria antes. Porque mesmo os RJU estando em greve, o outro segmento continua trabalhando, porque eles têm outro regime de trabalho, outra forma de negociação e termina sobrecarregando um ao outro. E vice-versa. Se eles tiverem uma atividade de mobilização e até de paralisação não tem como unificar e até por essa falta de integração (ENTREVISTADO 2).

Um terceiro fator que afetou foi a gestão do adicional de plantão hospitalar (APH), que já existia antes da EBSEH.

Nas últimas greves no HULW tem sido... o movimento tem sido muito pequeno. Por duas razões: primeiro, tem esse lado aí que hoje o serviço não é todo realizado pelos servidores do RJU e segundo também por conta de que desde 2009 tem sido... tem sido concedido o direito de realizar o adicional de plantão hospitalar. Como é um recurso extra, o servidor que dar APH praticamente não se envolvia em paralisação. Isso raramente. Eu acho que agora reduziu bastante mas somado os dois fatores aí: a existência de outro segmento que necessariamente não estar de greve, não vai fazer o movimento com o RJU, e o adicional de plantão hospitalar, terminou que houve um esvaziamento... não vou dizer que não houve participação de algum segmento mas bem inferior ao que era no passado. ENTREVISTADO 2

Segundo o representante do SINDSEH, diante da burocracia do processo de registro sindical, e a resistência política da gestão da EBSEH em reconhecer o sindicato, a entidade tem obtidos avanços através da via judicial.

Localmente não influenciou em nada. Porque nossa gestão sindical é baseada naquilo que a lei determina. Então quando você abre um negócio, vamos dizer assim, Governo bancou uma estatal, eu comparo isso a montar um negócio. E quando você resolve montar um negócio

que você precisa de funcionário, você tem que saber que existe lei para abrir um negócio e você tem que saber que existe lei para gerir o negócio, e nessa gestão do negócio você gere o que é que você quer de lucro, mas você também tem o que você tem de custo. Então o empregado é custo. E o nosso trabalho é um trabalho perigoso, tem risco (ENTREVISTADO 4).

Outra tática tem sido a via assistencialista:

Então quando a gente precisa de uma coisa a gente vai em cima. não tem esse negócio de você... “Ah, mas você tá andando com o patrão!” não! Porque eu vou lá só pedir aquilo que eu tenho direito. Porque eu não vou lá inventar moda. Tá entendendo? e outra coisa: Eu antes de ser gestor de Sindicato eu sou empregado. Então tô lá passando a mesma dificuldade. Em colchão no chão eu tô dormindo. Então já que tem um impasse, a categoria aceita, então vamos comprar. Conjunto de bicama... um mês compra para um setor. Eu garanto que a gente consegue comprar 12 bicamas em 1 ano e não vai sair caro, porque um conjunto de bicama é duzentos, R\$ 300. Dá para comprar. então você compra 12 no ano. E deixa determinado: todo ano esse dinheirinho aqui vai ser para isso. Aquele dinheirinho vai ser para aquilo (ENTREVISTADO 4).

#### 4.4 A Implantação do Modelo de Gestão da EBSEH no HULW e seus resultados

O representante da gestão da EBSEH, em sua entrevista para nossa pesquisa, aponta como principal ganho da implantação do modelo de gestão da empresa no HULW a maior agilidade adquirida pelo processo administrativo. Este avanço seria propiciado pelo fato de a nova gestão, sob a administração de uma empresa pública, situado assim no “sistema público-privado” do Poder Executivo, está regida pela Lei das Estatais<sup>29</sup>, o que lhe permite maior celeridade na compra de insumos e equipamentos.

Eu posso dizer o seguinte. Com a lei das estatais, a lei que foi criada, houve uma celeridade maior nos processos para aquisição de insumos e equipamentos, exatamente porque a gente tem regras específicas como estatal e como EBSEH. Então essas regras, elas nos dão a celeridade que a gente como hospital necessita. Porque é um tipo de ambiente de trabalho, é um tipo de instituição de trabalho público, que muitas vezes precisa de uma certa celeridade no processo, porque a gente está trabalhando com vidas. E esse... muitas vezes... todo o processo de normativas do serviço público às vezes travava esse processo. Claro que dentro das normas, dentro da segurança necessária para que não tenha nenhuma situação que venha burlar as normativas, as leis do nosso país (ENTREVISTADO 4).

O Entrevistado 2, membro da Comissão do HULW, reconhece que houve melhoria nos processos de compras e acredita que isso teve repercussão positiva no funcionamento do hospital. No

<sup>29</sup> Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, assinada pelo vice-presidente Michel Temer, no exercício da Presidência, no período de afastamento da Presidente Dilma Rousseff provocado pelo processo de *impeachment*.

entanto, chama a atenção para a política de quarterização, com o repasse de determinados serviços operacionais para a gestão de empresas privadas.

Embora tenha ocorrido mudanças, assim do ponto de vista da gestão, até nos processos de compras, de licitação, isso aí eu acredito que houve uma melhora - o que tem repercussão. Mas termina que houve aí - para tentar justificar... justificando a questão de despesas, eles tomaram algumas iniciativas de terceirizar lavanderia e agora estão terceirizando o restaurante universitário<sup>30</sup>.

Essa celeridade na forma de compras foi acompanhada pela ampliação de recursos financeiros. O HULW, como qualquer hospital universitário federal hoje, possui duas fontes principais de recursos: a contratualização com o SUS e os repasses do REHUF.

A contratualização com o Sistema Único de Saúde (SUS) garante os recursos de custeio, que se destinam a remunerar as despesas do hospital com a compra de insumos hospitalares (como medicamentos, alimentação dos pacientes e acompanhantes) e pagamentos de contratos de terceirização de serviços e de mão de obra, necessários para garantir a oferta de serviços de saúde à população. Essa contratualização é realizada junto à Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP), que é gestora plena do SUS na capital paraibana. Segundo a gestão do HULW/EBSERH, o valor da contratualização mensal estava congelado há 10 anos e foi ampliado através de um processo de reestruturação dos processos de gestão.

Na chegada da EBSEH nos primeiros anos, tivemos dificuldades porque existiam questões de gestão que eram importantes ser regularizadas, como, por exemplo, nós produzíamos muito e registrávamos pouco. Então nós não tínhamos como chegar à Prefeitura e provar que aquela produção foi nossa, porque não existia um registro adequado. Era uma questão de gestão, de fluxos de processo dentro do hospital. A partir do ano de 2014 foi detectado isso. Então primeiro fizemos o dever de casa no sentido de que os processos, os fluxos, eles fossem regularizados, fossem processos mais claros e que eles fossem respeitados, para que nós chegássemos na nossa produção e que ela fosse registrada. Aí nós chegássemos à Prefeitura e levássemos: “Olha, nós produzimos isso e nós temos o direito de receber isso”. Isso foi feito no decorrer do primeiro ano e uma parte do segundo ano, porque é complexo esse processo, e aí chegamos numa negociação com a Prefeitura, para receber esse recurso (ENTREVISTADO 4).

Com essa negociação, o repasse mensal do SUS passou de cerca R\$ 1,2 milhão mensal para aproximadamente R\$ 2,1 milhão. Um ganho de cerca de R\$ 900 mil/mês. No entanto, o gestor considera o financiamento ainda insuficiente:

É o suficiente? Não. Não é o suficiente para nosso hospital. A gente tem produção e tem capacidade de produzir mais. Todavia, a Prefeitura ela não nos paga mais - vamos dizer assim entre aspas - porque ela não tem “interesse” ou não tem recursos para pagar mais. Entra aquela questão de subfinanciamento para a saúde. Então... ou seja, a Prefeitura de João Pessoa alega que não tem condições de pagar mais do que isso a gente, ao nosso hospital. Nós temos condições de ter mais consultas para a população? Sim, temos! Nós temos hoje gente suficiente para isso. Temos condições de fazer mais cirurgias? Sim, temos! Mas não temos recursos para isso. Então a gente fica naquela velha estória de “ou o ovo ou a galinha”.

---

<sup>30</sup> O entrevistado se refere aqui à concessão da exploração do refeitório do HULW para a exploração de uma empresa privada, que teve início no dia 13/03/2019.



Se a gente produzir mais, se a gente realizar mais cirurgias, realizar mais consultas, realizar mais exames laboratoriais, o hospital quebra, porque o hospital não tem como pagar (ENTREVISTADO 4).

A outra fonte de recursos do hospital, o REHUF, programa de financiamento compartilhado entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação, se constitui em sua maior parte (cerca de 70%, segundo o gestor entrevistado) em verbas de capital, ou seja, destinadas à melhoria da estrutura física dos hospitais universitários.

Essa fonte é gerenciada e distribuída de acordo com os critérios da EBSEH, que possui uma planilha de distribuição baseada em vários indicadores. Segundo o gestor do HULW, essa foi uma fonte com a qual “o Hospital ganhou muito” nos últimos cinco anos, ou seja, desde 2014, quando a empresa assumiu a gestão do HULW.

Por quê? Porque com esta fonte de recursos nós reformamos o quinto andar, o quarto andar, o terceiro andar, estamos agora preparando a reforma do segundo andar, reformamos a parte de Farmácia, reformamos o ambulatório. Ou seja, a parte de estrutura...  
(....)

E nesse período de 5 anos, nós conseguimos reformar bastante esse hospital. Um hospital de 40 anos e que tem a necessidade de realizar a sua manutenção. E essa manutenção não foi feita (de equipamentos, de reformas e novos ambientes). Então, de fato, nesse aspecto, nós avançamos bastante. O hospital é outro! Se você for no quinto, no quarto, no terceiro... o segundo está em reforma..., mas no primeiro andar (na hemodinâmica do hospital), no ambulatório do hospital, em várias áreas, no Fissurados, na Endocrinologia, que são grandes ambulatórios do hospital, todos foram reformados (ENTREVISTADO 4).

Essas mudanças estruturais, segundo o gestor, repercutiram na qualidade do atendimento ao paciente.

Então, tem infraestrutura e nós recebemos novos profissionais. Então essa parte está confortável para o paciente. O paciente hoje tem um conforto muito maior! Se você vai para a Pediatria, onde você tem o paciente mais sensível que nós temos, que obviamente é a criança, ele tem um conforto muito maior hoje: salas climatizadas, ambientes adequados para crianças, com uma brinquedoteca, com atividades lúdicas para as crianças, em um ambiente onde eles têm programas como o Escola Hospitalar, onde a escola vem para o ambiente hospitalar, para que essas crianças que passam determinado tempo internas, elas não percam as atividades da escola, do seu colégio - as atividades das escolas públicas são feitas aqui dentro... Então isso foi um ganho, porque a gente tem infraestrutura para isso. (ENTREVISTADO 4)

O gestor também destacou as repercussões positivas na dimensão acadêmica do Hospital, com os investimentos do REHUF permitindo a aquisição de novos equipamentos para realização. Esse investimento foi acompanhado da definição de uma política institucional de pesquisa, superando o estágio anterior em que as pesquisas dentro do hospital dependiam de iniciativas individuais dos pesquisadores.

Não existia uma política institucional de pesquisa. Ou seja, de que você capte a pesquisa para cá, para o hospital. Então hoje se tem uma política, porque quando chega, na verdade, empresas públicas ou privadas para fazer uma pesquisa... que a gente faz muita pesquisa

com empresa pública também, por exemplo, a Fiocruz. As grandes pesquisas feitas no hospital hoje são realizadas com a Fiocruz, que é uma instituição pública do nosso país. Como pesquisas que são realizadas em conjunto, como, por exemplo, com Cuba, com a França... hoje... agora já está fechando com o Canadá. São pesquisas com a Fiocruz. Então são pesquisas que são realizadas com dinheiro público, que está sendo investido em nosso hospital. E o que que a gente ganha? Alguns equipamentos ficam para o hospital. A gente não tem pagamento nenhum em recurso, mas em equipamentos para o hospital, em equipamentos para novas pesquisas. Tá entendendo? (ENTREVISTADO 4)

O gestor ressalta que, com as verbas de capital do REHUF, foi possível montar praticamente todo um Setor de Imagem novo, com equipamentos de ponta como tomógrafo e ressonância magnética. Esses equipamentos, no entanto, adquiridos ainda na época da gestão direta do HULW pela UFPB, só foram instalados recentemente, como apontou o representante do SINDSERH.

Com a aquisição de um angiógrafo novo (orçado em mais de R\$ 1,5 milhão) para o Serviço de Hemodinâmica foi possível fechar um contrato extra com a PMJP. A Prefeitura teria interesse também em contratar o serviço do Tomógrafo; mas, segundo a gestão do HULW, não se dispõe a avançar além disso.

Nós fazemos hoje em torno de 20.000 exames ambulatoriais. “Nós vamos aumentar hoje para a população de João Pessoa mais 15 mil!” - “Tem como?” Tem como! “Vamos dizer, mais 10.000!” Mas como a gente vai pagar os reagentes, os insumos às empresas? Nós não temos mais recursos, nós não recebemos por isso. “Vamos aumentar as cirurgias!” “Tem como?” Temos como! Mas como vamos pagar por esses insumos? Esse é o grande dilema do hospital hoje. E não depende exclusivamente da gente. A gente continua negociando e ofertando. A gente vai agora ofertar esse novo serviço do angiógrafo; a Prefeitura tem interesse. Eles têm interesse porque têm um contrato conosco. Então já vai entrar automático. A Ressonância, ele disse que tem interesse em fechar esse serviço conosco. Ótimo! Mas... Só! Mas, e as cirurgias, outras cirurgias, outros procedimentos e tal... Esses daí a Prefeitura disse que não! então a gente fica nesse dilema (ENTREVISTADO 4).

A gestão da UFPB também se queixou das limitações impostas ao HULW pelo subfinanciamento pelo SUS:

Nossa contratualização é muito aquém ainda do que o hospital pode fazer. Por exemplo: nós temos mamógrafo aí de última geração que podia fazer 900 mamografias/mês. Mas nós fazemos 200. E porque fazemos 200? Porque o município diz que só vai contratar 200. A minha pergunta é essa. Será que não tem fila, será que não tem mulheres precisando fazer mamografia? Então são coisas que vão sendo ajustadas. Depois dessa gestão já foram feitas... e tem acontecido reuniões periódicas com a Secretaria de Saúde do município. Eles têm sido sensíveis, têm mostrado o orçamento deles com essa distribuição..., mas nós já aumentamos nossa repactuação, nossa pactuação com o município. Mas ainda é muito inferior ao que o hospital universitário pode oferecer. De forma que muitas vezes você oferece o serviço à comunidade, à sociedade, e você deixa de receber porque você está fazendo além do que você está pactuando. Mas essa conta não fecha. É preciso que você receba pelo que você faz para você manter com excelência, com qualidade os serviços que são prestados no hospital (ENTREVISTADA 6).

A consequência da ampliação dos novos investimentos realizados pelo REHUF e a repactuação financeira com a PMJP foi que, em 2018, o HULW fechou o ano com suas contas saneadas.

Hoje a gente tem uma gestão que a gente paga as nossas contas, consegue pagar dentro dessa realidade. Há os atrasos de repasse financeiro, como em qualquer local que acontece, que é uma situação de Brasília, que acontece normalmente, mas a gente tá... terminamos o ano no verde, ou seja, todas as contas pagas no ano de 2018 (ENTREVISTADO 4).

No entanto, esse quadro de desafogo financeiro vivenciado nos últimos anos deixa preocupações quanto a sua manutenção. No relatório de gestão de 2018, a gestão do HULW/UFPB se queixa do contingenciamento de despesas por parte do Governo Temer.

O ano de 2018 foi marcado pelo contingenciamento de recursos advindos do governo federal. Obrigando os hospitais universitários federais a adequarem gastos do Hospital ao limitado orçamento. Foram tomadas decisões como as de reduzir serviços não remunerados pelo contrato, racionalizar materiais, recursos, reduzir e priorizar contratos com fornecedores. Neste momento de crise de recursos, os gestores do HULW, conseguiram avanços significativos, mostrando como uma gestão qualificada pode minimizar os impactos causados pelos recursos escassos.<sup>31</sup>

O Gerente do HULW/UFPB, em sua entrevista, apresentou incertezas sobre o cenário que está por vir a partir do ano de 2019, e reconheceu o cenário macrossocial, da política nacional, como determinante da situação de financiamento do HULW.

Vamos ver esse ano o que é que vai acontecer. É um ano que tem suas interrogações, de mudança de gestão e tudo mais - ainda não tivemos nada claro - e ver o que vai acontecer no ano. Agora, esse avanço não depende da gente. Eu acho que esse avanço, ele dependeria de uma política que fosse mais globalizada no sentido do Estado, com o apoio dos deputados federais, dos senadores, que apoiassem a Prefeitura de João Pessoa para que ela tivesse mais recursos do SUS e que esses recursos do SUS chegassem a nós. Tá entendendo? Seria mais ou menos isso. Então veja que é uma questão muito mais ampla, de política, de serviço público. Certo? (ENTREVISTADO 4)

---

<sup>31</sup> Extraído da matéria “Superintendência HULW apresenta relatório de gestão 2018” publicada na página eletrônica do HULW/EBSERH. Disponível em: <[http://www2.ebserh.gov.br/web/hulw-ufpb/noticia-destaque/-/asset\\_publisher/mUhqpXBVQ6gZ/content/id/3860735/2019-02-superintendencia-hulw-apresenta-relatorio-de-gestao-2018](http://www2.ebserh.gov.br/web/hulw-ufpb/noticia-destaque/-/asset_publisher/mUhqpXBVQ6gZ/content/id/3860735/2019-02-superintendencia-hulw-apresenta-relatorio-de-gestao-2018)>. Acesso em 12/02/2018.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa nos propusemos, como objetivo geral, identificar as repercussões observadas nos campos da gestão e das relações de trabalho no HULW após a adesão da UFPB ao modelo de gestão da EBSEH. Este objetivo geral foi desmembrado em cinco objetivos específicos.

O primeiro foi refletir a Lei n.º 12.550/2011, que autorizou a criação da EBSEH, à luz das discussões sobre as políticas globais de Educação e Saúde defendidas pelos organismos internacionais e no contexto da terceirização dos serviços públicos a partir da reforma gerencial do Estado no Brasil.

No Capítulo 2, a partir de autores como Antunes (2005), descrevemos as principais mudanças vivenciadas pelo capitalismo contemporâneo, marcado pela globalização, demonstrando como a reestruturação produtiva repercutiu sobre o Estado capitalista a partir do estabelecimento da hegemonia neoliberal. Evidenciou-se que, na verdade, a aparente crise do fordismo e do keynesianismo é uma expressão de um fenômeno muito mais profundo, que é a crise estrutural do capitalismo.

O modelo anterior de Estado, o Estado de Bem-Estar Social ou keynesiano, que tem como característica articular as funções de reprodução do capital, através da política intervencionista na economia, e a reprodução da força de trabalho, através da formulação e financiamento de políticas sociais como Educação, Saúde e Seguridade Social, atingiu um limite com o advento da globalização. E deu lugar à disputa pelo fundo público, com o neoliberalismo defendendo o Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital.

A universidade pública passou por uma profunda crise, com uma política forte de sucateamento por parte do Estado e uma pressão para que ela cada vez mais subordine sua lógica institucional à lógica de mercado, se convertendo numa empresa.

No Capítulo 3, apresentamos a trajetória particular de modernização do Estado brasileiro e o surgimento da organização sindical dos trabalhadores públicos e seu papel para, em aliança com o conjunto da classe trabalhadora e demais camadas populares, conquistar o reconhecimento dos direitos sociais no Brasil a partir da Constituição de 1988.

Na segunda parte do Capítulo 3, após traçado esse contexto histórico, em que encontramos as tendências que dirigem o momento que vivemos, passamos a analisar nosso fenômeno específico: a crise dos hospitais universitários, para a qual a EBSEH foi apresentada como solução.

Vamos, então, às considerações que chegamos sobre o nosso primeiro objetivo específico. Os argumentos utilizados para a criação da EBSEH estão em sintonia com as tendências hegemônicas das políticas de Educação Superior e de Saúde no Brasil e no mundo e com os fundamentos da reforma gerencial do Estado, que critica o modelo burocrático de Estado como ineficiente e engessado, e defende a flexibilização dos modelos de gestão e o fim do regime estatutário dos

servidores públicos, o restringindo ao chamado núcleo estratégico e “atividades exclusivas de Estado”.

No entanto, o modelo utilizado para a flexibilização da gestão dos HUFs - empresa estatal - é bem singular. Pelas características dos serviços prestados por estes hospitais, o modelo de gestão que se encaixaria pelo modelo bresseriano seria o de organizações sociais (OSs), que inclusive foram implantadas no SUS por todo o país, a exemplo da gestão do Hospital Estadual de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena no nosso Estado. O modelo adotado pelos governos Lula e Dilma Rousseff, no entanto, foi o de empresa pública, que segundo o modelo bresseriano não deveria compor mais o aparelho de Estado ou manter-se nele apenas de forma residual, em algumas situações ou setores específicos.

No entanto, o novo modelo de gestão implantado pelos governos petistas (a utilização de formato jurídico de empresa pública para a prestação de serviços sociais gratuitos), se encaixa perfeitamente na concepção gerencialista de administração pública: flexibilização do modelo burocrático de administração pública, flexibilização dos regimes de trabalho e contratos de gestão. Se constituindo numa modalidade de terceirização estatal.

Quanto ao nosso segundo objetivo específico, de caracterizar o modelo de gestão implantado pela EBSEH no HULW, concluímos que a lógica gerencialista se manifesta na convivência dos múltiplos regimes de trabalho, na quarteirização da gestão de serviços de apoio como lavanderia e nutrição, na obsessão pelo controle de custos, na relação de negociação com a PMJP, que se constitui como verdadeiro “patrão” do hospital. No entanto, essas características gerencialistas se mesclam com aspectos de administração burocrática, como a obsessão pela padronização, pelo cumprimento de normas, pela estrutura de poder verticalizada e hierarquizada.

Na nossa compreensão, a implantação do modelo de gestão representado pela EBSEH nos HUFs aprofundou a precarização das relações de trabalho nos hospitais universitários federais por vários fatores: 1) Distancia a relação entre a gestão e a base, ao instituir altas gratificações para os gestores e impor política de metas; a) substituiu a força de trabalho principal (servidores RJU) por empregados públicos celetistas, que possuem um nível de estabilidade e direitos mais frágil; 2) fragmenta a força de trabalho, dividindo-a em três categorias de trabalhadores: trabalhadores primários, do próprio quadro permanente da universidade, instituição contratante; b) trabalhadores terceirizados, integrantes do quadro próprio da EBSEH, empresa contratada; c) trabalhadores quarteirizados, através de outras empresas subcontratadas pela estatal para prestar serviços específicos.

Essa fragmentação dificultou a identidade de classe e os laços de solidariedade entre os trabalhadores, aumentando o nível de controle da gestão e a dificuldade de organização dos trabalhadores para a conquista de novos direitos e mesmo a manutenção dos direitos atuais, em especial num cenário de retomada do avanço liberal após crise capitalista mundial de 2008 e,

nacionalmente, após o advento do Governo Temer no Brasil em 2016, com a aprovação da Reforma Trabalhista e a ameaça de Reforma Previdenciária.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

BARROS, Renata Tenório de. **Empresa brasileira de serviços hospitalares**: uma análise sobre sua gestão no contexto institucional do Hospital das Clínicas da UFPE. 2014. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de mestrado em Gestão Pública, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11861>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00383/2010/MP/MEC, de 23 de dezembro de 2010**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-383-MP-MEC-MPV-520-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-383-MP-MEC-MPV-520-10.htm) Acesso em: 18 ago. 2017

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529732/lei\\_de\\_diretrizes\\_e\\_bases\\_1ed.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529732/lei_de_diretrizes_e_bases_1ed.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.550, de 15 de dezembro de 2011**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm). Acesso em: 18 ago. 2016

\_\_\_\_\_. **ADI 4895/2013**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=3279333&tipo=TP&descricao=ADI%2F4895>> Acesso em: 16 ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor Estratégico do Hospital Universitário Lauro Wanderley 2016/2017**. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/documents/220250/951688/PDE-HULW+2016-2017.pdf/62140176-b1f0-4147-8025-cbea50466ca8>> Acesso em: 16 ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm). Acesso em:

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 7.082/2010**. Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais- REHUF, dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm). Acesso em: 05 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Projeto Fundação Estatal – Principais Aspectos / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão – Brasília: MP, 2007.**

BRAVO, Maria Inês Souza et al. **Política de saúde no Brasil**. Serviço social e saúde, v. 3, p. 88-110, 2006.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista brasileira de educação**, v. 24, p. 5-15, 2003.

COSTA FILHO, Evandro Soares. **Expansão e Democratização da Educação Superior: uma avaliação dos impactos do REUNI no curso de Serviço Social da UFPB**. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior, Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016. Disponível em: <<http://www.ce.ufpb.br/mppgav/contents/documentos/dissertacoes/turma-1/m-sc-evandro-soares-costa-pdf-completo.pdf/view>>. Acesso em: 24 maio 2019.

CUNHA, Luiz Antônio. Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território. In: TRINDADE, Hégio (Org.). **Universidade em ruínas na república dos professores**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 125-148.

CHEPTULIN, Alexandre. **A dialética materialista: categorias e leis da Dialética**. Tradução de Leda Rita Cintra Ferraz. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. 352 p. (Biblioteca Alfa-Ômega de Ciências Sociais, Col. Filosofia, Vol. 2).

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais** [livro eletrônico]. São Paulo: Cortez editora, 2018.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Elementos para a crítica da economia política da saúde no Brasil: parcerias público-privadas e valorização do capital**. Brasil, 2015. 193f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **A Saúde no Contexto da Crise Contemporânea do Capital: o Banco Mundial e as tendências da contra-reforma na política de saúde brasileira**, 2010.

\_\_\_\_\_. EBSEH: lutas e resistências à lógica mercantil nas universidades. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MENEZES, Juliana Souza Bravo de. **A saúde nos governos do Partido dos Trabalhadores e as suas lutas sociais contra a privatização**. Rio de Janeiro: Uerj, Rede Sirius, 2014.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. 4ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DAL ROSSO, Sadi. **Mais Trabalho!:** a intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

\_\_\_\_\_. **O ardil da flexibilidade: os trabalhadores e a teoria do valor**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

\_\_\_\_\_. Teoria do valor e trabalho produtivo no setor de serviços. **Caderno CRH**, v. 27, n.º 70, 2014.

EBSEH. **Estatuto Social da Ebserh**. Disponível em: <http://www.ebserh.gov.br/web/portal-ebserh/estatuto-social>. Acesso em: 17 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Diretoria de Gestão de Pessoas. Plano de Cargos, Carreiras e Salários**. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares**. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/112576/Regimento+Interno+Aprovado+CA+12052016.pdf/fda5583a-4f34-44ed-b75b-ea96c1332b4b>>. Acesso em: 17 ago. 2018



ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado:** trabalho relacionado com as investigações de L. H. Morgan.º Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. Coleção Perspectivas do Homem. Vol. 99, Série Ciências Sociais. 6ª ed. Trad. de Leandro Konder.

FASUBRA Sindical. **Uma categoria em luta rumo à consolidação de sua identidade.** Brasília, FASUBRA, 2013.

\_\_\_\_\_. **Memorial 30 anos.** Brasília, FASUBRA, 2009. 102 p.

\_\_\_\_\_. **Hospitais Universitários:** patrimônio público sobre gestão pública. Brasília, FASUBRA, 2011.

FONTANELLA, B. J. B.; RICAS, J.; TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cadernos de saúde pública**, v. 24, n.º 1, p. 17-27, 2008.

GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como doença social:** ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. São Paulo: Ideias e letras, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere.** Trad., Carlos Nelson Coutinho. Vol. 3; 8ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

GRANEMANN, Sara. Fundações estatais: projeto de estado do capital. BRAVO, MIS et al, 2008. Disponível em: <[http://www.sinsprev.org.br/documentos/Leon/fundacoes\\_estatais\\_sara.pdf](http://www.sinsprev.org.br/documentos/Leon/fundacoes_estatais_sara.pdf)> Acesso em: 19 mar 2019.

GREGÓRIO, José Renato Bez. Implicações do Reuni sobre o trabalho docente: o caso da Universidade Federal Fluminense. In: JEZINE, Edineide Mesquita; BITTAR, Marluce (Org.). **Políticas de Educação Superior no Brasil: expansão, acesso e igualdade social.** João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.

LEDA, Denise Bessa; SILVA JR, João dos Reis. O trabalho docente diante da expansão da educação superior – sofrimento e políticas de resistência. In: JEZINE, Edineide Mesquita; BITTAR, Marluce (Org.). **Políticas de Educação Superior no Brasil: expansão, acesso e igualdade social.** João Pessoa: Editora da UFPB, 2013.

LOPES, Alexandre Paulo. **Manual técnico de procedimentos de liquidação da despesa pública:** contribuição à seção de análise de controle da UFPB. João Pessoa, 2018.

MANCEBO, Deise. Trabalho docente: Subjetividade, sobreimplicação e prazer. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, nº 20 (1), p. 74-80, Rio de Janeiro, UERJ, 2007.

MARCH, Claudia. **Contrarreforma do Estado e o movimento dos trabalhadores do serviço público em tempos de governos petistas.** 2013. 230 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Serviço Social, Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política.** 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 288 p. Trad. e introdução de Florestan Fernandes.

\_\_\_\_\_. **O capital:** Crítica da Economia Política. Livro I: O Processo de Produção do Capital. Trad. de Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017. 894 p.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Recife: Edições Manoel Lisboa, 2010.

\_\_\_\_\_. **A ideologia alemã**: Crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846) [livro eletrônico]. Trad. de Rubens Enderle; Luciano Cavini Martorano e Nélio Schneider. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉDICI, André Cezar. Hospitais universitários: passado, presente e futuro. **Rev. Assoc. Med. Bras.**, v. 47, n.º 2, p. 149-56, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ramb/v47n2/a34v47n2.pdf> Acesso em: 23 mar. 19

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MÜLLER, S. P. M. **Métodos para pesquisa em CI**. Brasília: Thesaurus, 2007.

NOGUEIRA, Arnaldo José França Mazzei. Gestão estratégica das relações de trabalho. In: FLEURY, Maria Tereza Leme. **As pessoas na organização**. São Paulo, Editora Gente, 2002.

\_\_\_\_\_. **A liberdade desfigurada**: a trajetória do sindicalismo no setor público brasileiro. 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos estudos CEBRAP**, v. 22, p. 8-22, 1988.

PIRES, Denise. Reestruturação produtiva e consequências para o trabalho em saúde: implicaciones para el trabajo en salud. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 53, n.º 2, p. 251-263, 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71672000000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672000000200010&lng=en&nrm=iso). Acesso em 24 mar 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico / Cleber Cristiano Prodanov, Ernani Cesar de Freitas. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REIS, A. A. C. dos; CECÍLIO, L. C. de O. A política de reestruturação dos hospitais de ensino: notas preliminares sobre os seus impactos na micropolítica da organização hospitalar. **Saúde em Debate** [on-line], v. 33, n.º 81, p. 88-97, jan.º /abr. 2009. Acesso em: 13 de out. 2016. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/4063/406341772011.pdf>. Acesso em XXX

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. 2ª Ed. Leme: CL Edijur, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. **A Universidade no Século XXI**: Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. 2004. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/auniversidadedosecXXI.pdf>

SAVIANI, Demerval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n.º 34, p.152-180, Jan/Abr. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbedu/v12n34/a12v1234.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2019.

SGUISSARDI, Valdemar. A Universidade Neoprofissional, Heterônoma e Competitiva. In: MANCEBO, Dayse. FÁVERO, Maria de Lurdes de Albuquerque (Orgs.). **Universidade**: Política, Avaliação e Trabalho Docente. São Paulo: Ed. Cortez, 2004. Disponível em: [26reuniao.anped.org.br/trabalhos/valdemarsguissardi.rtf](http://26reuniao.anped.org.br/trabalhos/valdemarsguissardi.rtf)

SODRÉ, Francis et al. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: um novo modelo de gestão?. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 114, p. 365-380, Junho 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282013000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282013000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 jun. 2019.

SOUSA JUNIOR, Luiz de. **A expansão da universidade pública: uma experiência de democratização do ensino superior.** In: XXV Simpósio brasileiro e II Congresso Iberoamericano de política e administração da educação. 2011. p. 1-10.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo. Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete.** Trad. Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, ENAP; 2001. 1ª reimpressão, 2001.

UFPB. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2009-2012.** João Pessoa: UFPB, 2010. 176 p.

\_\_\_\_\_. **Histórico.** Disponível em: <<https://www.ufpb.br/content/hist%C3%B3rico>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

VALDEVINO NETO, José. **Conflitos entre enfermeiros com diferentes regimes de trabalhos de um hospital universitário federal.** 2017. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - MPPGAV, Centro de Educação, UFPB, João Pessoa, 2017. Disponível em: Acesso em: 15 fev. 2019.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VIEIRA, Kaio Roberto. **Transformações estruturais e institucionais da gestão do HULW/UFPB com o advento da EBSEH.** 2017. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Administração, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, UFRN, Natal, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/24216>>. Acesso em: 22 out. 2018.

### **APÊNDICE A - Roteiro de Perguntas para Entrevistas Semiestruturadas**

- 1) No seu ponto de vista, quais foram as principais mudanças provocadas pela implantação do modelo de gestão da EBSEERH no HULW?
- 2) Quais são os principais aspectos que caracterizam a política de gestão de pessoas da EBSEERH no HULW?
- 3) A implantação da EBSEERH no HULW provocou mudanças na relação da gestão com o movimento sindical? Se sim, quais?
- 4) A diferença de regimes de trabalhistas entre os servidores da UFPB e os empregados da EBSEERH lotados no HULW provocou ou tem provocado conflitos entre as categorias? Se sim, de que forma isto tem afetado o funcionamento do hospital?

**APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (para gestores)**

BASEADO NAS DIRETRIZES CONTIDAS NA  
RESOLUÇÃO CNS Nº 466/2012, MS.

Prezado (a) Senhor(a),

Esta pesquisa é sobre *A Adesão da UFPB à EBSEH: repercussões na gestão e nas relações de trabalho no HULW* e está sendo desenvolvida por Clodoaldo Gomes de Oliveira, do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (Mestrado Profissional) – MPPGAV, da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do Prof. Dr. Éder da Silva Dantas.

O objetivo do estudo é descrever as mudanças ocorridas na administração e nas relações de trabalho no HULW, visando a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do hospital, para a melhoria da qualidade de vida no trabalho de seus funcionários e conseqüentemente numa melhor assistência aos usuários e estudantes.

Solicitamos a sua colaboração para participar de uma entrevista conosco, de, no máximo, 30 minutos, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de Ciências Humanas e publicar em revista científica nacional e/ou internacional. Informamos que essa pesquisa oferece riscos apenas do tipo “mínimo” (desconforto psicológico) aos participantes da mesma, além de poder acarretar eventuais constrangimentos frente a seus superiores hierárquicos ou afetar a imagem pública de sua instituição ou entidade. Para atenuar este risco, disponibilizaremos com antecedência o roteiro de perguntas das entrevistas. Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador(a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano. Os pesquisadores estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

---

Assinatura do(a) pesquisador(a) responsável

Considerando, que fui informado(a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

João Pessoa, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

---

Assinatura do participante ou responsável legal

Contato com o Pesquisador (a) Responsável:

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para o pesquisador Clodoaldo Gomes de Oliveira, Telefone: 98772-8249 ou para o Comitê de Ética do Hospital Universitário Lauro Wanderley - Endereço: Hospital Universitário Lauro Wanderley - HULW – 2o andar. Cidade Universitária. Bairro: Castelo Branco – João Pessoa - PB. CEP: 58059-900. E-mail: [comitedeetica@hulw.ufpb.br](mailto:comitedeetica@hulw.ufpb.br) Campus I – Fone: 3216-7964

**APÊNDICE C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (para Representantes dos Trabalhadores)**

BASEADO NAS DIRETRIZES CONTIDAS  
NA RESOLUÇÃO CNS Nº466/2012, MS.

Prezado (a) Senhor (a)

Esta pesquisa é sobre *A Adesão da UFPB à EBSEH: repercussões na gestão e nas relações de trabalho no HULW* e está sendo desenvolvida por Clodoaldo Gomes de Oliveira, do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (Mestrado Profissional) – MPPGAV, da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do Prof.º Dr. Éder da Silva Dantas.

O objetivo do estudo é descrever as mudanças ocorridas na administração e nas relações de trabalho no HULW, visando a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do hospital, para a melhoria da qualidade de vida no trabalho de seus funcionários e conseqüentemente numa melhor assistência aos usuários e estudantes.

Solicitamos a sua colaboração para participar de uma entrevista conosco, de, no máximo, 30 minutos, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de Ciências Humanas e publicar em revista científica nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto. Informamos que essa pesquisa oferece riscos apenas do tipo “mínimo” (desconforto psicológico) aos participantes da mesma, além de poder acarretar eventuais constrangimentos frente a seus superiores hierárquicos ou afetar a imagem pública de sua instituição ou entidade. Para atenuar este risco, disponibilizaremos com antecedência o roteiro de perguntas das entrevistas. Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador(a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano. Os pesquisadores estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

---

Assinatura do(a) pesquisador(a) responsável

Considerando, que fui informado(a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento

em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

João Pessoa, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Assinatura

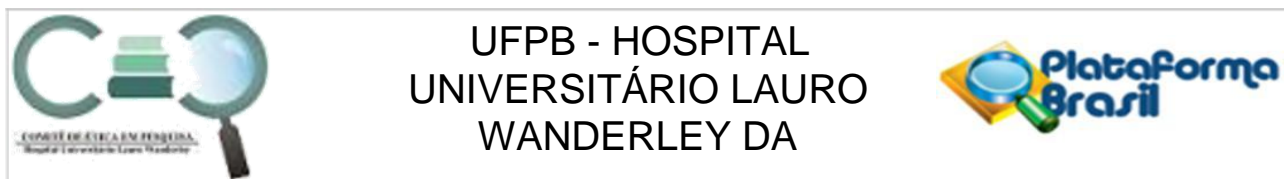
do participante ou responsável legal

**Contato com o Pesquisador (a) Responsável:**

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para o pesquisador Clodoaldo Gomes de Oliveira, Telefone: 98772-8249 ou para o Comitê de Ética do Hospital Universitário Lauro Wanderley - Endereço: Hospital Universitário Lauro Wanderley - HULW – 2o andar. Cidade Universitária. Bairro: Castelo Branco – João Pessoa - PB. CEP: 58059-900. E-mail: [comitedeetica@hulw.ufpb.br](mailto:comitedeetica@hulw.ufpb.br) Campus I – Fone: 3216-7964



## ANEXO A – Parecer Favorável do Comitê de Ética



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** A adesão da Universidade Federal da Paraíba à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: repercussões na gestão e nas relações de trabalho no Hospital Universitário Lauro Wanderley.

**Pesquisador:** CLODOALDO GOMES DE OLIVEIRA

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 03949118.4.0000.5183

**Instituição Proponente:** Hospital Universitário Lauro Wanderley/UFPB

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 3.149.647

#### Apresentação do Projeto:

O presente Projeto “ADESÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB) À EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH): repercussões na gestão e nas relações de trabalho no Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW)”, refere-se ao Projeto de Dissertação, junto ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (Mestrado Profissional) – MPPGAV, da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do Prof. Dr. Éder da Silva Dantas, do CENTRO DE EDUCAÇÃO - CAMPUS I – João Pessoa – PB. O referido Projeto objetiva descrever as possíveis mudanças ocorridas nas relações de trabalho no Hospital Universitário Lauro Wanderley (HULW) após a terceirização da administração do hospital para a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) e caracterizar este novo modelo de gestão dentro do contexto da Reforma do Estado no Brasil e das tendências hegemônicas nas políticas públicas de educação e saúde no nosso país e no mundo. Metodologicamente é uma pesquisa aplicada, descritiva, com abordagem qualitativa, cujo método de investigação é estudo de caso. Para a coleta de dados será realizada entrevistas semi-estruturadas, com uma amostra não-probabilística, intencional de até 10 co-sujeitos: a) 1 representante da Reitoria da UFPB; b) 3 representantes da gestão da EBSERH/HULW; c) Três representantes da Comissão de Servidores do HULW, comissão vinculada ao Sindicato dos Trabalhadores em Ensino Superior Público da Paraíba (Sintespb), formada por profissionais de diversas unidades administrativas do hospital, com o

**Bairro:** Cidade Universitária

**CEP:** 58.059-900

**UF:** PB

**Município:** JOAO PESSOA

**Telefone:** (83)3216-7964

**Fax:** (83)3216-7522

**E-mail:** comitedeetica.hulw2018@gmail.com

**Endereço:**

Hospital Universitário Lauro Wanderley - 2º andar - Campus I - UFPB.





## UFPB - HOSPITAL UNIVERSITÁRIO LAURO WANDERLEY DA



Continuação do Parecer: 3.149.647

objetivo de dar encaminhamento a suas demandas específicas; d) Três representantes do sindicato dos empregados da EBSEH/HULW. Para a análise dos dados será utilizada a técnica de Análise de Conteúdo.

### Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Identificar as repercussões observadas nos campos da gestão e das relações de trabalho após a adesão da UFPB à EBSEH

Objetivo Secundário:

- a) Refletir a Lei 12.550/2011 à luz das discussões sobre as políticas globais de Educação e Saúde defendidas pelos organismos internacionais e no contexto da terceirização dos serviços públicos a partir da reforma gerencial do Estado no Brasil;
- b) Caracterizar o modelo de gestão da EBSEH no HULW;
- c) Descrever as mudanças provocadas pela implantação do novo modelo de gestão na estrutura organizacional do HULW.
- d) Investigar as possíveis tensões ocorridas nas relações de trabalho dentro do hospital, seja entre a nova gestão e os trabalhadores públicos a ela subordinados, seja dentro do próprio corpo funcional - entre os servidores técnico-administrativos da UFPB em exercício no HULW, integrantes do Regime Jurídico Único (RJU), e os empregados públicos da EBSEH, contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT);

### Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Os riscos apresentados pelo autor foram apenas no tocante ao trabalho da Pesquisa quando alega que o risco "é principalmente algum tipo de perseguição aos empregados por parte dos gestores em virtude de afirmações que possam macular a imagem das instituições que representam ou esses próprios dirigentes. Para os gestores, o risco principal seria de realizar afirmações que causam desgaste de sua imagem ou das instituições que representam diante de seus subordinados, de seus superiores hierárquicos ou da opinião pública em geral". Foram descritos os riscos inerentes aos participantes da Pesquisa, de acordo com a Resolução nº 466/12, do CNS/MS.

Benefícios: Os benefícios serão a contribuição que a pesquisa pode oferecer para o aperfeiçoamento da gestão de pessoas do HULW, na direção de uma gestão democrática e de valorização do trabalhador, um hospital fundamental para a UFPB e para toda a sociedade

**Endereço:** Hospital Universitário Lauro Wanderley - 2º andar - Campus I - UFPB.  
**Bairro:** Cidade Universitária **CEP:** 58.059-900  
**UF:** PB **Município:** JOAO PESSOA  
**Telefone:** (83)3216-7964 **Fax:** (83)3216-7522 **E-mail:** comitedeetica.hulw2018@gmail.com



## UFPB - HOSPITAL UNIVERSITÁRIO LAURO WANDERLEY DA



Continuação do Parecer: 3.149.647

paraibana, ao ser o espaço privilegiado em que se desenvolve o tripé Ensino – Pesquisa – Extensão na área de Saúde, através da oferta de assistência à saúde de média e alta complexidade, com muitos de seus serviços se constituindo em referência – alguns mesmo sendo exclusivos – dentro da rede do SUS em nosso Estado. Do ponto de vista científico, os benefícios são o desenvolvimento dos estudos de uma temática recente e conseqüentemente pouco explorada, especialmente dentro do enfoque dado em nossa pesquisa, que não se restringe apenas à discussão do modelo de gestão implementado pela EBSEH, mas também investiga as repercussões da mudança de gestão nas relações de trabalho dentro do HULW.

### **Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

O pesquisador atendeu adequadamente às pendências apontadas em parecer anterior a este, com ajustes na previsão de riscos de benefícios decorrentes do estudo; fez adequações quanto aos critérios de inclusão e exclusão, bem como atualizou cronograma de atividades.

### **Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Os termos estão compatíveis e adequados: folha de rosto; certidão de aprovação da Instituição de origem do estudo, carta de aceite da Instituição onde será desenvolvida a pesquisa, instrumento de coleta de dados, cronograma de execução atualizado; previsão de orçamento para o estudo. TCLE para os envolvidos na pesquisa, de acordo com a Resolução nº 466/12, do CNS/MS.

### **Recomendações:**

(O)A pesquisador(a) responsável e demais colaboradores deverão MANTER A METODOLOGIA PROPOSTA E APROVADA PELO CEP-HULW.

### **Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Considerando que o(a) pesquisador(a) atendeu adequadamente às recomendações feitas por este Colegiado em parecer anterior a este, e que o estudo apresenta viabilidade ética e metodológica, estando em consonância com as diretrizes contidas na Resolução 466/2012, do CNS/MS, somos favoráveis ao desenvolvimento da investigação.

### **Considerações Finais a critério do CEP:**

Ratificamos o parecer de APROVAÇÃO do protocolo de pesquisa, emitido pelo Colegiado do CEP/HULW, em reunião ordinária realizada em 12 de fevereiro de 2019. OBSERVAÇÕES IMPORTANTES PARA O(S) PESQUISADORES

. O participante da pesquisa e/ou seu responsável legal deverá receber uma via do TCLE na íntegra, com assinatura do pesquisador responsável e do participante e/ou responsável legal. Se o TCLE contiver mais de uma folha, todas devem ser rubricadas e com aposição de assinatura na

**Endereço:** Hospital Universitário Lauro Wanderley - 2º andar - Campus I - UFPB.  
**Bairro:** Cidade Universitária **CEP:** 58.059-900  
**UF:** PB **Município:** JOAO PESSOA  
**Telefone:** (83)3216-7964 **Fax:** (83)3216-7522 **E-mail:** comitedeetica.hulw2018@gmail.com



UFPB - HOSPITAL  
UNIVERSITÁRIO LAURO  
WANDERLEY DA



Continuação do Parecer: 3.149.647

última folha. O pesquisador deverá manter em sua guarda uma via do TCLE assinado pelo participante por cinco anos.

. O pesquisador deverá desenvolver a pesquisa conforme delineamento aprovado no protocolo de pesquisa e só descontinuar o estudo somente após análise das razões da descontinuidade, pelo CEP que o aprovou, aguardando seu parecer, exceto quando perceber risco ou dano não previsto ao sujeito participante ou quando constatar a superioridade de regime oferecido a um dos grupos da pesquisa que requeiram ação imediata.

Lembramos que é de responsabilidade do pesquisador assegurar que o local onde a pesquisa será realizada ofereça condições plenas de funcionamento garantindo assim a segurança e o bem-estar dos participantes da pesquisa e de quaisquer outros envolvidos.

Eventuais modificações ao protocolo devem ser apresentadas por meio de EMENDA ao CEP/HULW de forma clara e sucinta, identificando a parte do protocolo a ser modificada e suas justificativas.

O pesquisador deverá apresentar o Relatório PARCIAL E/OU FINAL ao CEP/HULW, por meio de NOTIFICAÇÃO online via Plataforma Brasil, para APRECIACÃO e OBTENÇÃO da Certidão Definitiva por este CEP. Informamos que qualquer alteração no projeto, dificuldades, assim como os eventos adversos deverão ser comunicados a este Comitê de Ética em Pesquisa através do Pesquisador responsável uma vez que, após aprovação da pesquisa o CEP-HULW torna-se co-responsável.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1226786.pdf	12/01/2019 18:35:52		Aceito
Outros	cartaresposta.pdf	12/01/2019 18:17:55	CLODOALDO GOMES DE OLIVEIRA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE2.pdf	12/01/2019 18:00:37	CLODOALDO GOMES DE OLIVEIRA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	tcle.pdf	12/01/2019 18:00:01	CLODOALDO GOMES DE OLIVEIRA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projeto.pdf	12/01/2019 17:59:08	CLODOALDO GOMES DE OLIVEIRA	Aceito
Outros	certidao_aprovacao_projeto_pesquisa	03/12/2018	CLODOALDO	Aceito

**Endereço:** Hospital Universitário Lauro Wanderley - 2º andar - Campus I - UFPB.

**Bairro:** Cidade Universitária

**CEP:** 58.059-900

**UF:** PB

**Município:** JOAO PESSOA

**Telefone:** (83)3216-7964

**Fax:** (83)3216-7522

**E-mail:** comitedeetica.hulw2018@gmail.com



UFPB - HOSPITAL  
UNIVERSITÁRIO LAURO  
WANDERLEY DA



Continuação do Parecer: 3.149.647

Outros	.pdf	23:29:48	GOMES DE OLIVEIRA	Aceito
Outros	roteiro_perguntas_entrevistas.pdf	03/12/2018 23:25:30	CLODOALDO GOMES DE OLIVEIRA	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	Anuencia_HULW_EBSERH.pdf	03/12/2018 23:22:04	CLODOALDO GOMES DE OLIVEIRA	Aceito
Folha de Rosto	folha_de_rosto.pdf	03/12/2018 23:15:29	CLODOALDO GOMES DE OLIVEIRA	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

JOAO PESSOA, 15 de Fevereiro de 2019

---

**Assinado por:**  
**MARIA ELIANE MOREIRA FREIRE**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** Hospital Universitário Lauro Wanderley - 2º andar - Campus I - UFPB.

**Bairro:** Cidade Universitária

**CEP:** 58.059-900

**UF:** PB **Município:**

JOAO PESSOA

**Telefone:** (83)3216-7964

**Fax:** (83)3216-7522

**E-mail:** comitedeetica.hulw2018@gmail.com

