

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO**

**CULTURA ORGANIZACIONAL E
RELAÇÕES DE PODER:
Mapeando a Rede Ferroviária Federal S.A.,
em Liquidação**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

LARA CARACCIOLO AMORELLI
Rio de Janeiro 2003

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO

TÍTULO

CULTURA ORGANIZACIONAL E RELAÇÕES DE PODER:
Mapeando a Rede Ferroviária Federal S.A., em Liquidação

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR:
LARA CARACCIOLO AMORELLI

E

APROVADO EM 13 / 01 / 2003
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



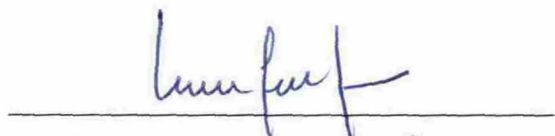
CARMEN PIRES MIGUELES

DOUTORA EM SOCIOLOGIA



JOSÉ ANTÔNIO PUPPIM DE OLIVEIRA

DOUTOR EM PLANEJAMENTO



MARCELO MILANO FALCÃO VIEIRA

DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO

*A minha mãe, exemplo de vida.
Ao meu irmão, eterno orgulho.
A meu pai; minha avó Hortência e Zinha (in memorian), eternas lições.*

AGRADECIMENTOS

A minha mãe pelo apoio incondicional; a José Augusto, companheiro paciente ao longo desta jornada; a Prof^a Carmen Migueles pela orientação e por abrir a visão de um mundo menos econômico; a Giselle e José Paulo, pelo apoio administrativo na FGV; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pelo financiamento; a todos do DEST/MP que me ajudaram; a Beth Cechin, por ser amiga, chefe e grande incentivadora; aos funcionários da RFFSA e demais membros de sua Comissão de Liquidação por me propiciarem esta experiência de vida; e aos meus amigos de perto e de longe pela força, sempre.

RESUMO

O objetivo dessa dissertação é conhecer as relações de poder - formais e informais - existentes na Rede Ferroviária Federal S.A., em liquidação (RFFSA) e aquelas que atuam sobre a empresa. Para isso, foi utilizado o Método Etnográfico, observando-se de forma participante a cultura da empresa, complementando assim o levantamento bibliográfico sobre o Estado, sobre a burocracia - especialmente o hibridismo das empresas estatais - e sobre as relações de poder entre esses no Brasil. Concluiu-se que: os funcionários de uma empresa em liquidação não são facilmente motivados e trabalham contra os objetivos organizacionais, já que se apresenta um conflito de interesses; como o processo de liquidação da RFFSA é longo, as relações de poder informais se fortificam com o intuito de que a estratégia organizacional não tenha sucesso; a comunicação entre líderes e liderados não atenua os conflitos entre os objetivos organizacionais e de Recursos Humanos, dado que os empregados manipulam o discurso como forma de resistência à liquidação. De forma mais genérica, recomenda-se a redução da ingerência político-partidária na burocracia estatal, por meio de uma reforma administrativa que considere o aspecto cultural do serviço público, podendo se desenvolver a idéia de “*accountability*” entre os servidores.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to investigate the formal and informal relations of power, which are present in the *Rede Ferroviária Federal S.A., em liquidação* (Federal Railroad Network, Inc., in liquidation) and how these relations affect the company. To do so, the Ethnographic Method was used, with the purpose of observing, from a participant's point of view, the firm's culture, thereby complementing the bibliographical research on the State, on the bureaucracy – especially the hybridism of state-owned firms – and on the relation of power between them in Brazil. It was concluded that: the employees of a firm in liquidation are not easily motivated and work against organizational goals since there is conflict of interests; because the liquidation process of the RFFSA is a long one, the relations of informal power become cohesive, thus weakening the organizational strategy; the interaction between managers and employees doesn't reduce the conflicts between the organizational goals and human resources, as the workers manipulate their rhetoric as a way to resist liquidation. In a more generic form, the reduction of political and partisan interference in state bureaucracy is recommended. This should be done by way of an administrative reform which takes into account the cultural aspects of public service, thus developing a notion of accountability among the civil servants themselves.

ÍNDICE

Lista de Tabelas e Quadros	ix
1. Introdução	1
2. Estado e Burocracia no Brasil	8
3. Recursos Humanos nas Empresas Estatais: lógica interna de sua ordenação	21
3.1. Legalismo	21
3.2. Patrimonialismo	27
3.3. “ <i>Accountability</i> ”	33
4. Burocracia e Relações de Poder	37
4.1. Cultura e Burocracia no Brasil	53
5. O Caso da RFFSA, em Liquidação	61
5.1. Breve Histórico	61
5.2. A Liquidação e os Conflitos de Interesse	67
5.3. A Dinâmica da Interação Dentro do Processo de Liquidação	80
5.3.1. Pressões e Alianças Internas	83
5.3.2. Pressões Externas	100
6. Conclusões	120
ANEXO A: Cópia da Resolução nº 17 do Conselho de Administração da Rede Ferroviária Federal SA, de 29 de novembro de 1996	125
ANEXO B: Cópias das Resoluções da Liquidante da Rede Ferroviária Federal SA, em Liquidação, nº 25 e 26, de 29 de fevereiro de 2000	165
ANEXO C: Cópia da resolução da Comissão de Liquidação da Rede Ferroviária Federal SA, em Liquidação, nº 120, de 18 de setembro de 2002	171
Apêndice Metodológico	174
Referências	179

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1: Quantitativo de Pessoal Próprio da RFFSA – 1994-2002 63

Tabela 2: Processos Ativos por Natureza – 05.09.2002 64

Tabela 3: Classificação e Distribuição dos Bens Não Operacionais 66

Tabela 4: Estimativa de Contatos Políticos com Demandas 108

Quadro 1: Diagrama de Poder Interno à RFFSA, em liquidação 98

Quadro 2: Diagrama de Poder Externo com Entes Públicos 113

Quadro 3: Diagrama de Poder Externo com Entes Privados 119

1. INTRODUÇÃO

A Rede Ferroviária Federal SA, empresa de economia mista federal, foi criada em 1957, como “*holding*” do setor ferroviário no Brasil. Após décadas de operação, foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND) em 1992, tendo passado por uma reestruturação de seus quadros durante quatro anos, preparatórios para a concessão das malhas ferroviárias. O quadro funcional foi reduzido de aproximadamente 40.000 empregados para algo em torno de 20.000. O repasse da operação dessas malhas foi feito por meio de leilão ao setor privado, de 1996 a 1998, resultando na existência de sete concessionárias do serviço público de transporte ferroviário de cargas, hoje, no país. Ressalte-se que após a transferência de titularidade do serviço, os empresários privados reduziram o efetivo de ferroviários para algo em torno de 11.500 funcionários (Castro, 2000), remanescendo na estatal, aproximadamente, 860 empregados, logo em seguida ao término dos leilões.

O modelo de desestatização escolhido pelo Governo visava à concorrência intermodal e dentro do modal ferroviário, e por isso optou-se pela concessão das malhas por 30 anos, renováveis por igual período, atrelada a um contrato de arrendamento dos bens necessários à operação e apoio, de propriedade da RFFSA (Castro, 2000). Com isso, as concessionárias devem pagar tanto pelo direito de trafegar nas malhas ao poder concedente (União), quanto pelo uso desses equipamentos operacionais (RFFSA).

Com o início de uma liquidação “branca” e das demissões nas concessionárias, o número de ações judiciais contra a empresa se avolumaram, e como seu objetivo social havia sido encerrado, o Governo decidiu pela sua liquidação em dezembro de 1999. A Presidente da empresa, nomeada em novembro do mesmo ano, foi eleita sua liquidante, permanecendo no cargo até fevereiro de 2002. Neste mês, assumiu uma nova Comissão de Liquidação (formada por quatro membros), com a função de continuar com o processo de liquidação da RFFSA. Os liquidantes, por força de lei servidores públicos de carreira, defrontaram-se com uma estrutura inesperadamente grande para uma empresa que já estava em liquidação há dois anos.

A Comissão sentiu a necessidade de administrar o conflito latente existente entre os novos objetivos da organização – encerrar suas atividades, e os objetivos dos funcionários – manutenção de seus empregos e melhorias funcionais. Neste contexto, o

problema colocado nesse estudo é o de compreender as estratégias informais que dificultam a liquidação, considerando as diversas forças internas à empresa e que influenciam a administração de uma empresa estatal no Brasil. Desta forma, por meio do mapeamento das relações formais e informais de poder na RFFSA em liquidação, espera-se determinar tipos de barreiras à comunicação entre líderes e liderados para que, futuramente, essas sejam transpostas, permitindo uma gestão menos conflituosa.

O universo que será tratado, apesar de a RFFSA, em seus tempos áureos, chegar a possuir 160.000 empregados, após essa série de acontecimentos e da alteração de seu objetivo estratégico, é de, atualmente, aproximadamente, 500 funcionários efetivos, distribuídos na sede da empresa no Rio de Janeiro e por 14 representações regionais, em 11 estados brasileiros.

Considerando-se que uma empresa em liquidação tem como objetivo vender seus ativos para pagar seus passivos a fim de que possa ser extinta, esses funcionários, habituados a operar maquinário pesado e fazer grandes obras de engenharia, se vêem compelidos a funcionar num ambiente que privilegia a atuação do Departamento Jurídico, defendendo as cerca de 33 mil ações judiciais impetradas contra a empresa, ou como vendedores e corretores imobiliários na venda de seus equipamentos, bens móveis e imóveis.

Por outro lado, a lei nº 8.029/90, que regula a liquidação de estatais federais incluídas no PND, estipula que somente poderão permanecer na empresa os funcionários necessários ao processo de liquidação. Todavia, a magnitude da organização em questão faz com que esses mais de 500 funcionários estejam espalhados pelo Brasil, nas áreas de Patrimônio, Contencioso e Administrativo-Financeiro. Além dessa necessidade, a carência de recursos inibe a demissão em massa pela conseqüente obrigação de pagamentos de natureza legal que adviriam dessa decisão.

O contingente de mão-de-obra não reflete um processo de liquidação, mas a estrutura da empresa enquanto operacional. As coordenações estavam sob o comando de ex-superintendentes da empresa; o setor jurídico era corporativista e atuava contra a empresa; os 13 Escritórios Regionais e a representação em Brasília tinham poderes em graus diversos, dependendo da situação de seu chefe já ter sido Superintendente Regional ou não e da malha ferroviária ter sido lucrativa naquela região ou não (pois essas representavam a fonte de receitas da empresa, enquanto responsável pelo

transporte ferroviário do país, e contavam com fortes indicações políticas - mais do que para o resto da empresa). Isso não foi alterado pela liquidante anterior, a qual parece ter passado por uma situação de paralisia de poder, comum às organizações públicas brasileiras, significando um entrave para o processo de liquidação ter o ritmo esperado pelo Governo Federal.

Nesse contexto, os responsáveis pela liquidação devem contar com funcionários cuja missão é dissolver a empresa em que trabalharam por anos. Reclamam de falta de reajustes salariais, mas, por outro lado, esses poderiam significar um maior apego à empresa, e maior demora na conclusão de seu processo de liquidação. Coloca-se aqui um paradoxo: precisa-se trabalhar com 500 pessoas para alcançar as metas traçadas pelo Governo Federal para a RFFSA, mas esse mesmo contingente não tem interesse ou motivação a que esse objetivo seja alcançado, uma vez que isso ocorrido significaria a perda de seus empregos.

Dessa forma, o conhecimento das relações de poder formais e informais, as quais se estabelecem no interior da empresa, e de sua cultura organizacional é o essencial como primeiro passo para que se possam traçar as estratégias que levarão ao alcance dos objetivos da liquidação e internos a esse processo, uma vez que tal mapeamento permitirá conhecer os gargalos e barreiras que precisam ser removidos.

Com essa finalidade, o objetivo principal desse trabalho é o de conhecer as relações de poder formais e informais existentes na RFFSA. Para que esse seja alcançado será necessário: fazer um levantamento das teorias sobre relações de poder e cultura organizacional, instituindo a lógica de manipulação da comunicação como um das estratégias de controle e poder; mapear relações de poder e hierarquias; relacionar e comparar os objetivos organizacionais com os objetivos das estratégias informais dos funcionários, levantando as estratégias de resistência e as barreiras à consecução dos primeiros; e definir a lógica da formação do conflito de interesses entre esses objetivos (liquidação e manutenção do emprego) dentro da cultura nacional.

Tentar-se-á confirmar algumas hipóteses, durante tal estudo. Os funcionários de uma empresa em liquidação trabalham contra o novo objetivo da empresa; as relações de poder na RFFSA em liquidação estão ligadas àquelas existentes quando a empresa era operacional: ex-superintendentes e consultores jurídicos detém poder informal, por serem vistos como fonte de informação; há novas relações de poder criadas na primeira

fase do processo de liquidação, o qual era conduzido por uma atual diretora da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), local natural de aproveitamento dos funcionários da RFFSA; as pessoas próximas a tal Diretora detém informações sobre o destino funcional dos empregados da empresa, criando uma nova fonte de poder, ao haver uma delegação implícita de fé no futuro, uma vez que esses são os primeiros eleitos para a cessão para a ANTT e responsáveis pela indicação dos colegas que possam vir a segui-los; um longo processo de liquidação, como o da RFFSA, faz com que seus funcionários não acreditem em seu fim, fortalecendo relações de poder informais para que o objetivo da manutenção do emprego se sobressaia ao da liquidação; as relações de poder na RFFSA, em liquidação, possuem características estruturais, dadas as regras burocráticas distorcidas que a permeiam, assim como a seu caráter híbrido, como qualquer outra empresa estatal brasileira.

O estudo se limita às relações de poder vigentes no processo de liquidação da RFFSA. Não serão consideradas outras estatais em liquidação ou outras empresas, com exceção de eventuais exemplos apresentados pela bibliografia a ser consultada. Os sujeitos da pesquisa serão os funcionários da RFFSA, lotados na Administração Geral (AG) situada no Rio de Janeiro, compreendendo técnicos, coordenadores e dirigentes (liquidantes). O tratamento dos dados (obtidos por meio de observação participante) será qualitativo, mapeando-se as relações de poder existentes após o processo de liquidação, principalmente aquelas que sirvam de óbice ao alcance dos objetivos governamentais para a empresa.

O propósito de se estudar as relações de poder na RFFSA em liquidação está na pretensão de

“... estudar o poder onde sua intenção – se é que há uma intenção – está completamente investida em práticas reais e efetivas; estudar o poder em sua face externa, onde ele se relaciona direta e imediatamente com aquilo que podemos chamar provisoriamente de seu objeto, seu alvo ou campo de aplicação, quer dizer, onde ele se aplica e produz efeitos reais” (Foucault, 2001a, p.182).

Segundo Weber (1999), esse objeto seria, no exemplo em estudo, a burocracia que estar-se-ia deparando e convivendo com o poder político, não obstante suas várias formas de poder. Ainda Foucault (2001a) afirma que o poder não é um bem possuído por alguém, mas somente pode ser analisado em uma rede, o que se coaduna com a

forma de abordagem do mapeamento das relações de poder, não apenas internas à RFFSA, como também externas à essa, tanto transpassando por entes públicos, quanto privados, considerando-se que ambas as naturezas influenciam seu cotidiano. Na cadeia do poder

“... os indivíduos não só circulam mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica a indivíduos, passa por eles. (...) Efetivamente, aquilo que faz com que um corpo, gestos, discursos e desejos sejam identificados e constituídos enquanto indivíduos é um dos primeiros efeitos do poder” (Foucault, 2001a, p.185).

Por outro lado, esses gestos e discursos são manifestações convencionadas de determinados segmentos da sociedade. As convenções formam as instituições, não definidas neste trabalho como organizações, mas as quais representam o enraizamento dessas convenções e sua apropriação por grupos de interesses ou comunidades (Douglas, 1998), que são vistas como fonte e ferramenta do poder. As mensagens somente serão entendidas por aqueles que compartilham desse, ou seja, o discurso é ferramenta do poder para aqueles que sob as mesmas instituições (repetição das convenções sobre modos de agir, hábitos e crenças comuns) compreendem seus códigos (ferroviários) e desses se utilizam para se estabelecerem como grupo distinto de líderes ou liderados.

Foucault (2001a) sugere que o estudo do poder se dê a partir das técnicas e táticas de dominação, buscando as manifestações micro do poder. No caso das burocracias, isto significa mapear os códigos e relações que criam barreiras e desviam a organização de seus objetivos – descobrir onde falha o poder disciplinar que deveria funcionar numa dominação racional, deixando espaço para a intervenção de articulações políticas e formação de grupos de interesse.

Para esse mapeamento será utilizado o método etnográfico, uma versão escrita da cultura, que entende os comportamentos como ações simbólicas, consistindo em anotar as observações realizadas sobre os comportamentos dos funcionários. Permitirá, com isso, estabelecer por meio da observação participante e da análise dos fenômenos da comunicação e da cultura neles expressa, as relações de poder estabelecidas formal e informalmente. O método empregado para tal estudo é essencialmente qualitativo.

Reconhece-se, aqui, as limitações da observação participante para a análise de sistemas de poder, uma vez que as estratégias não são reveladas, o que reduz a possibilidade de validação direta (*face validity*) dos achados. A validação é ameaçada ainda mais pelo fato da pesquisadora ter envolvimento direto com a comunidade, ocupando, no momento do estudo, a posição de liquidante, o que tende a aumentar a subjetividade. Para reduzir este impacto, serão apresentados, ao longo do texto, trechos dos discursos colhidos e dos fatos observados, para por à prova a interpretação proposta.

Explicitar-se-á valores e lógicas inerentes à RFFSA, em liquidação, por meio do entendimento dos diversos significados atribuídos ao trabalho, à estratégia da empresa e à comunicação entre líderes e liderados.

“... a análise cultural pode evidenciar os múltiplos significados de administrar para diferentes grupos intra e intersociedades, permitindo avaliar melhor como os recursos devem ser gastos” (Barbosa, 2001, p. 184)

A idéia é, então, identificar os códigos próprios da RFFSA, em liquidação, para entender como esses são usados contra os objetivos organizacionais – a manipulação do discurso - e por meio das ferramentas formais de poder atuar sobre sua administração, via observação das formas de comunicação para detectar quem tem “voz” e quem deveria ter – no sentido de que as relações informais de poder funcionem a favor da nova administração, entendendo-se que:

“Os discursos, os ritos e as doutrinas constituem não apenas modalidades simbólicas de transfiguração da realidade social, mas sobretudo ordenam, classificam, sistematizam e representam o mundo natural e social em bases objetivas e nem por isso menos arbitrárias. Quer dizer, a reelaboração simbólica que um discurso efetiva é parte integral da realidade social e, por esta razão, tal realidade é também constituída, ou melhor, determinada pela própria atividade de simbolização” (Miceli, in Bourdieu, 2001, p. LX).

Dessa forma, o estudo se mostra especialmente relevante para a administração pública que possui poucas análises sobre as empresas em processo de liquidação, cujo número vem aumentando, a partir da redefinição do papel do Estado na economia – sendo menos empreendedor e mais regulador, justificando o PND e a liquidação de estatais federais não rentáveis ou que tenham perdido seu objeto social, como foi o caso da RFFSA, quando da concessão da malha ferroviária federal.

O presente estudo se desenvolverá por uma contextualização das peculiaridades do Estado e da burocracia brasileiros; em seguida será descrito como essa burocracia é recrutada nas empresas estatais, traçando-se um perfil dos recursos humanos dessas empresas em relação a seu principal cliente: a sociedade. A seção teórica se encerra com um levantamento sobre o poder do discurso e das fontes formais e informais de poder da burocracia. Em seguida, no Capítulo 5, expor-se-á o estudo de caso da RFFSA, em liquidação, sendo mapeadas as relações de poder, utilizando-se da base teórica construída nos capítulos precedentes e dos resultados da observação participante levada a termo pela pesquisadora, em oito meses como membro de sua Comissão de Liquidação. As vantagens e limitações do Método Etnográfico estão relatadas no Apêndice Metodológico, no final desse trabalho.

2. ESTADO E BUROCRACIA NO BRASIL

Para se entender as relações de poder na RFFSA, ou em qualquer empresa estatal brasileira, é necessário que se analise o modelo burocrático e o Estado no qual essas se inserem.

Traçando um breve histórico, com os acontecimentos mais importantes aos propósitos desse estudo, deve-se iniciar com a formação da imatura burocracia brasileira (Bresser Pereira, 1999). O modelo burocrático baseado em concursos públicos foi instaurado no Brasil, em 1936, com a criação do Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), porém, a política de recursos humanos (tal como recentemente na RFFSA) não era traçada para fortificá-la, ocorrendo o inverso, com as práticas clientelista, patrimonialista e fisiologista, as quais perduram, havendo sempre a preocupação governamental em como isso se dê (Geddes, 1994).

Como Putnam (2000) para as regiões menos cívicas da Itália, Geddes (1994) aponta que as ações políticas no Brasil, de 1930 a 64, tenderam a ser individualistas e focadas na implementação por meio de pedidos de exceção; requisições para agraciamentos com programas governamentais e pedidos de empregos públicos - o que pode ser encontrado na política nacional, com o respaldo da falta de “*accountability*” da burocracia estatal. Para Geddes (1994, p. 82):

“In developing countries, the individuals most capable of undermining state efforts to initiate change (...) are politicians, party activists, and bureaucrats intent on “spending” scarce state resources to “buy” political support”

Analisando o mesmo período na política brasileira, Geddes (1994) disserta sobre as várias tentativas de se promover reformas administrativas que não foram aprovadas pelos legisladores, com exceção da efetivada durante a presidência de Café Filho, que como vice-presidente de Vargas, não tinha pretensões de chegar a Presidência ou ser reeleito e não aceitou pressões políticas patrimonialistas, mantendo o poder do DASP e utilizando os concursos públicos como norma para a inserção no serviço público.

Durante o regime militar, o recrutamento da burocracia estatal foi feito por meio das empresas estatais (o que perdura até então) e não pela consolidação de carreiras flexíveis, não se constituindo, desse modo, uma classe burocrática forte, mas uma tecnocracia. Isso era utilizado como forma de escalar técnicos experientes, ao mesmo

tempo em que usava-se funções gratificadas na administração direta e nos altos postos das empresas estatais consideradas menos estratégicas (as que não precisassem ser “ilhas de competência”) em práticas patrimonialistas, para garantir a continuidade do regime, além do uso da força.

Depois de 1988, segundo Bresser Pereira (1999), houve crise na forma burocrática de administrar, uma vez que as práticas patrimonialistas não foram eliminadas da administração pública brasileira.

“Os problemas de governabilidade não decorrem de ‘excesso de democracia’, do peso excessivo das demandas sociais, mas da falta de um pacto político ou de uma coalizão de classes que ocupe o centro do espectro político” (Bresser Pereira, 1999, p. 18).

No entanto, a aliança política da redemocratização se formou ainda com cobranças de favores políticos, e falta de civismo. Essa característica não é uma exclusividade da cultura nacional, também o poder regional reforçado pela descentralização italiana não deixou de ser clientelista, havendo promoções por filiação partidária e não por capacidade (Putnam, 2000), o que vem sendo a lógica no Brasil, não somente em relação aos governos locais, como no próprio governo federal e em suas ramificações, como as empresas estatais.

Um dos diagnósticos era que esse tipo de administração, dita burocrática, não mais se adaptava ao desenvolvimento econômico e ao surgimento de um certo sentimento de civilidade, pós-ditadura.

“Com a emergência do capitalismo e da democracia, tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público” (Bresser Pereira, 1999, p. 23).

Ou, como preconiza Costa (1999), na década de oitenta, perde-se a legitimidade entre elite e burocracia como condutora das escolhas públicas no Brasil, surgindo a necessidade de reformas. O insulamento burocrático deixou de responder às

necessidades dos cidadãos. As funções públicas viraram alvo para busca de rendas (conduta de “*rent seeking*”¹).

Outra razão para a necessidade de reformas era que a disciplina e controle da burocracia não foram, segundo Rua (1999), fonte de eliminação do patrimonialismo, mas emperraram a administração com: formalismo; falta de criatividade; falta de responsabilidade devido à falta de autonomia. A hierarquia e a obediência a esse princípio se justificavam per si, não havendo preocupação com os resultados.

Em 1990, Campos destacava sobre o contexto brasileiro e sua burocracia a fraqueza institucional e o baixo nível de organização da sociedade civil; e quanto à atuação do governo, a falta de transparência falta de preocupação com desempenho e apego ao formalismo.

Instaura-se, assim, a idéia da reforma administrativa no Brasil, buscando um maior civismo e “*accountability*” na relação com a coisa pública. Esperava-se apoio político para tais reformas, considerando-se que:

“Ao contrário do que se possa imaginar, os bons políticos não estarão ‘ameaçados’ pelas novas instituições, senão que só poderão ser, pelo emprego delas, prestigiados e reconhecidos pela sociedade, na medida dos seus legítimos empenhos” (Moreira Neto, 1995, p. 98).

Assim, Pacheco (1999) afirma que a reforma gerencial proposta para o Brasil foi uma crítica às disfunções burocráticas e não à burocracia weberiana e seu tipo ideal.

“Em nenhum momento a proposta de reforma administrativa visa a contrapor-se à necessidade de corpos profissionais permanentes no Estado. O que afirma, sim, é que esses corpos burocráticos não são suficientes à defesa do interesse público, ou não têm o monopólio dessa defesa” (Pacheco, 1999, p. 119).

A solução encontrada por Bresser Pereira (1999) foi transformar a administração pública brasileira em gerencial, com maior descentralização: controle dos resultados e não dos meios; redução dos níveis hierárquicos; voltada para o atendimento ao cidadão e não auto-referida. O modelo do então Ministro da Administração e Reforma do

¹ “... os mecanismos para a aquisição de renda extramercado pela ocupação de lugares na máquina pública.” (Costa, 1999, p. 232).

Estado foi baseado nas mudanças ocorridas na Inglaterra de Margaret Thatcher, na Nova Zelândia e na Austrália. A reforma gerencial foi, também, baseada no caso americano, cujos mentores foram David Osborne e Ted Gaebler, em seu “Reinventando o Governo”, de 1994. As recomendações eram para reduzir a burocratização, deixando as organizações livres cumprirem suas missões; foco no consumidor; delegação aos empregados e racionalização. A influência inglesa trouxe a implantação de agências governamentais, com maior autonomia e atreladas administrativamente por um contrato de gestão, o qual impunha metas a essas – separando o administrativo do político (com exceção dos altos cargos e da direção das estatais); além da francesa, pregando a descentralização territorial e funcional com vistas à atenção do interesse geral.

Com essa inspiração, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, lançado em 1995, teve como pontos principais o foco da ação do Estado no cidadão; controle por resultados; flexibilidade administrativa; controle social; valorização do servidor. Pouco desse plano foi implementado e a burocracia não foi convencida de que deveria trabalhar por isso; pois o último ponto foi menos explorado. A visão seria de enfoque da administração gerencial no interesse público, enquanto a administração burocrática era focada nos interesses do próprio aparelho do Estado. A cultura nacional de servidores e políticos, no entanto, não foi considerada, resultando em que houvesse pouca alteração nas práticas administrativas²; a linguagem própria dos funcionários não foi percebida, e os signos empregados não tiveram seu significado compreendido (Eco, 1997).

Assim, o que não ocorreu foi a transformação cultural para que a “*accountability*” surgisse. Parte desse fenômeno explicado pela não alteração no civismo brasileiro, parte porque há a necessidade de se traçar uma estratégia entre servidores e cidadãos para reconstruir o Estado, tentando suprir os interesses públicos por meio de seus servidores (Ferreira, 1999); nesse contexto, considera-se que a governabilidade é dada pelos cidadãos, os quais elegem seus representantes, e a governança depende de seus servidores - o instrumento a serviço da capacidade de prestar serviços públicos, ou seja, de governar³.

² Apesar da criação de várias carreiras, os postos chave ainda são preenchidos, muitas vezes, por critérios patrimonialistas, como será visto no Capítulo 3.

³ “*Duas componentes são fundamentais quando se trata de implementar programas de mudança na administração pública: a governabilidade e a governança. A primeira diz respeito às condições de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias, enquanto a*

Reconhece-se que houve práticas inovadoras na administração pública brasileira após 1995, mas essas, segundo Rua (1999), não incluíram controle e racionalização de gastos; talvez em consequência da falta de autonomia das organizações ou de uma mentalidade remanescente de recursos elásticos – o que está de acordo com Campos (1990) sobre a falta de “*accountability*” da administração pública nacional, questão a ser aprofundada no Capítulo 3. Há, ainda, a inexistência de foco no cliente/cidadão, e uma administração auto focada, como apontada por Costa (1999).

Os projetos inovadores em desenvolvimento de Recursos Humanos também foram tímidos, pelos estudos de Rua (1999), demonstrando que o fator humano talvez tenha sido um dos mais desprezados na tentativa de quebra do modelo burocrático, ou da continuação das políticas patrimonialistas, visto a falta de amadurecimento do primeiro (Bresser Pereira; 1999); e ao desprestígio do servidor público⁴.

Como ressalva o modelo de Moreira Neto (1995, p.35),

“O mais importante, em suma, foi a mudança de percepção política que a sociedade passou a ter do Estado e da administração pública: não mais como instrumentos de grupos ou de classes, identificando-os com o próprio Estado, mas como gerentes e executivos de interesses gerais”

Esse seria o ganho para a administração pública e para a sociedade, caso a reforma tivesse obtido sucesso.

Todavia, com a falta de comunicação entre os formuladores da reforma e os servidores, instaura-se um círculo vicioso burocrático de Crozier (1981), explicando que o afastamento das decisões de seus executores, pela centralização funcional, separa os problemas concretos e suas supostas soluções, impedindo mudanças graduais e permanentes. A falta de civismo e de suas características presos a um círculo vicioso do tipo acima mencionado explicam o fracasso da reforma administrativa de 1995, com sua falta de percepção para a necessidade de uma reforma institucional *a priori* e não o reforço desse círculo, por meio de mecanismos de coerção, os quais reforçaram a

segunda está relacionada a sua capacidade de implementá-las. Essa capacidade abrange tanto condições técnicas/administrativas quanto financeiras” (Ferreira, 1999, p. 63).

⁴ Este foi o emblema da campanha do predecessor do Presidente Fernando Henrique Cardoso, Presidente Fernando Collor, ficando convencionado nacionalmente.

desconfiança mútua de uma organização verticalizada. “... o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições” (Putnam, 2000, p. 191).

A reforma administrativa não é difícil apenas porque retiraria fontes de poder de alguns agentes, mas porque seus benefícios podem ser entendidos como um bem público⁵ – a sociedade seria o cliente de uma competente e honesta administração pública. Assim, os riscos são individuais enquanto os valores são criados e consumidos por todos – os sacrifícios individuais não seriam tomados por agentes racionais (Geddes, 1994).

A clientela política, envolvendo políticos e burocratas, é vista pela autora como um grande grupo cooperativo que não irá querer ver reduzido seu escopo de atuação e clientelismo (o que pode ocorrer com uma reforma administrativa); mesmo que reconheçam que tal reforma seria proveitosa para toda a comunidade. As ações cooperativas em culturas menos cívicas (Putnam, 2000) tendem a ocorrer em pequenos e informais nichos e não visando o bem social, como acontece na RFFSA, em liquidação, e suas atitudes corporativistas.

Além disso, como estabelece Ferreira (1999) a reforma precisaria ter três dimensões: institucional-legal; cultural (da administração burocrática com ênfase nos meios, para os resultados, na gerencial - controle); e da gestão (introdução de novos princípios e técnicas administrativas). A cultural não foi bem planejada no caso brasileiro, apesar de se acreditar que a administração pública gerencial visa à preservação da “coisa pública” que pertence a todos - a sociedade e não ao Estado – bens patrimoniais e recursos financeiros, cuja gestão deve ser voltada para os interesses da sociedade. A tentativa era no sentido de se obter algo como o observado nas regiões mais cívicas, apontadas no estudo de Putnam (2000), um jogo de cooperação para que todos ganhem.

Como explica Bresser Perreira (1999, p. 25),

“Enquanto a administração pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir, a administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, no

⁵ “The definition used here is less restrictive but sufficient for the logic of the collective action to hold. It is the inability to exclude that creates the possibility of free riding and thus the collective action problem.” (Geddes, 1994, p. 27 – rodapé).

qual os cidadãos defendem suas posições ideológicas, que afinal se expressam na administração pública”

Assim, reconhece-se a necessidade do desenvolvimento de pessoas para haver reforma organizacional: colocar uma visão para orientação; delegar poderes e competências para se perseguir a missão (“*empowerment*”); busca do comprometimento, da capacitação, de ser um administrador de conflitos; o desempenho passa a ser o da equipe, levando à cooperação no lugar da competição. Como os recursos para tal processo de reforma cultural não foram disponibilizados, as pessoas envolvidas não foram sensibilizadas e se opuseram à Reforma. A prova disto são as práticas da administração direta e de algumas estatais como a RFFSA, cuja administração é fundada em bases burocráticas e patrimonialistas, as quais geram conflitos que serão detalhados no Capítulo 5.

A reforma sucumbiu à cultura nacional, uma vez que a mudança institucional é lenta, e, portanto, seus efeitos na cultura e no comportamento devem ser observados no longo prazo. Assim, o corte abrupto no programa de reforma do aparelho do Estado brasileiro não permitiu que suas idéias virassem convenções que promoveriam a reforma institucional idealizada (Douglas, 1998). Pretendia-se um governo eficaz, que tivesse foco no cidadão e gerisse bem a coisa pública, mas a falta de civilidade abortou o processo, e as características de não cooperação, além do desprezo pelos condicionantes históricos, levaram ao seu esvaziamento.

A continuidade da burocracia imatura se faz sentir tanto na administração direta, quanto nas empresas estatais. Na sua avaliação institucional, Putnam (2000) considerou algumas variáveis que podem ser utilizadas para analisar as interrelações do Governo brasileiro com as empresas estatais, visto que essas têm, na maioria dos casos, uma perspectiva negativa em relação aos quesitos que auxiliariam no planejamento e estabilidade administrativos: a estabilidade do gabinete (quantas vezes e de que forma, a direção de uma empresa foi mudada, comprometendo a continuidade na gestão); a prestação orçamentária (programações orçamentárias devem estar prontas no prazo); serviços estatísticos e de informação devem ser confiáveis para que os problemas sejam sanados eficazmente (tanto dentro das empresas, quanto do Governo em relação a essas); legislação reformadora (criativa; coerente e abrangente, de forma a permitir a boa gestão dos recursos públicos, em acordo com o preconizado na administração

gerencial defendida por Bresser Pereira, 1999 – embora não tenha tido força política para promovê-la); e a sensibilidade da burocracia face às demandas dos cidadãos.

Dentro desses quesitos, do contexto burocrático e da administração pública brasileira, as empresas estatais possuem um caráter híbrido: com obrigação de obter resultados de empresa privada e sofrendo ingerências políticas, tendo que se adaptar como instrumento de políticas públicas. Metcalfe (1993) expondo as dificuldades de se fazer uma reforma na gestão pública, traça um comparativo entre as peculiaridades dessa e da gestão privada: postos de trabalho vitalícios e de curto prazo; promoções públicas lentas *vis a vis* às privadas, rápidas; carreiras generalistas em confronto com carreiras especializadas; mecanismos de controle implícitos e explícitos; tomada de decisões e responsabilidade coletivas ou individualizadas. Como se nota, as empresas estatais possuem características das duas gestões: têm pessoal especializado e alocado politicamente; sofrem controles implícitos e explícitos; a tomada de decisões e a responsabilidade seriam somente da empresa, mas há o componente governamental que as utiliza como instrumento público; e apesar de legalmente seus postos de trabalho não serem vitalícios, não há quem os caracterize como de curto prazo. Na visão de Moreira Neto (1995, p. 71)

“ ... é remarcável, em muitos países, dentre os quais o Brasil, o conflito instaurado entre os interesses das corporações estatais, simbiotas do tributo ou das intervenções econômicas do Estado, e o interesse da população consumidora de bens e serviços...”

A empresa privada tem como meta principal a maximização do lucro, enquanto que a estatal deve perseguir os objetivos sociais para os quais foi criada, dentro de critérios de eficiência e dos parâmetros da política econômica. Assim, há as necessidades de empresa: investimentos elevados; níveis salariais compatíveis com o mercado; disponibilidade de recursos para investimento e capital de giro; prazos decisórios impostos pelo mercado; simultaneamente à obrigatoriedade de atender ao controle governamental: metas fiscais rígidas; política governamental de redução de gastos das estatais – minimizando as necessidades por recursos do Tesouro Nacional; aumento das transferências das empresas para União, sob a forma de dividendos; temporalidade legal dos procedimentos orçamentários e de acompanhamento.

Nas estatais brasileiras, a burocracia ideal (como será apresentada no Capítulo 4) é raramente vislumbrada, devido a esse assédio político; dificultando o encontro de pensamento público que entenda que,

“Não é (...) coisa do funcionário entrar na luta política defendendo suas próprias convicções e, neste sentido, ‘fazer política’, que sempre é uma luta. Ao contrário, seu orgulho consiste em poder manter a imparcialidade e, portanto, superar suas próprias inclinações e opiniões, para executar exata e adequadamente o que exige dele o regulamento geral ou uma instrução especial, mesmo que não corresponda a suas próprias concepções políticas, e precisamente neste caso” (Weber, 1999, p.564).

Num modelo de Estado Pluriclasse, como esperava-se ser o ideal contemporâneo, o aparato administrativo público precisa ser mais complexo que aquele voltado a atender à dicotomia público/privado, mas se depara com interesses individuais, coletivos e difusos, além de necessitar do contato com as administrações da sociedade civil (que o complementam e alimentam). Segundo Moreira Neto (1995), o retardamento a essa adaptação poderia causar uma crise de governabilidade, o que, porém, não foi evidenciado, apesar das constantes interferências políticas nas empresas estatais brasileiras.

Apesar desse hibridismo público/privado, as estatais se deparam com vários órgãos estatais de controle, uma vez que a sociedade brasileira não os pratica, devido a sua cultura e falta de prática de civismo, para o serviço público em geral.

“Embora a titularidade e a definitividade desse controle político-administrativo caibam ao Poder Legislativo, tem sido uma observável constante weberiana e uma tendência desses órgãos de se hipertrofiarem e de buscarem ampliação de seu espectro político. Constituído, em grande parte, hoje com exceção do Tribunal de Contas da União, de ex-políticos militantes regionais e locais, alguns frustrados nas urnas, quase sempre sem formação acadêmica adequada e com reduzida experiência jurídica, torna-se explicável aquele persistente empenho de politização e de afirmação do poder, como compensação à generalizada ineficácia técnica, quando não de encobrimento do corporativismo e ao nepotismo” (Moreira Neto, 1995, p. 123).

Além dos Tribunais de Contas, outros órgãos de controle ajudam a essa difícil tarefa de preservar a legitimidade da administração pública (como exemplo, o

Ministério Público, que funciona como advocacia da sociedade e a Advocacia Geral da União, para fazer o mesmo papel para o Estado). São corpos intermédios que estão na estrutura estatal, mas deveriam atuar sem pressões político-partidárias. Com maior rigor ético, dada sua natureza técnica,

“ Os corpos políticos constituídos para a atuação preventiva e provocativa de controle, situando-se, ao mesmo tempo, no Estado, mas fora de seus poderes tradicionais se apresentam hoje como exemplos significativos dessa recentíssima modalidade de desdobramento institucional, (...), denominado corpos intermédios” (Moreira Neto, 1995, p. 150).

Somam-se a esses corpos intermédios estatais, os representativos de classes, como os sindicatos, a Ordem de Advogados do Brasil e outras entidades de classe.

Tais corpos intermédios, no caso da administração pública brasileira, e mais especificamente das estatais, representam uma fonte de conflito de interesses: não apenas as diferenças entre o rigor do controle exercido dependendo dos resultados e do jogo de interesses das diferentes estatais; mas também os existentes entre os diversos órgãos de controle, cuja comunicação não costuma ser efetiva, rendendo retrabalhos aos controlados.

Esses controles dos órgãos públicos são divididos em externos e internos. Do primeiro grupo, os principais controladores são os Tribunais de Contas, cujos instrumentos não medem a eficácia das metas, a eficiência dos gastos públicos das diferentes organizações ou se os clientes do serviço público foram bem atendidos. Para os controles internos, o serviço público federal conta com a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), ligada à Corregedoria Geral da União, e, especificamente para as empresas estatais há, ainda, o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST) vinculado à Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁶ (MP) – esses órgãos de controle interno, segundo Campos (1990), apresentam a deficiência de não cobrar a “*accountability*” de seus funcionários e exercem um controle estritamente formalista; focam-se nos procedimentos e meios, em detrimento dos resultados; e não consideram as especificidades dos órgãos que controlam. Apesar do início de reforma administrativa

⁶ O DEST/MP é responsável, principalmente, por um controle *ex-ante* dos gastos (controle e acompanhamento orçamentários).

de 1995, conforme explicado por Bresser Pereira (1999), as deficiências do controle interno continuam as mesmas – burocraticamente imaturos, afora a falta de uniformidade no tratamento das estatais – àquelas lucrativas ou politicamente importantes obtêm uma atenção e tolerância especiais, dentro dos órgãos as quais são vinculadas; como dito anteriormente, gerando conflitos entre as estatais e seus interesses e àqueles dos órgãos de controle.

O que retoma a necessidade de ética na política e na administração pública, para a qual Moreira Neto (1995) previu um clamor por um Estado de Justiça, no qual à legalidade seriam acrescentadas a legitimidade (da vontade social) e a licitude (sujeição da sociedade às leis e do Estado à moral). Na prática, os controles foram privilegiados em detrimento da legitimidade e licitude, e mesmo com todos esses órgãos controladores:

“As estatais foram vistas como demasiadamente poderosas, o que levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais, que haviam ganhado grande autonomia graças ao Decreto – Lei 200” (Bresser Pereira, 1999, p. 31);

desse modo, instaura-se além do caráter híbrido público/privado; das práticas burocráticas e patrimonialistas; controles rigorosos no formalismo e suaves na prática, sobre as instituições com forte representatividade política. Ressalte-se, porém, que a influência política não deixa de ser exercida, apenas os controles tendem a ser mais brandos às estatais lucrativas ou com movimento corporativo maduro.

O que se conclui é que a política interferiu e interfere na administração pública nacional, logo, a despolitização seria um instrumento para modificar o Estado. Como o poder, principalmente o estatal, tende a se expandir, e as decisões são politizadas, essas atendem não a lógica do custo/benefício, mas visam a manutenção e o acréscimo do poder. Não há, no entender de Moreira Neto (1995), preocupação da burocracia⁷ com a economicidade e eficiência dos recursos, gerando desperdício e crises de governabilidade. Dessa necessidade de racionalização surge essa figura da despolitização das decisões e de suas execuções (como preconizado por Weber para o tipo burocrático ideal) – reduzindo o Estado por meio de descentralizações;

desestatizações; delegações e concessões. A falta de “*accountability*” apontada por Campos (1990), e desenvolvida no Capítulo 3, explica a preocupação de Moreira Neto (1995) com a administração pública brasileira.

No contexto exposto por Moreira Neto (1995), o processo evolutivo dos Estados, em consequência das tendências observadas, estaria levando não somente à despolitização (a sociedade retomando seu papel de agente para prospecção), como também à deslegalização (redução do espaço legislativo do Estado) e à desregulamentação (troca de controles públicos por privados, resultando em maior agilidade e menores custos), em oposição ao tipo burocrático weberiano ideal de condução da coisa pública. A participação democrática deveria ter levado a alterações no caráter do Estado, passando a ser de Direito Participativo; pluriclasse (atendendo aos diferentes interesses da sociedade); subsidiário segundo as necessidades e desejos sociais; transnacional (com a formação de blocos de poder); imparcial, com interesses difusos – um Estado de Justiça; sócio-capitalista, incentivando a desconcentração do capital social; ainda detentor do monopólio da força, sendo responsável pela segurança dos cidadãos; governável com eficiência. Essa seria uma tendência da burocracia na qual se baseariam as novas relações de poder, e a qual, todavia, não se concretizou.

Essa não concretização pode ser devida em parte ao preconizado por Bresser Pereira (1999), e já citado, de que a burocracia brasileira nunca amadureceu. Como o objetivo da obra de Moreira Neto (1995) foi propor uma reforma constitucional que fizesse uma adaptação do Estado e da administração pública às novas tendências apontadas pelo autor, esse conclui que a administração pública deveria prover a satisfação de interesses gerais, num Estado cobrado a ser eficiente e garantidor de transações, tanto de interesses seletivos (de determinado segmento da sociedade), como dos difusos (bens e valores inapropriáveis individualmente). O controle também deveria ser difuso, buscando a efetividade, via participação política (o que não ocorre, como relatado, sendo a máquina estatal a principal controladora de si mesma). O futuro da administração pública seria a de braço executivo do Estado e instrumento da sociedade - a melhoria da administração pública burocrática (o mesmo tipo imaturo) com: maior participação social, por meio de plebiscitos e audiências públicas, na

⁷ Burocracia aqui não significa o conceito weberiano ideal, mas suas distorções, como denominação da classe, detentora do poder técnico e hábitos distorcidos em relação à coisa pública.

tomada de decisões para legitimar as futuras e ampliação do controle da legalidade, legitimidade e moralidade nas já tomadas. A moralidade administrativa estaria em acordo com o almejado Estado de Justiça, com os administradores públicos fiéis à consecução dos interesses públicos, e à cobrança da classe política. Na história, todavia, tem sido mais comum a desestatização da administração pública do que a despolitização do que permanece sob domínio estatal.

“A crise do Estado se revela de pleno com a crise da administração pública, porque a ela se comete uma extensa gama de responsabilidades não só em solver os problemas como em identificá-los e equacioná-los politicamente” (Moreira Neto, 1995, p. 104).

A despolitização teria como consequência a minimização do patrimonialismo, que impede a distinção privado/oficial.

“Pois também a administração política é tratada como assunto puramente pessoal do senhor, e a propriedade e o exercício de seu poder político, como parte integrante de seu patrimônio pessoal, aproveitável em forma de tributos e emolumentos” (Weber, 1999, p.253).

Isso é notado na tradição de recebimento de pressões políticas em questões de pessoal e destinação do patrimônio estatal pela classe política e representantes de governos locais.

Como reforça Geddes (1994), quando se trata de competência burocrática em democracias, no entanto, o problema é saber se os políticos terão incentivos a prover esse bem público, em detrimento de maximizar seu auto-interesse, ainda que entendam que a reforma administrativa é uma diretriz que trará eficiência, no longo prazo, para os serviços públicos prestados a seus eleitores, e, sem discriminação, aos dos demais políticos. O impasse ficou e ficará em gastar esforços políticos e recursos para alcançar esse bem público ou para solucionar interesse privados, que provavelmente lhes garantirão a reeleição no curto prazo. No caso do Estado brasileiro, a lógica pela manutenção e obtenção do poder tem prevalecido, levando os agentes a retardarem as reformas do aparelho do Estado e promoverem um recrutamento misto dos servidores públicos, o que será discutido no capítulo a seguir.

3. RECURSOS HUMANOS NAS EMPRESAS ESTATAIS: LÓGICA INTERNA DE SUA ORDENAÇÃO

O Estado, na abordagem de Geddes (1994), deve ser visto como um organismo com células independentes que podem ou não cooperar para o alcance dos objetivos de políticas públicas dependendo do resultado da relação custo/benefício de cada decisão para o indivíduo. Assim, deve-se estudar o comportamento de cada agente, sujeito às instituições políticas, e nesse ponto a cultura é essencial para que se separem comportamentos convencionalmente estabelecidos (Douglas, 1998) e identifique-se a manipulação dos discursos e as disputas simbólicas (Foucault, 2001b). Essa cultura está imbuída, entre outros agentes, nos recursos humanos das organizações públicas.

O poder também está relacionado com local de integração física e de relações sociais. Os cenários administrativos das organizações, segundo Giddens (2001), são “compartimentos de poder” (concentradores de recursos materiais e políticos) e como tais também geram poder – como as empresas estatais. Assim, a lógica do poder precisa ser analisada com base na ordenação dos recursos humanos no serviço público nacional e nas empresas estatais: o aspecto legal que permeia toda a administração pública⁸; as distorções do modelo burocrático ideal, com práticas patrimonialistas, sem critérios meritocráticos independentes do tempo de serviço; e a falta de responsabilidade e responsabilização dos servidores públicos.

3.1. Legalismo

Rua (1999), dissertando sobre a administração pública brasileira, afirma que:

“... no nosso país, algo como um híbrido institucional combinando, de um lado, um padrão caracterizado pela ausência de qualquer parâmetro de qualidade das atividades administrativas, admissão por indicação clientelista, carreiras inexistentes ou imprecisas, promoções por tempo de serviço ou por privilégio político e baixos salários; e, de outro lado, um padrão voltado para a excelência administrativa baseado em acesso mediante concurso, carreiras organizadas, promoção baseada em mérito, altos patamares de eficácia e salários adequados” (Rua, 1999, p. 278).

⁸ Segundo o Direito Administrativo, que normatiza a administração pública brasileira, para todos os outros entes, pode-se fazer o que não lhes é legalmente proibido, enquanto os servidores públicos somente podem fazer o que lhes é expressamente permitido pela lei e demais regulamentos públicos.

Apesar de tratar de forma generalizada, esse exemplo também se encaixa às empresas estatais sobre a questão dos diversos institutos legais que regulamentam o setor público brasileiro. Depois da Constituição Federal de 1988, o concurso público se tornou obrigatório para o ingresso no serviço público⁹, porém, tanto na administração direta quanto na indireta, há funções de livre provimento, ou seja, a escolha de seus ocupantes está dentro do arbítrio do administrador, dado o poder discricionário da administração pública.

Essas funções¹⁰ são, geralmente, de coordenação e chefia. Na administração direta essas estão contidas no Grupo de Direção e Assessoramento Superior (DAS), escalonadas de 1 a 6, sendo o DAS 1 destinado aos chefes de serviço e o DAS 6 para os secretários ministeriais, numa hierarquia funcional. A outra finalidade para tais funções, a de assessoramento, aumenta o espectro do livre provimento.

Já os funcionários das estatais são considerados servidores públicos, também admitidos por concurso público, mas são contratados por normas privadas¹¹, não tendo a estabilidade garantida como os da administração direta, e mais recentemente, apenas daquelas carreiras consideradas como sendo típicas de Estado.

“Os empregos no setor público são regidos por diferentes regimes legais: o contrato tradicional, nos termos do estatuto do serviço público; o contrato de trabalho do modelo privado, regulado pela legislação trabalhista em geral; o contrato por tempo limitado, destinado a vigorar por determinado período. (...) A presença cada vez maior do governo e de sua burocracia e o desejo de livrar tanto administradores quanto políticos das limitações estatutárias levou à adoção dos contratos de trabalho regulamentados por normas de caráter privado” (Campos, 1990, p. 43).

O contrato por tempo limitado é o equivalente ao DAS na administração direta: provê funções gratificadas por meio do arbítrio do administrador, isto é, sem a realização do concurso público¹².

⁹ Esses servidores são regidos pela Lei nº 8.112/90 que introduziu o Regime Jurídico Único (RJU) o qual rege as carreiras estáveis do funcionalismo público – os antigos estatutários.

¹⁰ Esses, enquanto ocupam tais funções, são tratados como estáveis, pelo RJU, mas não desfrutam de estabilidade.

¹¹ Contratos regidos pela CLT.

¹² Os empregados são contratados para cargos específicos, sem concurso público, pela CLT, mas precisam ser periodicamente confirmados em seus postos.

Com tanta regras para contratação e restrições orçamentárias constantes, Carvalho (1995) observa sobre a cultura administrativa brasileira, que no serviço público surge a figura do “gerente equalizador”, capaz de usar suas competências para corrigir limitações da estrutura e dos sistemas formais, além de reforçar o que há de positivo para o alcance dos objetivos organizacionais. A autora tem dúvidas quanto à capacidade de se ensinar formalmente essas competências, e se essas não podem ser confundidas com usurpação de poder e escapismo (como a constante contratação de pessoas que não prestaram concurso público). Isso tanto pode ser identificado como uma forma de desenvolvimento da criatividade para suprir as carências de treinamento formal e condições de trabalho, ou ainda, uma confirmação do que Carbone (2000) denominou de traços indesejáveis do administrador público brasileiro, quais sejam: permeabilidade excessiva às pressões externas; paternalismo nas negociações; não aproveitamento de oportunidades no ambiente negocial; visão sectária e ausência de articulações produtivas no ambiente interno; medo, falta de ousadia e de comprometimento no processo de tomada de decisões; apego ao poder; gerência de RH despreparada, autoritária, paternalista, e sem compromisso com a formação profissional.

A figura do “gerente equalizador” estaria ligada à administração com recursos escassos e regras confusas e inconstantes. Tais restrições e práticas não sugerem a gerência efetiva de fatores motivacionais, o que dificulta aos gerentes públicos alcançarem competências essenciais nas modernas economias. Conforme explica Carvalho (1995), o gerente, no contexto atual, deveria desenvolver algumas competências: técnica; interpessoal; administrativa; política (identificação de fontes de poder para reconhecer motivações nem sempre reveladas).

“Espera-se que os gerentes tomem consciência das mudanças que se processam em todos os planos: econômico, social, público, cultural e que desenvolvam “habilidades especiais” para enfrentar os desafios e as oportunidades decorrentes” (Carvalho, 1995, p.33)

– deveria haver desenvolvimento de senso crítico e de criatividade para ampliar seu escopo de atuação (o que também não é simples dado o caráter compartimentalizado da administração pública brasileira). O gerente moderno possuiria, assim, um papel de integrador de pessoas às tarefas e à organização, por meio de mecanismos que levassem à satisfação dos empregados; necessitando de características como capacidade de: liderança, negociação, e comunicação. Essa figura não condiz mais com a do gerente

tradicional, o controlador, com visão do Homem Econômico do modelo mecanicista de Taylor, e tão comum na administração pública.

“Espera-se do gerente que, ao lidar com as pessoas, tenha uma clara compreensão da natureza humana e social e seja capaz de obter seu compromisso com a tarefa e a organização, a partir da capacidade que ele tenha de transmitir confiança e credibilidade às suas equipes” (Carvalho, 1995, p. 29)

No Brasil, é difícil se estabelecer esse tipo de relação entre gerentes e técnicos no setor público, dada a rotatividade dos primeiros, em função de serem cargos comissionados, conforme mencionado anteriormente, cuja provisão tem se dado, prioritariamente, por pessoas externas às carreiras. Além disso, não há preocupação com a formação de gerentes, e uma vez que esses cargos mesmo ocupados por servidores, são utilizados como fonte de aumento remuneratório e de poder, são preenchidos sem atenção a sua capacidade de gerir pessoas. Como ressalta Moscovici (1985): o gerente eficaz considera em seu desempenho global, seu papel organizacional, e possui competências técnica e interpessoal: é motivado; realiza potencialidades; participativo; têm objetivos pessoais alinhados com os organizacionais; flexível; preocupado em institucionalizar as competências no médio e longo prazos. Como a atuação, no longo prazo, desses indivíduos não será, provavelmente, na esfera pública, seu compromisso e motivações com o serviço público podem ficar um pouco dispersos; sendo esse fenômeno encontrado tanto na administração direta quanto nas empresas estatais.

Paradoxalmente, Carvalho (1995) aponta o setor empresarial estatal como o mais rico em experiências de desenvolvimento gerencial e adoção dos modismos dos rituais gerenciais, dentro do setor público. O artigo cita como exemplo a Telebras. Não considera, porém, que em 1995, iniciou-se o processo de preparação para a privatização dessa empresa, o que demandou a modernização e enxugamento de suas atividades, sendo um ambiente propício para tais programas. As empresas estatais, no entanto, não possuem tratamento diferenciado apenas pelos órgãos de controle, como visto no Capítulo 2; a cobrança por modernização e competitividade também são diversas dependendo da posição estratégica ocupada por essas em relação às políticas governamentais. Deve-se citar que as empresas ferroviárias governamentais aparecem no estudo de Geddes (1994) como sendo reduto de burocracia tradicional e que não atingiam as metas e políticas públicas.

Foi tentando alterar essas características que se instalou a Reforma Administrativa de 1995. Pacheco (1999) aponta que todos os conceitos usados na Reforma eram novos (núcleo estratégico; atividades exclusivas de Estado; etc.), como se isso significasse uma conscientização da necessidade de mudança – a cultura dos servidores não foi, todavia, uma preocupação dos formuladores da Reforma. Esse fato tem como explicação que:

“... as elites políticas têm como horizonte estratégico a criação de ambiente institucional que facilite a implementação de suas escolhas e ofereça sustentabilidade às orientações que tais elites definem para a economia e para as funções do Estado. (...) as escolhas das elites políticas é a variável explicativa fundamental para a emergência e a consolidação das reformas administrativas nos diferentes cenários institucionais” (Costa, 1999, p. 223).

Assim foi no Brasil, levando as elites administrativas a formularem um modelo de administração gerencial no qual os recursos humanos foram os que receberam menos atenção e investimento, resultando numa reforma fracassada, como analisado no capítulo precedente.

Nesse contexto, o ideal pregado por Levy (1997) da administração gerencial, em relação à política de Recursos Humanos, com: prioridade nos resultados; menor hierarquização; envolvimento de todos os servidores; gestão de RH por meio de profissionais com domínio da missão da organização, mais independentes para tomada de decisões, não ocorre no serviço público brasileiro como um todo, e muito raramente nas empresas estatais. O setor de RH é fraco politicamente dentro da estrutura organizacional, despreparado e submisso às limitações orçamentárias, tendo de trabalhar com horizontes de planejamento distintos para os diversos servidores e gerentes (dependendo se são ou não estáveis no serviço público, ou seja, se durarão mais do que uma gestão), além de não ter criatividade para alternativas mais baratas de treinamento e capacitação.

Como ressalta Carbone (2000), no entanto, as culturas organizacionais, especialmente no serviço público, têm valores e símbolos próprios que não são alterados autoritariamente ou sem conhecimento prévio das regras existentes. A resistência à mudança não é explícita, porém não permite que as alterações se processem – as regras e o modo operacional instituído são comumente citados como paradigmas imutáveis. O

autor identifica alguns fatores que dificultam a mudança na administração federal: burocratismo, autoritarismo e centralização; aversão aos empreendedores, sentimento de levar vantagem, reformismo alavancado por disputas de poder, causando descontinuidades administrativas. Essas práticas do setor público são congruentes com Barbosa (2001) e a noção de igualdade da cultura brasileira, pois o autoritarismo somente encontra espaço onde as pessoas se submetem às regras centralizadoras; além de também guardar coerência com Vieira et alii. (1982) sobre o “jeitinho” brasileiro de administrar. O quadro descrito encontra seu reflexo nas práticas políticas, uma vez que, diante da impotência do povo e do funcionário público, as intervenções políticas se tornam mais freqüentes e efetivas, como o observado por Campos:

“Na cultura política não há uma tradição de conquista pela cidadania, do mesmo modo que não há qualquer compromisso popular com qualquer forma de associativismo. Em lugar de participar de organização para agregação de seus próprios interesses, ou para o enfrentamento do poder do Estado, as pessoas preferem esperar que o Estado defenda e proteja os interesses não-organizados. (...) Tampouco a participação tem constituído tradição; o sentimento de impotência e de desesperança diante da dominação do Estado empresta à participação o caráter de custo vão – e não de um direito civil” (Campos, 1990, p. 37).

Tal diagnóstico da cultura nacional e suas conseqüências para a relação entre comunidade e Estado estão de acordo com os resultados da pesquisa de Putnam (2000) sobre as comunidades menos cívicas na Itália e as resultantes do associativismo na cultura política regional nas mais cívicas. O apego ao emprego público, mesmo numa empresa em liquidação, também é explicado por essa idéia de que o Estado tem que resolver o problema de seus cidadãos. Diante disso, Campos (1990) se contrapõe ao modelo burocrático weberiano para o Brasil, expondo a fragilidade da cultura brasileira diante do poder do Estado, o que leva à aceitação de práticas patrimonialistas, mesmo dentro de padrões legais restritos, indo de encontro à afirmação de Bresser Pereira (1999) de que a burocracia brasileira não amadureceu.

3.2. Patrimonialismo

A falta de critérios promocionais relativos é caracterizada por Weber como prática patrimonialista, o que é muito comum em empresas estatais, especialmente sentido na falta de política de recursos humanos encontrada na RFFSA, em liquidação.

“Quando a administração de grandes formações políticas está patrimonialmente organizada, toda tentativa de determinar “competências” acaba (...) afogada numa maré de títulos oficiais com sentido que varia quase totalmente por livre-arbítrio” (Weber, 1999, p.254).

Depois da entrada em liquidação, as relações do poder político se fazem sentir muito mais indiretamente (por meio de pedidos das instâncias hierarquicamente superiores), mas estão sempre presentes, como será demonstrado no Capítulo 5. A fidelidade do empregado patrimonial é pessoal a seu senhor, e não às regras explícitas e racionais que determinam funções objetivas – será devida a quem lhe provir uma função gratificada e não ao setor público, sendo comum, por isto, entre aqueles que dependem dessas funções para ingressar na administração pública.

Seguindo a teoria de Guerreiro Ramos, Vieira et alli (1982) classificam a burocracia brasileira, no contexto de sua cultura, como exemplo do formalismo, entendido como o modo em que as diferentes atitudes são flexivelmente tomadas, em comparação às rígidas normas que regulam tais atitudes. Explica-se, assim, que as ascensões sociais no Brasil ocorram muito mais freqüentemente por vias não oficiais, exatamente como aconteceu com a distribuição de cargos em confiança da RFFSA, em liquidação, não refletindo uma política de RH, mas uma acomodação das situações funcionais dos indivíduos que muito provavelmente perderão seus empregos. Como se nota, o sistema de relações sociais interfere nas relações burocráticas - representadas pela solução adaptadora do “jeitinho” brasileiro, conforme identificado por Vieira et alli (1982, p. 27):

“Com efeito, nas organizações burocráticas o “jeitinho” é decorrente da constante necessidade do formalismo, porque é através desta característica que a organização desenvolve possibilidades de dar e negar, vetar e consentir.”

É a oportunidade de fuga do legalismo.

Tal comportamento se coaduna com a percepção da igualdade pela sociedade brasileira, conforme estabelecido por Barbosa (2001) – há uma definição moral da igualdade entre os indivíduos, sendo que as desigualdades são fruto de circunstâncias sociais. Como o mérito não é um valor intrínseco à sociedade brasileira, na qual as pessoas acreditam em relações pessoais para resolver circunstâncias negativas sociais que desigalam as pessoas, a indicação política para cargos, a sua não modificação e a indicação para as funções de gratificação como forma de solucionar problemas salariais, e não como política de RH (premiando as responsabilidades especiais de quem pode ser cobrado por uma coordenação), são compreendidas e reforçadas institucionalmente. Isto porque há a necessidade de livrar os “colegas” das desigualdades sociais óbvias na cultura nacional. É o “jeitinho” a serviço da igualdade.

“Temos então o critério meritocrático não como o critério, mas como mais um critério. Ou seja, ele passa a fazer uma triangulação com outros dois valores centrais à sociedade brasileira no que tange à avaliação das pessoas: senioridade e relações pessoais” (Barbosa, 2001, p. 56-57).

Barbosa (2001) explora, ainda, a idéia de que os significados presentes na sociedade brasileira relacionam mérito com seleção (em especial nas organizações públicas), mas não com a avaliação, principalmente dada à existência de rejeição à avaliação de desempenho que colocaria de forma desigual componentes de grupos já formados. O significado da igualdade na cultura brasileira impede tal aceitação, e a responsabilidade estará sempre na sociedade e não no indivíduo: “... no Brasil, desempenho não se avalia, se justifica” (Barbosa, 2001, p. 70). A falta de critérios para provimento de funções causa o que Barbosa (2001) cita como sendo responsável pela acomodação e passividade dos que realmente obtiveram um resultado acima da média, embora estejam dentro das convenções, mantendo a estrutura vigente (Giddens e Pierson, 2000).

A empresa brasileira, principalmente a estatal, responde, além de por um resultado econômico eficaz, por um comportamento socialmente ético; servindo ao conceito de igualdade e não incentivando à concorrência individual, e como referência de estabilidade econômica (entendo-se a sociedade brasileira como relacional), diferentemente das culturas norte-americana e japonesa, nas quais a empresa é um cartão de visita do desempenho individual ou do grau de pertencimento alcançado.

A pouca importância dada ao mérito e a necessidade de resolver problemas outros que não o econômico (primordial em qualquer empresa privada) estão refletidas no fato de que

“... a estratégia do “jeitinho”, como fuga à formalização neutra e igualitária, é um instrumento de poder principalmente daqueles que não aceitam a predominância da racionalidade econômica, ética ou legal para a distribuição dos chamados bens ou serviços públicos” (Vieira et alli., 1982, p. 27).

Convivem, harmoniosamente e com a finalidade de reduzir desigualdades, no caso da administração pública brasileira, as práticas burocráticas e patrimonialistas. Historicamente, no entanto, foram vários os movimentos de tentativa de quebra desse círculo vicioso. Os primórdios do surgimento da administração pública gerencial no Brasil ocorrem em 1967, com a edição do Decreto-Lei 200, uma vez que esse estatuiu: a descentralização para a administração indireta e o controle por resultados. A primeira medida visava imprimir maior eficiência à administração pública, considerando que a contratação para essa área era realizada pela CLT e não por concurso público que definisse uma estabilidade no cargo. As distorções desses objetivos e o fortalecimento desses mecanismos ensejaram a formação de anéis burocráticos que sustentaram a economia brasileira por algum tempo: a aliança política entre a tecnocracia estatal – civil e militar – e a classe empresarial. A falta de concurso público reforçou as práticas patrimonialistas.

“Na raiz dessa inadequação, todavia, está a própria inconfiabilidade ética do aparato administrativo público, reconhecido como ainda preso a interesses persistentes de algumas classes, inclusive a do próprio estamento burocrático-clientelista, conformado por políticos, servidores públicos e os participantes das várias corporações estatais criadas à sua sombra” (Moreira Neto, 1995, p. 81).

Apesar do insulamento burocrático característico dos servidores estatais brasileiros, principalmente da administração indireta, as práticas de clientelismo partem, predominantemente, da classe política que busca a estabilidade do serviço público para seus apadrinhados. Os funcionários da RFFSA, em liquidação, têm se utilizado de eventuais relacionamentos políticos para pressionar por aumentos pontuais de salário pela obtenção de uma função gratificada, o que será tratado no Capítulo 5. Moreira Neto (1995), no entanto, reconhece que o aparato administrativo público carece de

capacidade técnica para atuar pelos interesses diversos, que os recursos para o atendimento são escassos, e que “... falta a correta e legítima decisão política para alocá-los bem” (Moreira Neto, 1995, p. 81). Assim, sem a eficácia da esfera decisória – a qual carece de compromisso com o prosseguimento de políticas públicas - aliada a uma crise técnica e ética, pode vir a se estabelecer um processo de ingovernabilidade (no Brasil, contudo, somente se observou a ineficiência da administração pública, mas não um processo de ingovernabilidade).

Sobre o patrimonialismo, Weber (2000) explica que os funcionários são servidores fiéis individualmente ao senhor; os princípios que guiam o senhor são de motivação de equidade ou justiça ética material, por meio da distribuição de benevolências e não formal, como no caso da dominação racional. A comunidade política transforma-se, segundo Weber (1999), numa instituição protetora de direitos. Geddes (1994) afirma que esse interesse na proteção dos funcionários e dos governos locais, nada mais é do que uma defesa dos próprios interesses dos políticos, com a finalidade de se manterem no poder.

“A ação social típica dos “partidos”, (...), implica sempre a existência de uma relação associativa, pois pretende alcançar, de maneira planejada, determinado fim (...) seja de natureza “pessoal”: prebendas, poder e, como consequência deste, honra para seus líderes e partidários, ou; o que é o normal, pretende conseguir tudo isto em conjunto. Por isso, partidos somente são possíveis dentro de comunidades que, por sua vez, constituem, de alguma forma, uma relação associativa, isto é, que possuem alguma ordem racional e um aparato de pessoas dispostas a pô-la em prática, pois o objetivo dos partidos é influenciar precisamente este aparato e, se possível, compô-lo com seus adeptos” (Weber, 1999, p. 185).

Justifica-se, assim, o uso de cargos públicos para criar e solidificar a base política do Poder Executivo, convivendo com o preenchimento de carreiras típicas de Estado, por meio do concurso público – é a compartimentalização do serviço público. Essa estratégia é do tipo “*second best*”, quando a reforma administrativa encontra barreiras políticas a sua implementação, como tratado no Capítulo 2. Caracteriza-se por promoções meritocráticas informais para cargos comissionados que sustentem tecnicamente as políticas de governo (indicações de servidores concursados para funções de confiança como os DAS) – mas que não sendo legalizada pode sofrer de soluções de continuidade em detrimento do profissionalismo e insulamento requeridos -

e uso de outras indicações para garantir o apoio político no curto prazo – o patrimonialismo é a cola que mantém unidas as coalizões políticas necessárias à governabilidade. Essa estratégia, no longo prazo, costuma resultar no retardamento da criação de competências burocráticas e um dimensionamento do aparelho estatal maior que o técnica e eficazmente necessário.

Num contexto micro, a influência política na administração direta e nas empresas estatais é explicada por Campos (1990) como sendo fruto de um fraco campo institucional, que leva ao desrespeito pelo cidadão, quase sempre sem punição, e a violações da moralidade pública e política. Os políticos são vistos como defensores de seus próprios interesses, não havendo cobrança por parte dos eleitores para a troca dos grupos favorecidos, como o igualmente notado por Putnam (2000), nas regiões italianas menos cívicas. Como ressalta Weber (2000, p.149):

“Ao quadro administrativo da dominação tradicional, em seu tipo puro, faltam:

- a) a “competência” fixa segundo regras objetivas;*
- b) a hierarquia racional fixa;*
- c) a nomeação regulada por contrato livre e o ascenso regulado;*
- d) a formação profissional (como norma);*
- e) (muitas vezes) o salário fixo e (ainda mais freqüentemente) o salário pago em dinheiro.”*

A influência de políticos na administração burocrática pública é reconhecida.

“O serviço civil é, portanto, altamente vulnerável à politicagem: uma recomendação de um político pode ser mais importante do que o mérito pessoal de um postulante ou ocupante de cargo público” (Campos, 1990, p. 43).

A RFFSA, em liquidação, sofre esse tipo de pressão política tanto para a promoção ou condução de funcionários a cargos de confiança como para a destinação de bens móveis e imóveis de seu patrimônio a fim de beneficiar governos locais afiliados, como será detalhado no Capítulo 5.

“Em qualquer esfera de governo – mesmo federal – os empregos funcionam como moeda no jogo político. Políticos trocam apoio a projetos do Executivo por cargos de

alto nível no serviço público, de preferência no setor “produtivo”, onde os salários são mais elevados e os controles mais frouxos” (Campos, 1990, p. 44).

Cabe ressaltar que a distorção é maior numa empresa em liquidação, considerando-se que a utilização de uma influência política pode ser a última chance de se ter a vida funcional melhorada, dado que a liquidação deteriora e despreza as habilidades pregressas de quase todos (especialmente dos engenheiros, os quais anteriormente eram elite dentro da empresa operacional). Antes disso,

“... isto opõe resistência ao interesse de poder das instâncias dirigentes da burocracia, as quais sempre aspirarão à liberdade incontrolada e, sobretudo, à monopolização dos cargos de ministro para ascensão de funcionários” (Weber, 1999, p.564).

Esse poder é reduzido na medida em que as atividades da empresa passam a ser limitadas à venda de ativos e defesa de processos judiciais. Tal situação enfatiza a falta de “*accountability*” dos funcionários.

Relembre-se que a reforma administrativa gerencial de 1995 objetivava a minimização do hibridismo entre o patrimonialismo e a burocracia imatura (Bresser Pereira, 1999), pois entendia-se que:

“Enquanto esse tipo de cultura burocrática não for mudada, enquanto não houver o amplo entendimento de que quem presta serviço ao Estado deve fazê-lo de forma eficiente e competitiva, será difícil transformar o Estado brasileiro em uma instituição realmente democrática a serviço dos cidadãos e não em uma organização a serviço dos funcionários e capitalistas, que têm poder suficiente para privatizá-lo” (Bresser Pereira, 1999, p. 56),

já que, como explica Campos (1990), há a característica da força do Poder Executivo brasileiro: que arrecada e aloca recursos públicos sem consideração com princípios de igualdade ou transparência, o que é sentido na administração das empresas estatais pela influência política e menos técnica sobre os gastos e alocação de recursos controlados pela administração direta, sem relação com as demandas sociais – que também deveriam ser atendidas pelo hibridismo do papel das estatais. A impunidade que graça anula os controles exercidos pela burocracia, mesmo com a abundância de leis:

“...centralismo e autoritarismo fizeram um casamento de conveniência e o formalismo tem sido o guardião desse vantajoso arranjo” (Campos, 1990, p. 41)¹³.

3.3. “Accountability”

No mesmo raciocínio traçado por Putnam (2000), Campos (1990) afirma que para reduzir o controle político da administração pública brasileira é necessário alterar o relacionamento entre o governo e a sociedade, para que esta se sinta menos protegida e mais responsável pelo Estado; que o governo se torne mais transparente e descentralizado permitindo um acompanhamento comunitário; e que o formalismo não impeça as ações sociais. Como a autora explica¹⁴:

“O clientelismo oficial sempre foi largamente aceito como prática administrativa em todos os níveis de governo, quer no Executivo, quer no Legislativo” (Campos, 1990, p. 48).

A fiscalização do desempenho dos servidores públicos, segundo a autora, deveria ser realizada pelos cidadãos e não pelos próprios burocratas ou seus superiores – o que leva, muitas vezes a uma “accountability” ascendente, ou seja, uma responsabilização apenas em relação aos superiores hierárquicos – uma distorção, visto que a finalidade pode ser a de alcançar benefícios próprios, inclusive na carreira. No Brasil, o Estado aparece como tutor de seu povo – sem atitude pró-ativa frente a seus direitos, sem fiscalizar os serviços públicos, seguindo a cultura nacional (Barbosa, 2001).

“Sob a falaciosa premissa de que administração e política são processos distintos, a prática da accountability por parte da burocracia oficial seria uma questão de desenvolver mecanismos burocráticos de controle. Ao reconhecermos que as burocracias têm de fato um papel ativo na formulação da política, entendemos que estávamos contando com um arcabouço defeituoso para o problema da accountability. Embora necessários, os mecanismos de controle interno não bastam para garantir que o serviço público sirva a sua clientela de acordo com os padrões normativos do governo democrático.” (Campos, 1990, p. 33-34).

¹³ Entendido o formalismo como a distância entre as normas e regulamentos e sua prática nas sociedades.

¹⁴ Servindo à interpretação das setas azuis dos diagramas de relações de poder, a ser analisado no Capítulo 5.

Neste contexto, Campos (1990) afirma que a profissão de funcionário público é valorizada mais pela estabilidade e aposentadoria que proporciona que pelos salários; o que também explica o apego dos funcionários das estatais, por mais que a estabilidade nessas empresas não seja uma conquista legal (dada a contratação por regras privadas), mas convencionada – o interesse é privado/individual e não público/coletivo. O grau de “*accountability*”, todavia, dependeria das instituições, valores e da história das sociedades; como o civismo brasileiro não é algo culturalmente impregnado, a “*accountability*” é incipiente, apesar da tentativa de mudança cultural a que se propôs a Reforma Administrativa de 1995. O comportamento funcional nas estatais e na RFFSA reflete a história latino-americana de clientelismo ibérico.

Dentro das diferentes formas de provimento de cargos públicos, a responsabilidade pela coisa pública não encontra, geralmente, ressonância em nenhum deles. Os que detêm funções comissionadas não têm compromisso com o futuro e os funcionários de carreira raramente entendem o cidadão como seu cliente¹⁵. As atividades-meio costumam consumir a maior parte do tempo dos burocratas públicos, não havendo a determinação de uma meta que atinja os interesses da comunidade. Como ressaltado no Capítulo 2, nem os órgãos de controle efetuam cobranças nesse sentido.

A idéia da Reforma afastaria o corporativismo da classe burocrática,

“...essa máquina hermética de um grupo privilegiado e parasita, identificada com políticos, servidores públicos e empregados de empresas estatais” (Moreira Neto, 1995, p. 45),

tendendo a uma visão mais consciente de serviço público. Haveria, ainda, os custos transacionais burocráticos, retirando o interesse de novos investimentos no país.

No momento em que se alcança, politicamente, o desejo pela reforma administrativa, valeria utilizar-se das sugestões metodológicas de Carbone (2000) para que se implantem as alterações necessárias na administração pública brasileira, incluindo alguns passos como: estudo das especificidades da cultura nacional e da organizacional; levantamento das características de outra cultura organizacional (“*best*

¹⁵ Como apontado por Vieira (1997) para o estudo dos presídios brasileiros e escoceses.

practices”); mapeamento de competências corporativas; análise das lacunas de competências tecnológicas e comportamentais. Em sua estrutura analítica:

“As descobertas relativas às questões comportamentais ajudam a arquitetar o plano de gerenciamento da cultura corporativa, através da introdução de novos rituais, paradigmas e comportamentos de sucesso dentro da empresa, reorientando as atitudes do corpo funcional. As descobertas relativas aos gaps de competência completam a análise, pois oferecem uma percepção sobre quais tecnologias, conhecimentos e processos devem ser alterados, substituídos ou adquiridos, para que a empresa mantenha-se com êxito no mercado” (Carbone, 2000, p.143).

Com isso, pretende-se que sejam cultivados os fatores que alavancam a mudança: flexibilidade; mobilidade; mutabilidade; criatividade; boa convivência intercultural; alegria e simpatia, em conformidade com o gerente equalizador de Carvalho (1995). Estas são sugestões para minimizar a não observância de algumas variáveis importantes na reforma administrativa, efetiva apenas se também fosse cultural; identificando e minimizando as resistências dos recursos humanos da administração pública à alteração de sua cultura, e elevando o grau de “*accountability*”.

Reforça-se, assim, a importância em mapear os entraves às estratégias de empresas estatais, estabelecidos nas relações de poder que moldam os indivíduos em suas e por suas instituições, como definidas no Capítulo 2 (Douglas, 1998), entendendo segundo Putnam (2000), que as regras institucionais tendem a se auto-reforçar sendo difícil para os indivíduos se insurgir, mas fácil é se adaptar às regras vigentes (importância do papel das convenções e seu futuro na formação das instituições). Há indução na formação de organizações especializadas nas imperfeições das regras¹⁶:

“...depois que o desenvolvimento toma determinado rumo, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social reforçam essa trajetória” (Putnam, 2000, p. 189).

Aproveita-se da complexidade da ordenação de recursos humanos e de sua temporalidade instável para agir dentro do formalismo, em detrimento ao legalismo.

Assim, a intervenção nesse contexto não deve seguir modismos gerenciais, mas que se estabeleça uma teia de significados, própria da organização em questão, e a

¹⁶ Como o caso dos advogados que atuam contra a RFFSA, fato que será abordado no Capítulo 5.

lógica subjacente às diversas estratégias de manipulação do discurso, usadas como forma de resistência dos liderados aos objetivos dos líderes do processo de liquidação. Para complementar esse entendimento, o próximo capítulo fará um levantamento das teorias sobre a burocracia e seu poder, compreendido nas mensagens explícitas ou não da cultura burocrática.

4. BUROCRACIA E RELAÇÕES DE PODER

Havendo analisado a burocracia nacional e suas formas de ordenamento e recrutamento, além da sua relação com o ambiente, resta fazer um levantamento de como a burocracia representa uma fonte de poder e como os agentes se relacionam com esse poder, dentro de um determinado contexto cultural. Como analisado no Capítulo 2, a burocracia estatal brasileira não pode ser considerada como madura, sofrendo de práticas patrimonialistas, conforme apontado no Capítulo 3. Neste capítulo, expor-se-á a contribuição e adaptabilidade da literatura sobre a cultura organizacional, por meio de um recorte semiótico – entendida como fator comunicativo – para análise de fenômenos organizacionais (através de seus signos, especialmente suas manifestações de poder), e mais precisamente do processo de liquidação da RFFSA.

A Semiologia estuda as convenções da comunicação como fenômeno da cultura – determinada sociológica e historicamente (Eco, 1997). É a ciência dos signos explicando a cultura pelo aspecto das diferentes estruturas de comunicação existentes e nesse estudo de como essas estruturas podem servir de ferramentas de poder, de resistência ao processo de liquidação. O conceito de cultura será o de Eco (1997, p.5):

“... é cultura toda intervenção humana sobre o dado natural, modificado de modo a poder ser inserido numa relação social”,

ou seja, há que se conhecer para então tentar remover barreiras de quem tem a contribuir com o processo, por meio de seu conhecimento acumulado.

O contexto institucional em que esse processo de liquidação ocorre é um campo de aplicação de uma descrição densa do comportamento dos líderes e dos liderados, por meio da observação de suas ações simbólicas – aquelas cujo significado é compreendido pela instituição num dado momento, o que exclui os atuais líderes (que dela não pertenciam quando a empresa era operacional). As formas de reverência de alguns funcionários a outros que não possuem cargos de chefia, mas os quais os detinham no passado (tais como o tamanho de mesas e salas, e a credibilidade no repasse das informações), é um exemplo de ação simbólica permeada pelas relações de poder informais, institucionalizadas na RFFSA. O entendimento desses fluxos pode se dar por meio de uma observação participante, a qual permitirá a realização da descrição etnográfica.

“Assim, há três características da descrição etnográfica: ela é interpretativa; o que ela interpreta é o fluxo do discurso social e a interpretação envolvida consiste em tentar salvar o “dito” num tal discurso da sua possibilidade de extinguir-se e fixá-lo em formas pesquisáveis” (Geertz, 1989, p. 31).

Pretende-se entender o comportamento dos funcionários da RFFSA em liquidação e a lógica subjacente a esse, para que se possam estabelecer novas estratégias administrativas. A vida social e a linguagem dependem da sua estruturação continuada, ou seja, mantem-se por meio de ações rotineiras que as validam e revalidam constantemente – é uma constante reprodução social. Essa estrutura é fruto de ações conscientes dos indivíduos, em determinados contextos. As convenções sociais exigem conhecimento mútuo dessas convenções – as convenções da RFFSA ainda não são de conhecimento de seus líderes, levando a ruídos na linguagem.

Forças estruturais são validadas e vivas devido à existência das convenções, e dão forma às instituições que englobam relações de poder. Tomando isto como verdade, e que há convenções sociais dentro da RFFSA, a ocorrência regular de certas atitudes conscientes (Giddens e Pierson, 2000) leva a se esperar efeitos de retardamento do processo de liquidação, não se podendo negar que os empregados agem conscientemente ao evitar o sucesso desse processo. Na ausência de poder deixada por sucessivas administrações da empresa, pouco comprometidas, ou pouco capazes de levar o processo de liquidação adiante, o mecanismo de produção de consenso e convenções sociais foi produzido pelos empregados, os quais foram eficazes em articular formas de resistência à liquidação.

Por outro lado, Douglas (1998) afirma que um indivíduo não deseja ver a extinção de sua comunidade, mas também não quer abrir mão de sua autonomia individual:

“É axiomático, para a teoria, que o comportamento racional se baseia em motivos de auto-referenciação. O indivíduo calcula o que é aquilo que melhor atende a seus interesses e age de acordo com isso” (Douglas, 1998, p. 23).

O relacionamento grupo/indivíduo passa por hierarquias complexas, capacidade de coerção, existência de convenções e interesses individuais. As grandes decisões, no entanto, não são tomadas individualmente, sendo mais confortável se apoiar num pensamento institucional já cristalizado na mente de muitos. A cooperação social existe

e um comportamento não-cooperativo costuma sofrer sanções dessa sociedade (fora do consenso e das convenções sociais especialmente voltadas a enfrentar o processo de liquidação).

Entende-se que a organização é um agrupamento social legitimado, baseado em convenções que existem porque um grupo necessita de uma regra que lhe permita coordenação. Assim, indivíduos optam pela segurança das instituições, como denominadas por Douglas (1998), que eliminam incertezas comportamentais, dada a regra pactuada:

“No mínimo uma instituição não passa de uma convenção. (...) uma convenção surge quando todos os lados têm um interesse comum na existência de uma regra que assegure a coordenação, quando nenhum deles se desviará, a menos que a desejada coordenação se tenha perdido (Lewis, 1968). Assim, nessa medida, por definição, uma convenção se autopolícia (...) a expressão instituição será usada no sentido de um grupamento social legitimado” (Douglas, 1998, p. 55-56).

Essas convenções que formam as instituições, analisadas por Douglas (1998), em conjunto com o “jeitinho” brasileiro de administrar, de Vieira et alli. (1982), e a origem do sistema meritocrático de Barbosa (2001) explicam a resistência da RFFSA em aceitar seu processo de liquidação e as relações informais de poder nas quais se baseia essa convenção, mas ainda assim, aplicando regras de RH que signifiquem uma melhora na situação funcional daqueles que não tiveram oportunidade de melhorar enquanto a empresa era operacional. Citando Douglas (1998, p. 86):

“Quando (sic) mais a organização social for um grupo latente, consciente dos problemas organizacionais (...), mais seus membros invocarão uma história de perseguições e resistência”.

E quanto mais esse discurso se repetir, mais as convenções estarão arraigadas da sua verdade coagida e demonstrada pelo discurso corrente (Foucault, 2001b).

A instituição é também responsável pelo funcionamento da racionalidade weberiana da burocracia, permitindo que seja feito apenas o que se deseja, por meio do estabelecimento de rotinas e da abstração causada pela procuração passada à instituição para pensar por essa. O reforço dessas regras leva ao círculo vicioso, já citado no Capítulo 3:

“... a rigidez com a qual são definidos o conteúdo das tarefas e as relações entre essas tarefas e a rede de relações humanas necessária para o seu cumprimento tornam difíceis as comunicações entre os grupos e com o meio ambiente; as dificuldades resultantes, em lugar de impor uma mudança radical do modelo, são utilizadas pelos indivíduos e pelos grupos para melhorar suas posições na luta pelo poder no seio da organização, e esses comportamentos suscitam novas pressões em favor da impersonalidade e a centralização (...) a única solução possível para acabar com os privilégios abusivos, adquiridos pelos indivíduos e pelos grupos” (Crozier, 1981, p. 283).

Além do círculo vicioso, a maior dificuldade para essa análise advém dos diversos contextos encontrados na empresa e proporcionados pela inércia da administração anterior e pelas diferenças de estabilidade profissional entre líderes e liderados: de um lado a Comissão formada por servidores estáveis que voltarão às suas funções burocráticas no final do processo com a missão de acelerar a liquidação; de outro, aproximadamente 500 funcionários da RFFSA, que não foram dispensados e têm que trabalhar pela extinção de seu local de trabalho. Conclusão: não se quer decifrar a mensagem da forma que foi emitida, dadas as experiências diversas e as convenções culturais em relação ao papel da empresa e sua importância, como se os códigos fossem léxicos, cujas estruturas de poder informais não têm interesse em transformar em códigos. A estratégia de resistência passa pela falta de vontade de repassar os códigos da empresa à administração do processo de liquidação, uma vez que isso poderia ensejar sua aceleração.

Não entender a mensagem também está relacionado à falta de capacidade de se colocar no contexto de quem está transmitindo a mensagem ou desse transmissor no lugar do receptor. Ocorrem pré-julgamentos baseados em significados e códigos próprios (Rogers and Roethlisberger, s.d.) – como uma maneira de manipular o discurso.

A hierarquia e a distância do poder imprimem maior ansiedade à comunicação e como essa deva ser estabelecida (Hofstede apud Migueles, 2002). Como o objetivo é retardar o processo, conscientemente, os funcionários não repassam informações e aumentam a importância da distância hierárquica para que se imprima um ritmo lento de execução.

Os códigos, como fonte de poder, permeiam as relações de poder informais, na RFFSA, mais do que as formais, as quais sofrem boicotes, como será relatado no Capítulo 5. O poder informal, muitas vezes, é baseado na detenção de informações secretas e que serão repassadas aos funcionários por meio de seus signos próprios, raramente percebidos pelos detentores formais de poder, estranhos à estrutura da RFFSA:

“... em qualquer sociedade existem relações de poder múltiplas que atravessam, caracterizam e constituem o corpo social e que estas relações de poder não podem se dissociar, se estabelecer nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação e um funcionamento do discurso.” (Foucault, 2001a, p.179).

O poder é entendido como em Foucault:

“O poder não é um objeto natural, uma coisa; é uma prática social e, como tal, constituída historicamente” (Foucault, 2001a, p. X).

Foucault (2001a) separa o poder do aparelho do Estado, uma vez que mesmo que tal aparelho seja destruído, o poder arraigado na sociedade manterá muitas de suas características. O poder é algo que se exerce e se torna aparente nas relações de poder. O exercício do poder deve ser visto não apenas pelo seu lado coercitivo, mas também com uma visão de realização. Se usado positivamente, serve à consecução de objetivos, por exemplo, organizacionais, conforme estimulado por Kanter (1984) para as lideranças inovadoras (apesar de não haver espaço para uma gestão inovadora na liquidação, reforça-se um caráter positivo do poder). Esse, segundo Foucault (2001a), pode ser entendido como disciplina, organizando espaço e tempo, registrando conhecimentos que alimentarão as relações de poder, ao mesmo tempo em que essas se formam, moldando o indivíduo que será alvo do poder. O poder, ainda que informal, na RFFSA moldou os indivíduos, uma vez que esses entendiam seu lado positivo – o poder da resistência – que moldou discursos, atualmente utilizado como ferramenta de poder.

Foucault (2001a) estatui que se pode entender que o poder não esteja com os dirigentes, mas quem o detém, ainda que informalmente, o utiliza. O difícil é determinar quem o detém, mas a falta de exteriorizações que indicam certo *status* funcional, mesmo no exemplo específico de uma organização, demonstra quem não o possui.

O poder do Estado, além de contar com o monopólio da violência, se eleva com o poder administrativo por meio da vigilância, cada vez mais eficiente em armazenar e transportar informações com rapidez e segurança, havendo maior interferência desse na vida dos governados. A vigilância se relacionaria, desta forma, com a poliarquia e com os direitos de cidadania (Giddens, 2001). Esse poder administrativo vai além do poder burocrático analisado por Weber que seria advindo da especialização do funcionário.

A vigilância e o código de informações são elementos essenciais do poder administrativo que regula as ações humanas, uma vez que têm a vantagem de tentar apreender o conhecimento tácito das culturas puramente orais (Giddens, 2001). As estatísticas oficiais são preciosos instrumentos de autoregulação reflexiva. O armazenamento e controle da informação como meios da vigilância que mobiliza o poder administrativo produzem uma certa pacificação interna (liberdades cerceadas por direitos de cidadania e de lei e ordens requeridas democrática e legalmente). Assim, tenta-se um acordo organizacional entre líderes e liderados, dada a dialética do controle. Outra forma de pacificação interna é a transferência do controle e da capacidade de se utilizar dos meios de violência para a relação mediada pelo contrato de trabalho – sendo essa a fonte original de poder entre empregador e empregados, mas que num estado liberal-democrata também impõe seus limites aos líderes (Giddens, 2001).

Todas as estratégias de controle dos detentores de poder se refletem em contra-estratégias por parte dos subordinados, o que Giddens (2001) denomina a dialética do controle. Quanto mais o controle depender do poder de líderes sobre liderados, mais a organização tenderá a ser volátil, como ocorre na Comissão de Liquidação da RFFSA que depende do poder formal sobre seus funcionários para realizar os objetivos da liquidação, enfrentando suas relações informais de poder para retardar o processo. Dentro desta perspectiva, Giddens (2001) argumenta que a dialética do controle, nas sociedades de classe, é uma questão de “autonomia fragmentada”, uma vez que quanto mais reciprocidade houver entre governantes e governados, mais os liderados influenciam os governantes (o que condiz com o observado por Putnam, 2000, para as comunidades cívicas italianas).

A Comissão de Liquidação tentou imprimir um controle maior dos processos para acelerar a liquidação, porém, como depende do conhecimento e do trabalho dos empregados, enfrenta a estratégia de controle do ritmo pelos subordinados: por meio da

postura do espectador (Prates e Barros, 1997), de barreiras à comunicação e à difusão do conhecimento; e dos conflitos entre burocratas e especialistas (Thompson, 1967).

A RFFSA em liquidação mantém a falácia da hierarquização das organizações brasileiras, com seus cargos em confiança sendo ocupados por pessoas que tiveram pedidos de políticos, ex-dirigentes ou demais funcionários conceituados, reflexo de uma estratégia de compartimentalização do poder do Estado (Geddes, 1994). Essa é uma das manifestações de poder informal dentro da empresa que emperram seu processo de liquidação.

Para as relações de poder, Weber reconhece três tipos de dominação pura: a tradicional, a carismática e a racional ou burocrática. Os princípios das organizações e de dominação são tipos puros, expostos por Weber (1999), cuja caracterização é feita de forma a permitir uma análise como tipos extremos, no meio dos quais surgem os objetos mais reais, intermediários.

A dominação racional é o tipo ideal de administração burocrática, conforme tratado no Capítulo 2. A dominação burocrática é regida, segundo Weber (1999) pelos princípios das competências oficiais fixas (distribuição de atividades; do comendo; e da contratação pela qualificação dos funcionários); e da hierarquia de cargos; além da documentação e registro, separando o privado do profissional. Suas palavras-chave são: regra; finalidade; meios; e impessoalidade¹⁷.

No tipo burocrático ideal, há um sentido de fidelidade ao cargo e não o entendimento de troca de trabalho por remuneração, apenas; pressupondo uma dedicação exclusiva a tal cargo. Com a entrada da empresa em liquidação, os interesses pessoais são priorizados, assim como a eventual existência de atividades fora da empresa, mesmo que em detrimento dessa. Não há o interesse em se pedir demissão, tendo em vista a perspectiva de uma aposentadoria integral, mas sendo a remuneração relativamente baixa (especialmente para aqueles de nível superior), o trabalho paralelo é visto como normal pela maioria dos funcionários. A estima estamental que Weber

¹⁷ Como observado no Capítulo 3, pelas práticas patrimonialistas, esses princípios também não eram seguidos pelas administrações da RFFSA que eram pressionadas pela classe política na admissão de funcionários, na escolha irracional dos consagrados com funções de confiança, e não preocupação com a documentação do conhecimento, que atualmente é tácito, sendo utilizado também como estratégia de manutenção de emprego, uma vez que o conhecimento não documentado pode ser indispensável para

(1999) coloca como positiva numa administração racional (conceito próximo ao do insulamento burocrático) sofre distorções nessa situação, na qual tal estima é dada àqueles que criarem empecilhos à liquidação.

Com o paradigma weberiano de que a burocracia é uma forma de dominação racional, Campos (1990) entende que:

“A inevitável necessidade do desenvolvimento de estruturas burocráticas para atendimento das responsabilidades do Estado traz consigo a necessidade da proteção dos direitos do cidadão contra os usos (e abusos) do poder pelo governo como um todo, ou de qualquer indivíduo investido em função pública” (Campos, 1990, p. 33).

Assim, cria-se a necessidade da responsabilização do servidor pelo seu trabalho e pelo patrimônio público a esses confiado, é a chamada “*accountability*”, a qual, conforme visto no Capítulo 3, é bastante rara no serviço público brasileiro.

Do ponto de vista social, para Weber (1999), a dominação burocrática significa o formalismo impessoal, sob a égide do dever e sem paixões de qualquer forma, o que não parece ocorrer na prática, muito menos em uma empresa em liquidação, na qual as emoções estão ativas dadas as incertezas quanto ao futuro dos funcionários que trabalham pelo objetivo organizacional de extinguir a empresa.

Os tipos ideais, como a burocracia weberiana, são vistos por Bourdieu (2001) como úteis para guiar a construção de hipóteses sobre os sistemas de relações, mas não para serem copiados ou extrapolados como explicações de verdades contextualizadas, como as percebidas nas empresas estatais brasileiras, e em particular, na RFFSA, em liquidação.

Cabe retornar ao tratado no Capítulo 2 sobre o “círculo vicioso” da burocracia de Crozier (1981): as regras rígidas impessoais (limitando iniciativas e criatividade) e a centralização decisória, típicas do modelo ideal weberiano levariam a seu reforço, mesmo quando essas não conseguissem alcançar as atividades prescritas, aprofundando o problema dentro das mesmas normas, e distanciando-se da eficácia dos resultados.

defesas judiciais ou para procurar algum imóvel não registrado (e que tende a se perder com a transferência de pessoas para a ANTT ou seu desligamento da empresa).

A burocracia encontra, segundo Weber (1999), dificuldade de se estabelecer onde existiam estruturas antigas arraigadas de administração. Apesar da não Antigüidade destas estruturas, a atual Comissão de Liquidação sentiu muita dificuldade em implantar critérios racionais de administração de recursos humanos, dadas as convenções patrimonialistas de distribuição de cargos em confiança, não somente durante a fase operacional da empresa, como também durante a gestão da primeira fase do processo de liquidação. Não parece ter havido, dessa forma, uma experiência burocrática consolidada:

“A razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma. (...) Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, descrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática (especialmente monocrática) exercida por funcionários individuais treinados, em comparação a todas as formas colegiais ou exercidas como atividade honorária ou acessória” (Weber, 1999, p. 212).

A concentração dos meios materiais nas mãos do líder é outra característica burocrática. A eficácia isolada dessa característica não é certa, em ambientes democráticos, uma vez que o comando dos outros recursos passa a ser imprescindível para que os recursos materiais se tornem efetivos. Exemplo disso é a não socialização do conhecimento tácito (Nonaka e Takeushi, 1997) dos funcionários para transformá-lo em explícito e liberar assim a administração da obrigação de manter pessoal desinteressado dos objetivos da empresa – essa contravenção às normas burocráticas compõe, conforme já discutido, a estratégia de resistência dos funcionários ao processo de liquidação.

Note-se que os servidores políticos que passaram pela RFFSA vão desde seus dirigentes até apadrinhados, os quais, mesmo depois da liquidação, continuam tentando influenciar nas designações de funções de confiança. Esse poder informal representado pelos pedidos de funções gratificadas e por entrega de patrimônio a prefeituras é tratado por Weber, como:

“... os partidos são ambas as coisas: têm fins políticos objetivos, transmitidos pela tradição e, devido a esta última, apenas lentamente modificáveis, mas aspiram também à patronagem de cargos. (...) os mais influentes estão em condições de obrigar a

burocracia dominante a conceder cargos estatais não-políticos a seus protegidos...”
(Weber, 1999, p.546).

Geddes (1994) analisa o Estado e as atitudes de seus agentes (burocratas e políticos), como guiados racionalmente para maximizar o sucesso de suas carreiras, sujeitos a diferentes interesses; capacidades e incentivos. O Estado é entendido como um “*locus*” de poder manipulado por esses agentes em prol de seus auto-interesses, os quais podem ter preferências quanto às políticas públicas diversas das da maioria da população. Este cenário seria uma justificativa para o comportamento dos servidores públicos brasileiros e suas relações com políticos, assim como da utilização das empresas estatais como fonte de poder para políticos já empossados (“*incumbents*”) – o poder distorcido da burocracia.

A burocracia weberiana ideal passa a ser uma utopia e vários fatores influenciam a rotina do corpo burocrático e de suas atividades. Pode-se entender, como Costa (1999), que a racionalização burocrática foi uma escolha das elites no poder para reduzir seu grau de incerteza quanto a sua sucessão – principalmente aquelas advindas do processo eleitoral – para resolver conflitos, levando a que a administração substituísse a política no preenchimento das funções estatais. Assim, a burocracia seria leal às elites pelo treinamento a ela conferido e pela criação de regras uniformes de elegibilidade – os critérios foram traçados para não dividir alianças políticas em busca de patronagem para seus afiliados.

Não apenas no Brasil, mas em qualquer parte do mundo, há a disputa pelo prestígio das autoridades locais com as nacionais, podendo levar a práticas clientelistas. Numa série de entrevistas realizadas por Putnam (2000), ao longo de 10 anos, com os dirigentes regionais italianos, ele notou uma evolução nas preocupações desses no sentido coletivo em detrimento da defesa de certos grupos (governo pluralista como preconizado por Moreira Neto, 1995), adquirindo maior preocupação com questões financeiras e administrativas – senso de prioridades institucionais dos líderes diverso dos apresentados pelos partidos políticos brasileiros, dada a fraca base civil da população. Registrou-se na Itália, práticas mais cooperativas e menos extremadas, com uma gestão mais prática de agregação de interesses, levando à melhora da governança.

Essa evolução do comportamento político, em comunidades imbuídas de espírito cívico, reflete que a sobrevivência do Estado depende da sua eficiência na resolução de

problemas, e também de sua capacidade de prever as alterações da economia e da política para não perder a legitimidade com a queda de sua eficácia, conforme postula Costa (1999). O aumento do uso da tecnologia das comunicações faz crescer a consciência do social pela população, a qual passa a pressionar por uma resposta também estatal. Segundo Moreira Neto (1995), as tendências do quadro contemporâneo são: a primazia do conhecimento como fator de produção mais importante, o que leva a que o capital flua para onde se sabe como geri-lo; o pluralismo, resultado do aumento da consciência dos indivíduos por múltiplos interesses, o que faz aparecer diversos centros de poder; o globalismo, tornando política e economia não mais restritas a fronteiras étnicas; nacionalistas ou lingüísticas – um fenômeno cultural, segundo o autor; uma maior necessidade de participação popular nas discussões sobre decisões a serem tomadas; e a competição como forma de progredir. O caráter pluralista e a luta pela participação popular são também pregados por Putnam (2000) para as diferentes regiões italianas.

Maquiavel (apud Putnam, 2000) atribuía o sucesso ou não das instituições à virtude cívica dos cidadãos. A virtude cívica não significa que os interesses próprios devam ser relegados, mas que esses devem estar, conscientemente, contextualizados junto aos interesses gerais, para que num jogo de interesses, o equilíbrio da cooperação possa vir a ser alcançado. A reciprocidade horizontal é condição numa comunidade cívica: favores são trocados em nome de uma cooperação maior e não imediatista – com direitos e deveres políticos iguais. Há um sentimento de confiança generalizado, uma vez que a quebra das regras será prejudicial a todos; os conflitos de opinião não desaparecem, mas são tolerantes. O isolamento e a desconfiança mútua que assolam a administração pública brasileira reforçam as práticas clientelistas e a não participação política de qualidade ou o sentido de “*accountability*” em suas funções, precário, conforme notado no Capítulo 3.

Putnam (2000) conclui que o desempenho econômico regional e a eficácia institucional estão diretamente relacionados ao caráter cívico da vida social e política; muito embora essa não seja a única variável explicativa, devendo-se considerar, também, os contextos interno e externo, além do tecnológico. Nas regiões menos cívicas, o autor detectou um contato muito mais freqüente com políticos e dirigentes para tratar de questões de interesse individual, enquanto nas regiões cívicas, o contato mais freqüente se dá para o tratamento de interesses coletivos.

O capital social pode vir a ser mais importante que o físico ou humano para a estabilidade política e a governança. Segundo Putnam (2000), no entanto, a reforma institucional/ formal realizada na Itália, foi indutora de mudanças informais da estrutura do poder, na prática política. A história institucional, porém, evolui de forma muito vagarosa:

“Pelo lado da demanda, os cidadãos das comunidades cívicas querem um bom governo e (em parte pelos próprios esforços) conseguem tê-lo. Eles exigem serviços públicos mais eficazes e estão dispostos a agir coletivamente para alcançar seus objetivos comuns. Já os cidadãos das regiões menos cívicas costumam assumir o papel de suplicantes cínicos e alienados” (Putnam, 2000, p. 191).

Igualmente ao detectado por Putnam (2000) para as comunidades italianas, o Estado, para Moreira Neto (1995), atenderia ao princípio da subsidiariedade: a definição de vários graus de concentração de poder e competências *vis a vis* os diferentes níveis de demanda da sociedade; ou seja, somente passaria ao Estado a resolução de problemas não alcançada pela sociedade e suas organizações não políticas. O Estado deveria ser imparcial tanto para o legislador, ao conferir-lhe legitimidade, quanto para o administrador público, no uso de seu poder discricionário.

Weber (2000) estabelece como ideal que se separem as funções, pessoas e assuntos políticos das demais relações (econômicas, religiosas, etc.), como nas regiões cívicas de Putnam (2000), pois essas somente se explicam dentro do Estado, onde as relações de dominação podem ser fomentadas, alteradas e produzidas. Assim, a ação política é vista num contexto separado das demais, do mesmo modo que ações politicamente orientadas – aquelas que visam influenciar o curso de dominações, ainda que não determinísticas.

O grande dilema desses agentes está entre garantir uma carreira política de forma imediatista ou os interesses coletivos econômicos e sociais de longo prazo. Na escolha de quem terá cargos públicos, Geddes (1994) ressalta que essa quando recair naqueles com capacidade técnica e que melhorem a administração, provavelmente ocasionará perda de benefícios políticos ou pessoais. Esse conflito de interesses explica o constante assédio político para a colocação de pessoas em postos públicos.

Os partidários, na burocracia brasileira, exigem, com o peso de seu voto, que seja dada voz aos partidos em relação à seleção dos funcionários – a mensagem é

entendida por todos, e vários meios são utilizados (telefonemas; fax; pedidos por terceiros; etc.), estando convencionada nas relações de poder externas à empresa (deixando claro que a pressão por funções gratificadas e outras benesses encontra respaldo no apoio político fornecido por partidos ou individualmente). Desta forma, a mensagem é entendida por dirigentes e funcionários sem causar espécie, dada sua institucionalização na cultura nacional, como será relatado no Capítulo 5.

O modelo de governança de Putnam (2000) consiste em que as demandas sociais são articuladas por interações políticas junto ao governo que escolhe por uma opção de política para atender aos interesses sociais e a implementa. O bom desempenho institucional depende da eficácia nesse funcionamento, dessas interações:

“Definirei o “político” da seguinte maneira: toda interação humana (...) envolve a comunicação do significado, a operação do poder (o uso de recursos) e modos normativos de sancionar (incluindo o uso da violência física ou a ameaça do seu uso). Na produção/reprodução de interação, os agentes retiram elementos estruturais correspondentes do sistema social: significado (sentido), dominação (poder) e legitimação (sanções)” (Giddens, 2001, p.45).

Tais interações, na realidade italiana do estudo de Putnam (2000), sugerem que as obras públicas eram alocadas por regras clientelistas, com o propósito de reduzir os efeitos da administração centralizada, dando fontes de poder às elites e autoridades locais em troca de apoio parlamentar. O civismo depende de engajamento dos cidadãos e de igualdade política. Nas regiões menos cívicas os contatos políticos são pessoais, refletem uma hierarquia vertical e de dependência, em contraste com aqueles de solidariedade e colaboração. Isso reflete um sentimento de impotência e exploração dos cidadãos menos cívicos (com a expectativa da quebra das regras e confirmação das expectativas pessimistas), *vis a vis* o de igualdade e cooperação dos cívicos, que esperam que todos sigam as regras, gerando expectativas positivas quanto ao comportamento de todos dentro de determinada comunidade.

O capital social formado por confiança, norma e relações sociais é um bem público, e deve ser gerado a partir de outras atividades sociais. A confiança não é ingênua, mas parte do pressuposto de que os agentes cumprirão as regras, o comportamento é previsível e traz cooperação, o que gera mais confiança; ou seja, a confiança provém das regras (condicionadas ou coercitivas) de reciprocidade e dos

sistemas de participação cívica. Numa comunidade com intercâmbios sociais pré-existent, a confiança tende a se estabelecer, uma vez que se acredita que essa será retribuída (reciprocidade que pode vir a se generalizar, com a intensificação dessas relações) – forma-se uma instituição, na definição de Douglas (1998). Com a interação social facilita-se a circulação de informações sobre a confiabilidade dos agentes.

A noção de cidadania, de pertencer a uma mesma comunidade política e desfrutar dos direitos e obrigações, desenvolveu-se com a criação e amadurecimento do Estado moderno. Segundo Giddens (2001) o desenvolvimento da imprensa e a expansão da alfabetização alargaram o significado de “público” que tem as informações, forma um discurso e apreende o convencionalizado. Como no Brasil o índice de alfabetização ainda é muito pequeno, e menor ainda o das pessoas que têm acesso à imprensa, talvez isso seja uma variável explicativa para a baixa cobrança de tudo o que é público, sendo comumente entendido como sendo de ninguém ao invés de ser pertencente a essa associação política; o próprio autor salienta que os Estados latino-americanos tiveram uma lógica de formação diferente da dos Estados-nação clássicos, com muitos dualismos internos de modernismos e expressões arcaicas. Como conclui Giddens (2001, p. 229): *“Soberania, cidadania, e nacionalismo, tendem a ser fenômenos interligados...”*. Onde os direitos de cidadania são desenvolvidos, a tendência é de que os sentimentos de soberania sejam expressos por formas poliárquicas de sentimentos nacionalistas. Ainda:

“Quanto mais os Estados procuram efetivamente “governar”, mais há a possibilidade de contrabalançar na forma do envolvimento poliárquico.” (Giddens, 2001, p. 349).

Pode-se afirmar, no entanto, que a sociedade possui informação imperfeita acerca da manutenção da realização das promessas feitas pelos políticos em campanha, deste modo a punição com a não reeleição é remota. Uma das formas de tentar garantir a carreira política é por meio de benesses com bens e serviços públicos, o que dependerá da capilaridade de aliados dos políticos na máquina burocrática, a lealdade desses burocratas e o tamanho da burocracia:

“In other words, although a democratic political system should ideally provide politicians with good reasons for supplying public goods desired by citizens whose votes they need to stay in office, in reality the combination of the information asymmetry and the

influence asymmetry between members of internal and external constituencies gives politicians an incentive to respond to the particular interests of the public as a whole" (Geddes, 1994, p. 41).

Os políticos lucram com a capacidade que detêm de prover bens públicos a determinados grupos de interesse e os trocando por votos. A sustentação política justifica a insistência em práticas patrimonialistas, ainda que essas não sejam benéficas para a população como um todo, podendo resultar em serviços públicos ineficientes. As decisões dos políticos são baseadas, então, nos resultados dessas para sua reeleição. Além do poder formal, dado pela investidura em cargo legislativo, os políticos, segundo Geddes(1994), no Brasil, têm acesso a fontes informais de poder, com discricionariedade individual sobre distribuição de bens públicos; contratos; e empregos públicos. Com esses poderes, a cooperação entre os grupos de interesses ou clientes e os políticos tende a se desenvolver, havendo sempre uma forma de compensação dos clientes em troca do apoio político necessário à manutenção do poder. Para a autora, as práticas patrimonialistas estão baseadas em duas premissas: *ceteris paribus*, a distribuição de benesses e empregos eleva a probabilidade de ser eleito; e o montante de acesso a benesses a serem distribuídas de um determinado candidato depende do controle administrativo que seu partido detém no nível nacional, o que é função da trajetória de sucesso político desse partido; principalmente com um sistema partidário fragmentado como o brasileiro, após a redemocratização, em 1985. Essa fragmentação também dificulta a implementação de reformas administrativas, como explicado no Capítulo 2, pois a divisão das benesses que premiaram as bases políticas dos diversos candidatos tenderá a ser mantida pelos partidos tradicionais e geralmente com maior representação, deixando os reformistas com poucas chances de terem seu projeto aprovado.

Já sobre o papel e as relações do Presidente da República, Geddes (1994) analisa sua necessidade de se sustentar politicamente no longo prazo, pois a reeleição, à época de seu estudo não era possível. Para isso, o Presidente teria que se manter no cargo, garantir o desenvolvimento econômico (novas políticas e programas são monopólio do Presidente que pode se beneficiar de seu prestígio) e construir uma sólida base política – esses objetivos podem ser incongruentes entre si, mas refletem a necessidade do aparelho burocrático para o sucesso presidencial: da sua competência para atingir seus objetivos de política (além de distribuir as benesses das novas políticas e cargos) e

preservar seu nome no longo prazo e de seus postos para eventuais práticas patrimonialistas que lhe garantirão a organização leal. Assim, o presidente, como qualquer outro político, precisa estar constantemente preocupado com seu apoio político, principalmente quando a reeleição é permitida¹⁸.

De uma regressão feita para seis países da América Latina (incluindo o Brasil), sobre as preferências de estratégias políticas seguidas pelos presidentes, Geddes (1994) chegou a seguinte conclusão: presidentes que constróem partidos enquanto estão no poder tendem a seguir estratégias de indicações partidárias; os presidentes eleitos por partidos mais ordenados tendem a usar mais a estratégia da compartimentalização do que aqueles eleitos por partidos menos disciplinados; aqueles eleitos contra a indicação do líder partidário também procuram atuar de forma compartimentalizada; e os que se elegeram de forma independente não seguem as estratégias patrimonialistas partidárias. As novas democracias tendem a ter sistemas partidários fluidos, com vários partidos tentando se estabelecer ou restabelecer em nichos eleitorais, esforçando-se para atrair o maior número de eleitores possível¹⁹.

Com essas considerações sobre o comportamento em relação ao poder de agentes públicos, pode-se utilizar a divisão de Giddens (2001), para o qual há duas fontes de poder, de modo generalizado: material e político; o primeiro referente à posse e controle dos bens materiais; o segundo, ao controle das atividades humanas. Sistemas sociais são sistemas de poder, havendo alguma forma de dominação entre os agentes que os compõem. O poder se faz presente também por meio de repetições de ações institucionalizadas – sendo, nesse caso, geralmente, intenso e durável.

Ter poder nem sempre significa que se possa usar seus recursos ilimitadamente, pois as convenções ditarão como devem ser utilizados, nem sempre alcançando os resultados esperados. Exemplo disso é a posição do Presidente da República e dos políticos em seu dilema entre maximizar suas carreiras ou as políticas públicas, como

¹⁸ Numa comparação entre regiões mais ou menos cívicas como a realizada por Putnam (2000), e com resultados semelhantes, Geddes (1994) contabilizou o recebimento de 1100 pedidos por um candidato, numa viagem de quatro dias, durante a campanha presidencial na Venezuela, em 1985; enquanto os congressistas americanos recebem, em média, 71 requerimentos de ajuda por semana, e o Parlamento Britânico, 36.

¹⁹ O Brasil, pós 1985, foi classificado como tendo um sistema partidário instável por Geddes (1994), uma vez que não tem um número razoavelmente constante de partidos, nem limites para a divisão racional dos votos dos eleitores entre esses.

preconizado por Geddes (1994). Há a divisão entre alcance de um regulamento e sua intensidade, sendo o primeiro determinante do espectro do controle e o segundo referente às sanções que poderão ser aplicadas caso a regra seja descumprida. Assim, o domínio é mediado pelas instituições e canalizado por formas definidas de controle que dependerão da forma de dominação na qual estão inseridos.

4.1. Cultura e Burocracia no Brasil

Na cultura brasileira, a desigualdade social reforça as práticas corporativistas como forma de promover a igualdade original retirada pela sociedade. Isso se reflete nas e explica as fontes de poder informal na RFFSA, uma vez que a reciprocidade está restrita aos membros da comunidade de funcionários, e a desconfiança impera quanto aos que vêm de fora, especialmente os impostos pelos mesmos agentes que aniquilaram sua empresa (liquidantes). Para os relacionamentos externos vale o caráter clientelista do interesse individual, mas a convenção interna é pelo interesse coletivo de se determinar o futuro do emprego de seus servidores e, pelo menos no discurso, prevalece a igualdade de direitos políticos.

A burocracia brasileira é formada sobre uma base patrimonialista e uma cultura não meritocrática de indivíduos. Geddes (1994) destaca a observação de que mesmo quando há avaliações de desempenho dos burocratas latino-americanos, essas tendem a ser pontuadas sempre pelo máximo, estando coerente com a característica da cultura brasileira feita por Barbosa (2001) quanto à noção de igualdade: todos os servidores são iguais, mas a sociedade e, no caso, o Estado são responsáveis por suas performances diferentes, não devendo, por isso, serem punidos.

Assim, a estrutura de dominação racional-legal idealizada por Max Weber, como visto no Capítulo 2, tem sua mensagem captada por meio de códigos bem definidos, mas com a interferência de outros informais mais poderosos - das relações pessoais e da falta de responsabilização individualizada. A mensagem é entendida, porém a realização, o atendimento à hierarquia burocrática fica comprometido pela estratégia de resistência:

“... a hierarquização na sociedade brasileira se reproduz em múltiplos planos, com critérios outros além do eixo econômico dominante. Serve para compensar e complementar diferenciações sociais básicas (...). O sistema burocrático puro não

comporta considerações dessa natureza, vez que lhe é próprio um sistema de hierarquização baseado na autoridade legal” (Vieira et al; 1982, p. 11).

No setor público nacional, o “jeitinho” administrativo demonstra o poder de quem instituiu a regra em separar os que podem dos que devem seguir a burocracia. Os que detêm o poder informal decidiram, no caso da RFFSA, pela promoção da igualdade antes do fim da empresa (aplicação de favores na área de RH), e em demonstrar esse poder por meio da corrosão dos ditames burocráticos e mesmo das boas regras da administração.

Prates e Barros (1997) também propõem um sistema de análise para o estilo de administrar na cultura brasileira. Segundo esses autores, pode-se dividir os indivíduos entre líderes e liderados e as relações em formais e pessoais. Esses subsistemas são permeados pela concentração do poder e o personalismo dos líderes e assunção de uma postura de espectador e de evitar conflito do lado dos liderados.

Na RFFSA em liquidação, a concentração formal do poder somente se estabelece na figura da Comissão de Liquidação. A própria função de liquidante, antes da nomeação da Comissão, era exercida de forma personalista com o paternalismo estando presente no momento das nomeações das funções gratificadas, levando a uma situação de não conflito, por parte dos liderados, apesar de sua condição de pré-extinção²⁰.

Informalmente, no entanto, os funcionários agem com a postura do espectador ao esperar a autoridade hierárquica formal se pronunciar para agir, com a possibilidade de transferir a responsabilidade pela inércia – dado que nenhuma ação foi provocada e que não há estrutura hierárquica formal além da Comissão e do Conselho Fiscal. Não obstante, a verdade é que as relações informais de poder agem ininterruptamente para que suas funções e reivindicações estejam na pauta das autoridades hierárquicas.

Weber (2000) atenta para a situação de que a ausência de quadro administrativo racionalmente selecionado e/ou promovido, senão aqueles formados pelos “companheiros” do senhor, leva a uma administração patrimonialista. Essa atitude é evidenciada nas relações informais, uma vez que desse espírito de companheirismo

²⁰ A existência de conflitos é latente, como será visto no próximo capítulo.

(estamental) depende a fonte de informações, e conseqüentemente de poder, que prevalece na RFFSA após sua entrada no processo de liquidação:

“Denominamos dominação estamental aquela forma de dominação em que determinados poderes de mando e as correspondentes oportunidades econômicas estão apropriados pelo quadro administrativo. (...) dominação estamental significa, portanto, sempre: limitação da livre seleção do quadro administrativo pelo senhor, em virtude da apropriação dos cargos ou poderes de mando,

a) por parte de uma associação ,

b) por parte de uma camada social estamentalmente qualificada, ...” (Weber, 2000, p. 152).

A dominação – sentido genérico de poder – segundo Weber (1999) pode advir de diferentes interesses ou da autoridade. A primeira baseia-se em propriedades específicas garantidas, voltadas para interesses dos dominados (poder informal); enquanto a segunda diz respeito a um dever de obediência (poder formal).

A dominação é expressa pela vontade do líder em influenciar as ações dos liderados, os quais a cumprem por simples obediência ou por interesses individuais. Como a administração requer uma forma de dominação, as regras são essenciais para que tal mecanismo funcione; mas a dominação informal somente é entendida por aqueles que pactuam das mesmas convenções e objetivos, como algumas formas de boicote ao processo de liquidação da RFFSA, ainda que a dominação formal esteja clara para todos. Como salienta Foucault (2001b), há diversas “sociedades de discurso”, cuja função é fazer com que as mensagens percorram um círculo restrito ao que se pretende; comportamentos e indivíduos que falam fariam o ritual informal das relações de poder, de modo a alijar os administradores de seus objetivos contraditórios aos da organização.

A representação estamental explica a força de atração de funcionários comuns àqueles que detém fontes informais de poder, pois como sugere Weber (2000, p. 193):

“... adquire caráter de representação (e por isso às vezes considerada como tal), na medida em que o efeito da aprovação de um acordo estamental atinge, além da pessoa do privilegiado, as camadas não-privilegiadas, não apenas de dependentes imediatos, como também de outras pessoas que não têm direitos estamentais. E isto porque, em

regra o vínculo destes últimos aos convênios dos privilegiados é pressuposto como evidente ou toma o caráter de uma pretensão expressa.”

A separação estamental é patente no distanciamento entre funcionários e Comissão de Liquidação (exceção feita àqueles que entendem esse relacionamento de proximidade com líderes como fonte de poder junto a seus pares), funcionando como um ritual de separação, mas do que normas jurídicas que o determinem (Weber, 1999), o que será exemplificado no Capítulo 5.

O modelo também envolve o formalismo citado por Vieira et alli (1982), geralmente utilizado pelo líder, concentrador de poder e incentivador da postura de espectador dos liderados, levando a ajustamentos às regras estabelecidas, ou seja, à certa flexibilidade que pode ser utilizada para burlar as regras (adaptabilidade) e de criatividade por parte dos liderados.

Tal formalismo ajustado pode levar a que a importância dada ao líder pelos liderados deixe o estatuto institucional e assuma um caráter de lealdade pessoal, incentivando “jeitinhos” e a impunidade a partir do momento que as relações se tornam pessoais e não mais institucionais. Retorna-se assim para a necessidade de resolver a questão da igualdade prejudicada por fatores sociais: aqueles próximos ao poder terão mais chances de clamar pela igualdade perdida.

Kanter (1984), tratando de organizações inovadoras, define o papel da liderança para o sucesso: precisa ser exercida formando e incentivando o objetivo traçado até que seja atingido, o que requer fontes e habilidades com o poder. A Comissão de Liquidação tem um objetivo de acelerar o processo de liquidação e para isso precisa conhecer fontes e relações do poder para exercê-lo de maneira consciente e eficaz.

Ainda que as relações de poder não estejam claras, nota-se que as pessoas agem como se houvesse uma continuidade administrativa: utilizam-se de suas experiências passadas, com os recursos existentes, sem questionar as regras antes estipuladas (postura do espectador de Prates e Barros, 1997); não dividem a informação e até a atual administração não haviam sido cobrados ou criticados diretamente por isso (dificuldade de responsabilização, dada a estrutura de funções gratificadas encontrada), conforme explanado por Kanter (1984) para organizações não inovadoras ou sob lideranças acomodadas, e em acordo com a tese de Douglas (1998). O caminho para ser inovador,

no entanto, não é simples, como afirma Kanter (1984), pois o líder deverá ouvir seus subordinados, inclusive suas críticas, e não apenas ditar ordens a esses. Mesmo que o objetivo da empresa em foco seja se extinguir e não competir, pode-se tratar da eficácia de uma gestão inovadora, no setor público (até mesmo com um sentido maior de “*accountability*”), para o alcance do objetivo organizacional. Passando dessa etapa, deterá informação, recursos e apoio, ou seja, as ferramentas de poder. Tal análise encontra respaldo no observado por Migueles (s.d.) de que os subordinados precisam ter “poder de fala” para que o poder seja legitimado na organização e os códigos de linguagem comecem a ser traçados entre a liderança formal e seus liderados.

Reconhece-se, porém, que há a dificuldade de se motivar pessoas, como visto no Capítulo 3, a exterminar seu emprego e a convencê-las de que sua função tem significância:

“Uma atividade verdadeiramente significativa garante ao seu executor um certo grau de reconhecimento social e permite a construção de uma reputação, que é medida precisamente pela avaliação social do valor da contribuição dada” (Migueles, 1999, p. 122).

Seus pares não os reconhecerão como havendo criado qualquer valor social e a sociedade verá a atitude governamental como geradora de mais desigualdades sociais desnecessárias. Nem reconhecem seus líderes como superiores intelectuais e por isso responsáveis pelo processo, mas como indicados por um Governo distante para tirá-los a fonte de renda – não legitimando seu poder e reforçando as relações de poder paralelas. A comunicação intensa não se estabelece e os indivíduos não se engajam no processo.

Seguindo Migueles (1999), o que se pode fazer é “dar voz” (o que poderia ser entendido como uma atitude de motivação) - contribuindo na formação de uma nova cultura organizacional (ainda que natimorta, pela liquidação) - àqueles reconhecidos como detentores de conhecimento superior das questões da empresa, filtrando o aspecto corporativista, para selecionar informações. A outorga de poder de voz é condizente com o observado por Foucault (2001b) de que o discurso não representa apenas uma tradução dos sistemas de dominação, mas aquilo que se quer dominar – é uma fonte de poder, que deve ser transformada de poder informal, sem significado compreendido pelos liquidantes, para códigos do processo de liquidação.

Os objetivos organizacionais devem ter seu significado compreendido por todos os seus membros - se todos não perceberem o que se espera deles e sua importância no processo (Migueles, 1999), a organização não se legitimará e tais objetivos terão dificuldades de serem alcançados. Em seu estudo comparativo sobre os sistemas penitenciários brasileiro e escocês, Vieira (1997) identificou uma diferença na compreensão de significados quanto ao cliente do sistema, dados os fatores culturais legalistas brasileiros. No Brasil, o objetivo do sistema penitenciário é o da custódia do preso, e seu cliente é o político que indica seus dirigentes; já o sistema escocês trabalha para a recuperação do presidiário para seu cliente, a sociedade. A estrutura organizacional é diferenciada nesses dois casos por aspectos sócio-culturais. O modo de exercer o poder influencia a estrutura das organizações e seus códigos, necessitando sua administração ter mapeado todas as relações para poder agir sobre seus problemas e, se desejado, alterar sua cultura (uma vez que essa conforma o comportamento humano que permite o exercício do poder – Foucault, 2001a).

Como a cultura brasileira costuma reforçar poderes autoritários, o líder tem na cultura organizacional um papel primordial, e os liderados conformam-se em não ter poder de fala ou espaço (Migueles, s.d.). Por isso, uma fonte de poder informal é a proximidade de alguns liderados, em relação aos líderes, pois como lembra Weber:

“... o conhecimento especializado não é o único fundamento do poder dos funcionários. A este se acrescenta o conhecimento, somente acessível aos funcionários pelos meios do aparato oficial, dos fatos concretos que determinam suas ações: o saber oficial. Somente quem pode chegar a este conhecimento dos fatos, independentemente da boa vontade dos funcionários, consegue controlar eficazmente, no caso concreto, a administração.

.....

E isto não por razões objetivas, mas simplesmente porque o meio de poder mais importante do funcionalismo constitui a transformação do saber oficial em um saber secreto, mediante o conceito de “saber profissional”: um meio, em última instância, para prevenir o controle da administração” (Weber, 1999, p.565).

Isso se coaduna com as dificuldades da Comissão de Liquidação em demitir funcionários, mesmo admitindo que vários seriam desnecessários ao processo se o

conhecimento estivesse documentado, como ainda está em sua forma tácita e não socializada (Nonaka e Takeuchi, 1997), tornam-se quase imprescindíveis.

Voltando a Foucault (2001a), compreende-se o porquê das dificuldades de se repassar e apreender conhecimento dos liderados. O discurso e sua manipulação estão no centro do problema do poder:

“... em toda a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade....” (Foucault, 2001b, p.8-9).

Se as mensagens não estão perfeitamente percebidas por todos os agentes (dada a produção truncada do discurso pelos liderados, em relação aos líderes) e ainda há conflito entre esses, não existe o interesse em que esse conhecimento seja compartilhado. Isso passa a ser uma das principais fontes de poder observadas dentro das estatais brasileiras, e mais precisamente, na RFFSA, em liquidação.

A situação encontrada na RFFSA mostra uma equipe acostumada a não ter espaço na desestatização da malha ferroviária e na decretação do processo de liquidação, elegendo lideranças informais que ditam o ritmo e direção desse processo (consultores jurídicos e pessoas que serão aproveitadas nos quadros da ANTT, o que será mais bem discutido no próximo capítulo). A liderança não foi exercida pela administração no início da liquidação, sendo suas negociações realizadas segundo a opção de não alterar a estrutura de poder vigente, tentando não ser atrapalhada, e esperar a extinção da empresa:

“A questão do poder e do saber dentro do espaço da empresa tem uma importância fundamental na organização social, e conseqüentemente, no seu resultado. Portanto, entender como esses elementos se articulam em estruturas significantes em termos das quais a ação humana é produzida, percebida e interpretada é um dos projetos mais pertinentes das pesquisas em cultura organizacional” (Migueles, s.d., p.6)

Dentro da cultura organizacional vigente, para se perpetuar, as organizações utilizam a informação, e assim é na RFFSA. As denominações individuais e de procedimentos são auto-referenciados e relacionados à comunidade a que pertencem, num esforço de afirmação – as instituições (procedimentos e regras convencionados)

tomam as decisões estratégicas e os indivíduos, as táticas. A RFFSA como organização estável, uma vez que não houve mudanças de relação de poder depois de iniciada a liquidação, apresenta o que Douglas (1998) afirma como normal: tipos estáveis facilmente reconhecidos. As analogias para Douglas (1998) e os códigos para Eco (1997) não foram alterados quando da mudança do objeto da empresa; assim, a naturalidade e razoabilidade institucionais continuam sendo as anteriores à liquidação, contínuas e identificáveis para quem a conhecia antes. Dessa forma, em situações de crise (como o processo de liquidação), o sentido de justiça é o institucionalizado antes das mudanças e justifica todos os atos, ainda que estranhos à administração atual, distorcendo os sistemas distributivos, como a alocação das funções gratificadas para pessoas que as merecem pela sua história na empresa e não durante o processo de liquidação. O julgamento quase nunca é meritocrático, mas segue a lógica institucionalizada, que segundo Douglas (1998), uma vez instaurada, inibe o julgamento individual (o qual poderia não ser corporativista, mas profissional, ressaltando um conflito que será descrito no Capítulo 5). A identidade dos funcionários como comunidade se arraigou ainda mais depois de decretada a liquidação, como forma de resistência a regras não legitimadas por essa comunidade, não sendo assim entendida como instituição.

A organização frente ao mundo e o conhecimento de seus valores, o papel do líder e códigos de linguagem justificam um estudo sobre a cultura administrativa como ferramenta para intervir na realidade das empresas de modo a direcioná-la para os objetivos esperados (Barbosa, 2001). Com este propósito, o próximo capítulo delineará o contexto das relações de poder na RFFSA, os conflitos existentes entre líderes e liderados de seu processo de liquidação, além de apresentar o mapeamento das relações formais e informais de poder, tanto da empresa quanto de seu ambiente. Os dados da observação participante exemplificarão as teorias desenvolvidas até o momento: as interações entre burocracia e poder na cultura brasileira, interpretando-as para agir sobre a cultura organizacional e melhor administrar as estratégias para o atingimento dos objetivos da empresa.

5. O CASO DA RFFSA, EM LIQUIDAÇÃO

5.1. Breve Histórico

Fundada em 30 de setembro de 1957 para ser a “*holding*” do setor ferroviário, reunindo 18 ferrovias regionais, a RFFSA chegou a possuir doze Superintendências Regionais, além da Administração Geral (AG) situada no Rio de Janeiro. O quantitativo de pessoal, resultante das várias malhas ferroviárias estaduais e privadas, as quais foram sendo federalizadas ao longo dos anos, foi superior a cem mil. Na década de oitenta, o transporte urbano de passageiros passa à recém-criada Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) – empresa também pertencente à União.

Com o objetivo de melhorar a logística de transportes e reduzir o chamado “Custo Brasil”, em 1992, o Decreto nº 473 incluiu a RFFSA no Programa Nacional de Desestatização (PND) (Castro, 2000). As antigas superintendências foram divididas em seis malhas ferroviárias que foram concedidas à iniciativa privada, de 1996 a 1997.

Em 1998, a Ferrovia Paulista S.A. (FEPASA) foi incorporada à RFFSA como forma de pagamento da dívida do Estado de São Paulo com a União. A FEPASA havia sido criada em 1971, já como estatal e com corpo de funcionários estável. No final do mesmo ano da incorporação, a FEPASA foi desestatizada no mesmo modelo das demais malhas da RFFSA, por concessão da União ao setor privado e arrendamento dos bens da RFFSA às concessionárias, criando um duplo vínculo público/privado: das parcelas devidas ao setor público pelas concessionárias, 5% são pagos diretamente ao poder concedente e 95% representam a receita de arrendamento de materiais e equipamentos operacionais da RFFSA, os quais retornarão, juntamente com a concessão, à União no final de 30 anos (renováveis por igual período).

Com a desestatização do transporte ferroviário de carga, a RFFSA começa a trabalhar num regime de liquidação “branca” – a área patrimonial, relegada a segundo plano quando a empresa era operacional, passa a ser a principal fonte de receitas pela alienação de seus ativos. As superintendências são transformadas em Escritórios Regio-

nais²¹, mas não têm seu número reduzido. Os Planos de Incentivo ao Desligamento (PID) e Incentivo à Aposentadoria (PIA) passam a ser mais constantes na empresa, para os funcionários da RFFSA. Já os da FEPASA são tratados de forma distinta (denominados na área de RH da Rede, como Quadro Especial), uma vez que ainda se regem por Acordo Coletivo de Trabalho diverso e possuem o direito a uma verba rescisória expressiva, quando de sua demissão (direito alcançado pela “venda” de sua estabilidade, quando da federalização e incorporação da empresa).

Em novembro de 1999, o Governo Federal nomeia uma nova Presidente para a empresa que já apresentava grandes dificuldades financeiras, tendo de antecipar seus recebíveis de arrendamento, junto ao Tesouro Nacional para custear as inúmeras ações judiciais, as quais resultavam em bloqueios de suas receitas e a penhora de seus bens. Diante dessa situação, em 7 de dezembro de 1999, o Decreto nº 3.277 instituiu a liquidação da empresa e a recém-empossada Presidente foi transformada em sua liquidante.

Essa gestão durou até fevereiro de 2002, quando a então presidente foi convidada a integrar a diretoria da recém-criada Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, cujo Diretor-Presidente foi seu antecessor na presidência da RFFSA. Cabe salientar que a Lei nº 10.233/01, de criação da ANTT, trazia um artigo, vetado pelo Presidente da República, o qual estatuiu a extinção da RFFSA. O veto não modificou, no entanto, a redação dos outros artigos, ficando, legalmente, o arrendamento das malhas sob a responsabilidade da Agência.

Tentando acelerar o processo e imprimir agilidade na resolução dos problemas de natureza diversa pelos quais passava a empresa, o Governo Federal decide pela transformação do cargo de liquidante em uma Comissão de Liquidação formada por quatro membros – dois da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; um Analista de Finanças e Controle, da Secretaria do Tesouro Nacional, e um aposentado do Banco Central, que já atuava como assessor da liquidante anterior.

²¹ Há escritórios em: Recife (ERREC); Belo Horizonte (ERBEL); Juiz de Fora (ERJUF); São Paulo (ERSAP); Curitiba (ERCUB); Porto Alegre (ERPOA); Salvador (ERSAV); Campos dos Goytacazes (ERCAM); Tubarão (ERTUB); Bauru (ERBAU); Fortaleza (ERFOR); São Luís (ERSAL); e o da ex-Fepasa (ERMAP); além da Representação em Brasília (REBRA).

Durante o processo de liquidação, o número de ações judiciais contra a empresa cresceu de forma acelerada, dado o receio da extinção, com conseqüente assunção pela União do passivo, o que significa um alongamento processual e no prazo de seu pagamento. Assim, foram necessários contratar escritórios de advocacia para o acompanhamento destas ações, restando aos advogados da empresa, além das questões administrativas e a defesa dos processos mais vultuosos, a gestão dos contratos dos escritórios terceirizados.

A tabela abaixo mostra a evolução do quadro de pessoal da RFFSA, por Superintendência Regional e o respectivo ER, além do quadro especial com os empregados da ex-FEPASA. O período selecionado demonstra a preparação para a desestatização, a transferência de alguns empregados para o setor privado e o período mais recente, com a decretação da liquidação da empresa.

Tabela 1. Quantitativo de Pessoal Próprio da RFFSA – 1994-2002

Período Operacional	RFFSA Remanescente	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	30.06.02
AG	AG	1292	826	763	658	610	385	368	344	341
SR1	ERREC	2541	2109	1270	758	29	22	20	22	16
SR2	ERBEL	8281	6868	23	25	24	25	25	24	24
SR3	ERJUF	8440	7220	22	25	28	25	24	23	20
SR4	ERSAP	2497	2178	26	26	25	22	23	22	22
SR5	ERCUB	6164	5253	3686	26	29	18	18	19	18
SR6	ERPOA	4976	4351	3009	25	28	16	17	16	14
SR7	ERSAV	2745	2256	19	17	17	13	13	13	12
SR8	ERCAM	2066	1864	21	19	19	16	16	16	16
SR9	ERTUB	392	343	236	9	9	8	9	10	10
SR10	ERBAU	2923	2424	20	17	17	15	14	8	8
SR11	ERFOR	1565	1118	686	506	18	14	16	15	15
SR12	ERSAL	764	659	446	204	10	11	11	11	12
Quadro Especial	ERMAP	-	-	-	-	6449	59	63	71	70
Total	-	44646	37469	10227	2315	7312	649	637	614	598

Obs: 1. Com exceção de 2002, todos os demais anos consideram o quantitativo em 31 de dezembro.;
2. Antes da incorporação, em 1998, o quantitativo da FEPASA não era controlado pela RFFSA;
3. Os números da AG, a partir de 1999, contam com dois empregados do quadro Especial que já estavam cedidos quando da incorporação da FEPASA pela RFFSA.
Fonte: GT-REHUM , RFFSA, em liquidação.

Como se nota, apesar da tendência de redução de quadros, há oscilações com aumento do número de empregados causado pela reintegração de alguns, garantida por decisão judicial, na Justiça do Trabalho, sendo mais comum entre os empregados da

antiga FEPASA, por não terem tido o pagamento da estabilidade feito corretamente, ensejando, dessa forma, o direito de retornar à empresa.

Esses empregados possuem forte representação sindical, embora muito dividida territorialmente e por classes funcionais. Atualmente são sete sindicatos ligados à Federação Nacional dos Trabalhadores Ferroviários e outros 41 (entre sindicatos e associações de classe) independentes (GT-COMUN/RFFSA, em liquidação, 2002). As representações apoiam políticos, elegendo seus representantes no Poder Legislativo, local e federal. Também são responsáveis pela maioria das ações trabalhistas movidas contra a empresa.

Ressalte-se, também, que em 1996, antes do processo de desestatização, a empresa possuía aprovada a estrutura de 185 cargos em confiança, apenas para a Administração Geral (Resolução 17/96, do Conselho de Administração da RFFSA, de 29 de novembro de 1996), sem contar os das Superintendências Regionais, que também aprovou a estrutura organizacional da AG, a qual forma o Anexo A deste trabalho. Em 29 de fevereiro de 2000, a então liquidante baixa uma Resolução (Anexo B) tratando da diminuição dos 350 cargos em confiança de toda a empresa, para 130, mantém a referência ao Plano de Cargos e Salários da empresa em operação e aprova uma nova estrutura (essa fictícia, uma vez que em liquidação, a única estrutura formal ser a liquidante, o Conselho Fiscal e a Auditoria). Em 2001, o limite de funções gratificadas foi elevado para 160. A atual estrutura virtual, criada pela Comissão de Liquidação tentou seguir o modelo dos cargos em comissão (DAS) da administração direta para os coordenadores (reduzidos de 33 para 24), desvinculando essa função do PCS da empresa, o que tem causado surpresa e dúvidas aos funcionários de como deter uma posição de coordenador sem possuir o nível equivalente em seu Plano de Cargos; além de gerar algumas ameaças de processos judiciais, por ser entendido como aumento salarial para uma minoria (a estrutura vigente está demonstrada no Anexo C). Nessa estrutura informal também têm destaque as Assessorias diretas aos Liquidantes: em número de quatro, cada liquidante possui um assistente que são os responsáveis diretos pelas coordenações de suas áreas; dois deles não são ferroviários e foram contratados para a liquidação; um é um ferroviário aposentado e o quarto ainda está na ativa (havendo conquistado a confiança dos liquidantes, apesar de algumas atitudes ainda serem corporativistas).

A tabela 2 contém o número de processos judiciais com os quais a RFFSA, em liquidação se depara, sendo minoria aqueles nos quais é autora.

Tabela 2. Processos Ativos por Natureza – 05.09.2002

Natureza	Quantidade
Trabalhista	21.938
Cível	6.563
Criminal	31
Fiscal	2.333
Previdenciária	3.040
Total	33.905

Fonte: ASCTE/RFFSA, em liquidação

A administração dessa carteira de demandas judiciais inclui a contratação de 37 escritórios de advocacia, em diversos estados da federação. O valor de risco dessas é superior a R\$ 5 bilhões, segundo dados do Sistema Jurídico (SISJUR) da empresa, um sistema computacional criado especialmente para facilitar o gerenciamento da área jurídica dado seu tamanho e especificidades. A empresa desenvolveu ainda, sistemas para o controle do patrimônio; contábil; e financeiro, nem sempre estando atualizados ou havendo a preocupação de homogeneizar conceitos para o preenchimento dos bancos de dados. A tarefa de atualização do sistema jurídico e patrimonial é realizada por todos os escritórios e centralizados na AG.

Para fazer face às despesas com a liquidação, a RFFSA conta com suas receitas próprias, uma vez que o Orçamento da União, no ano de 2002, sofreu um contingenciamento de aproximadamente 80% do aprovado para a empresa. As principais fontes de receita são as patrimoniais, uma vez que as de arrendamento, ou já foram antecipadas pela União, ou são bloqueadas por mandados judiciais. O Ativo Imobilizado apurado no Balanço Patrimonial de 2001 é da ordem de R\$ 20,5 bilhões, mas aproximadamente R\$ 19,4 milhões se referem ao patrimônio arrendado às concessionárias operadoras do transporte ferroviário de carga. Existe, no entanto, um descompasso no fluxo de caixa originado das saídas constantes com folha salarial e manutenção, além dos valores para cobrir leilões judiciais e outras despesas processuais não previstas; enquanto a alienação de ativos depende da demanda de um mercado específico: de materiais e equipamentos ferroviários, e imóveis residenciais ao longo das linhas do trem ou de estações, terrenos da faixa de domínio de trechos erradicados, estádios de futebol, igrejas e cidades inteiras construídas em torno da ferrovia e da estação de trem. Há, aproximadamente, 8.300 imóveis locados pela RFFSA. São

imóveis de valor histórico ou multipenhorados que não podem ser alienados, mas que também proporcionam uma receita à empresa, apesar do nível de inadimplência da carteira de locações ser superior a 50%, devido, principalmente, aos imóveis residenciais locados a ex-ferroviários.

Somente o acervo histórico da empresa está organizado em 16 museus espalhados pelo Brasil, de propriedade da empresa; além de ter de administrar 122 convênios para a conservação de imóveis e objetos, junto a entes públicos e associações de preservação da memória ferroviária. A tabela 3, abaixo, apresenta uma grande divisão patrimonial da RFFSA, segundo o sistema patrimonial (Sistema de Administração da Receita Patrimonial – SARP – GT CABEN/RFFSA, setembro/2002), daquilo que ainda não foi alienado. A coluna “Outros” inclui materiais e equipamentos ferroviários em estoque, assim como de escritório. O valor contabilizado desses bens é de, aproximadamente, R\$1,17 bilhão.

Tabela 3. Classificação e Distribuição dos Bens Não Operacionais

DISTRIBUIÇÃO	IMÓVEIS (quantidade)	OUTROS (quantidade)	TOTAL
ERREC	1.954	5.260	7.214
ERBEL	2.022	3.256	5.278
ERJUF	2.739	1.947	4.686
ERSAP	2.241	2.529	4.770
ERCUB	5.227	5.567	10.794
ERPOA	1.663	2.536	4.199
ERSAV	1.054	1.525	2.579
ERCAM	1.933	3.334	5.267
ERTUB	141	534	675
ERBAU	1.683	3.097	4.780
ERMAP	5.297	11.041	16.338
AG	3.376	806	4.182
TOTAL	29.330	41.432	70.762

Fonte: Projeto de Liquidação da RFFSA: Relatório de Atividades, agosto/2002

Ressalte-se um outro fator de complexidade para a situação da organização: com a decretação da liquidação, a empresa, vinculada ao Ministério dos Transportes, passa a ter o processo coordenado pelo Departamento de Extinção e Liquidação da Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, criando uma situação complicada de dupla influência ministerial e divisão de poder.

Em meio a algumas indefinições quanto ao futuro da empresa, a Comissão de Liquidação se comprometeu com metas (de alienação do patrimônio; redução de processos judiciais; e diminuição de funções gratificadas e escritórios regionais) para a

aceleração do processo de liquidação, contando com a injeção de recursos federais que não ocorreu, conforme relatado. Dentro dessas metas, e visando um maior controle gerencial, fundiu os escritórios regionais de São Paulo em um só, sob a administração do chefe do escritório da Rede (ERSAP). Houve recentemente, também, a cessão de 31 empregados para a ANTT, a fim de iniciar a implantação do quadro em extinção com empregados da RFFSA, previsto na lei de criação da Agência.

Assim, a administração desse ambiente complexo torna-se uma tarefa difícil e desafiante, e que ainda conta com uma série de influências internas e externas representadas pelas relações formais e informais de poder, formando e definindo os compartimentos de poder dentro e no ambiente da empresa, as quais serão relatadas nas próximas seções.

5.2. A Liquidação e os Conflitos de Interesse

Nesse ambiente complexo, conforme relatado na seção precedente, originam-se conflitos de diversas naturezas. Os estruturalistas explicam a existência de vários conflitos inter e intra organizacionais, que não devem ser velados, uma vez que da sua resolução emergem novos conflitos, e o aprendizado com essas soluções leva ao desenvolvimento das organizações (muito embora, os conflitos nunca desapareçam). Segundo Etzioni (1974, p.68),

“... os Estruturalistas reconheceram (...) o dilema da organização: as tensões inevitáveis – que podem ser reduzidas, mas não eliminadas – entre as necessidades da organização e as necessidades de seu pessoal; entre a racionalidade e a irracionalidade; entre disciplina e autonomia; entre relações formais e informais; entre administração e trabalhadores ou, mais genericamente, entre posições e divisões”

Um desses conflitos é o que pode surgir entre especialistas (detentores do conhecimento técnico específico) e burocratas (entendidos como aqueles que detém a autoridade administrativa – determinada pela hierarquia organizacional). Conforme Thompson (1967, p. 93):

“A discussão precedente sobre as relações entre as situações dos especialistas e as hierárquicas, no cumprimento das metas individuais e da organização, proporciona um ponto de partida para a análise dos conflitos nas organizações. (...) consideramos que os conflitos que se geram dentro das organizações são provenientes da interação entre os principais sistemas de conduta nessas organizações: o sistema de direitos, ou

autoridade; o sistema de preponderância, ou status; o sistema de especialização, ou de distribuição das aptidões, que governa as normas da interdependência técnica; e o sistema de interação comunicativa, que governa as normas de identificação”.

Thompson (1967) propõe, ainda, sobre esse conflito entre posição hierárquica e competências centralizadas em especialistas, que as organizações têm uma face da dramaturgia, onde superiores hierárquicos e subordinados especialistas representam papéis que permitem que as organizações continuem a se desenvolver. Pela perspectiva dos superiores:

“A moderna burocracia não dá grande valor à competência técnica nem a uma cultura invulgar. Para “vencer”, uma pessoa deve abdicar da sua especialidade técnica. Depreciando a função do especialista, o superior protege a sua própria posição na hierarquia” (Thompson, 1967, p.133).

Já na visão dos subordinados/especialistas

“... devem criar a impressão de que precisam ser ensinados a executar suas tarefas; de que precisam ser instruídos na maneira como executá-las e de que, de um modo geral, não podem viver sem o auxílio do patrão” (Thompson, 1967, p.141).

Resumindo:

“O dispositivo dramático geral, proporcionado pelo sistema do status, destina-se à finalidade de desumanizar o auditório, ou sejam os subordinados. Estes são criaturas infantis, tão inexperientes como inseguras, que precisam ser fiscalizadas de perto. O cerceamento de autoridade às posições dos especialistas tem exatamente a mesma finalidade” (Thompson, 1967, p.138).

Tal comportamento está presente na RFFSA, em liquidação. Pode-se classificar os empregados como especialistas em ferrovias e no funcionamento da RFFSA (como funciona e o que funciona na empresa). Já os burocratas podem ser identificados com os liquidantes e as pessoas ligadas a esses (especialmente seus assessores). O conflito de interesses organizacionais e funcionais reforça o conflito especialista/burocratas, uma vez que os primeiros fingem não saber o que se espera deles, enquanto os segundos fiscalizam mais pela desconfiança do que por receio de incompetência.

Blau e Scott (1970) explicam que os especialistas são importantes (ainda que a empresa esteja em liquidação), e que a conduta desses se baseará em uma ética

profissional, num controle exercido pelos colegas de especialidade. Nas burocracias, no entanto, há a hierarquia da autoridade, sendo a Comissão de Liquidação, responsável pelo controle das atividades, independente da disciplina profissional de cada um de seus liderados – ressaltando-se o conflito de interesses entre esses.

Thompson não deixa de fazer uma crítica à Escola de Relações Humanas, sobre a qual a Escola Estruturalista afirma que o diálogo e participação propostos são formas de conhecimento e manipulação dos subordinados. É, novamente, a hierarquia que se sobrepõe às visões dos diferentes grupos que formam a organização. Sobre esse conflito, Etzioni (1974, p. 69) afirma:

“Os diversos grupos poderiam cooperar em certas esferas e competir em outras, mas dificilmente são ou podem tornar-se uma grande família feliz, como freqüentemente dão a entender os autores de Relações Humanas”

Mais adiante, reforçando sua crítica, continua:

“Os indivíduos colocados nas posições inferiores podem ser convidados para participar das discussões “democráticas”, que levam a aceitar a decisão, quando, na verdade, as decisões já estão tomadas e o verdadeiro propósito da conferência é fazer com que as posições inferiores as aceitem. Ou os de posições inferiores têm permissão para resolver questões relativamente pouco importantes, cujos resultados são indiferentes para a administração geral. O que se cria aqui é um sentido falso de participação e autonomia, intencionalmente provocado, a fim de despertar a cooperação dos operários e seu compromisso para com a iniciativa da organização” (Etzioni, 1974, p. 74).

Na RFFSA, esta parece ter sido a prática, com seu ápice na decretação da liquidação, a qual não foi debatida com os empregados, apenas implementada. Já em dissolução, essa cooperação fica muito mais difícil de se estabelecer, acirrando os latentes conflitos de objetivos da organização e de seus servidores. A participação vem sendo tentada, mas a autonomia é cada vez mais restrita, inclusive nos escritórios regionais, pela desconfiança e receio de posterior responsabilização dos liquidantes por erros e desvios no processo.

Na verdade, Thompson já havia afirmado que:

“Embora nas organizações ocorram freqüentemente muitas discussões de grupo, espontâneas, não-hierárquicas e informais, as decisões que dizem respeito à organização, as decisões oficiais, ocorrem em grupos hierarquicamente estruturados” (Thompson, 1967, p. 84).

Isto demonstra que outra forma de conflito nas organizações é entre as relações formais e informais – ambas existem e convivem, mas as decisões mais importantes não deixam de observar os caminhos institucionalmente formalizados. As relações informais podem ser usadas para retardar ou alterar a implementação das decisões, como será visto na próxima seção, mas as decisões sempre necessitarão dos caminhos formais para serem validadas.

Blau e Scott (1970) levantam mais dois conflitos que permeiam as organizações, além da disciplina burocrática e especialização profissional, quais sejam: coordenação e comunicação, e planejamento administrativo e iniciativa. Apesar da comunicação entre os membros ser reconhecida como uma forma eficaz de resolver os problemas da organização, o conflito surge da dificuldade de se coordenar a equipe, pois do livre debate podem surgir várias idéias e soluções que podem dificultar o consenso ou que a solução siga a diretriz pensada pelos superiores hierárquicos.

“Nos grupos de iguais, além do mais, o livre fluxo de comunicação que contribui para a solução de problemas também cria uma diferenciação informal de categorias, à medida que alguns membros vão conquistando o respeito e a deferência de comunicação. Esse dilema parece ser inerente às exigências em conflito da coordenação e da solução de problemas” (Blau e Scott, 1970, p. 278).

A comunicação entre líderes e liderados é falha, e entre os funcionários nota-se, justamente, a existência dessa deferência àqueles que possuem “voz” junto aos liquidantes e servem como transmissores de mensagens cifradas dos demais empregados, o que será relatado na próxima seção. Pelos relatos colhidos sobre a RFFSA antes da liquidação, o instituto da comunicação nunca foi o ponto forte da empresa, dependente das diretrizes do Governo e dos políticos, sendo os empregados utilizados para alcançar planejamento organizacional, como ainda o são na liquidação – sem serem ouvidos ou motivados.

Como expressão do dilema entre ordem e liberdade, os autores citam o conflito entre o planejamento administrativo e a iniciativa individual. Muitas vezes a iniciativa

individual dos trabalhadores é incentivada nas organizações como forma de buscar aumentos de produtividade, por meio da sensação de contribuição pessoal no desenvolvimento da empresa (obtido, quase sempre, pela maior profissionalização do empregado). Por outro lado, a organização tem um planejamento a ser cumprido, o que significa que métodos de controle precisarão ser aplicados para que se garanta o alcance das metas. Assim, surge o conflito entre o quanto de liberdade se dá a um empregado para que este se sinta estimulado e possa ser mais produtivo, e quão controlado este mesmo empregado precisa ser para que se cumpra o planejamento da organização. A administração da RFFSA não pode prescindir do controle de seus empregados, dado o conflito de objetivos. A liberdade de iniciativa poderia levar a maiores boicotes ao processo de liquidação; por outro lado, o planejamento é deficitário – reforçando falhas no controle.

Para esse exemplo de ambiente social de organizações complexas, a Escola Estruturalista caracteriza o Homem como sendo o Homem Organizacional. Este faz parte de diferentes organizações (empresa, escola, igreja, família, etc.) e representa diferentes papéis nessas (Chiavenato, 1999). Segundo Etzioni (1974, p.171),

“... o aspecto básico da personalidade moderna, particularmente do “homem de organização”, é uma grande tolerância à frustração e à capacidade de adiar a recompensa. (...) Nos casos de conflito entre departamentos, divisões ou postos, essa qualidade psicológica permite a solução através do recurso à lei e regulamentos, ou através da identificação, em vez de “solução pela luta”

O Homem Organizacional é flexível para lidar com as alterações da vida moderna e das diversas organizações das quais participa, tendo que ser tolerante com suas possíveis frustrações quanto aos conflitos entre as necessidades organizacionais e individuais.

“Assim, o ‘homem organizacional’ reflete uma personalidade eminentemente cooperativa e coletivista, que parece destoar de algumas das características da ética protestante – eminentemente individualista – definidas por Max Weber” (Chiavenato, 1999, p. 88).

Quando se trata da liquidação de seu posto de trabalho, o Homem Organizacional tem a personalidade cooperativa acentuada para o corporativismo,

estimulado pela cultura nacional de resolução das desigualdades, mas não se aplaca o conflito com a administração do processo. O conflito é latente e, formalmente, as frustrações são, na maioria das vezes, dissimuladas frente a uma alternativa mais drástica: o desemprego. Sua participação em diferentes organizações fica abalada pela situação incomum e alarmante da liquidação.

A Teoria Estruturalista, uma abordagem múltipla das organizações, explica-as como sendo formadas por relações formais e informais; admitindo recompensas materiais e sociais, das mais diversas naturezas:

“Portanto, a máxima racionalidade na organização depende da habilidade dos funcionários no assumirem a iniciativa na fixação de relações informais e instituírem práticas não oficiais que eliminem dificuldades operacionais, na medida em que ocorram. Esta habilidade, por sua vez, pressupõe a ausência de sentimentos agudos de desigualdade entre os membros da burocracia” (Blau, 1981, p. 338)

Os conflitos, desta forma, poderão ser minimizados e as relações informais de poder devem ser entendidas e canalizadas aos objetivos da empresa, apesar do paradoxo entre os objetivos organizacionais e o de RH. Na RFFSA, as recompensas não existem, dificultando a ocorrência do preconizado pela Teoria Estruturalista: para uma organização em funcionamento normal, a solução dos conflitos parece ter respaldo em ferramentas de comunicação e o debate entre os agentes; porém, numa empresa em liquidação e no setor público brasileiro, a motivação não se mostra eficaz como forma de aplacar os conflitos, conforme analisado no Capítulo 3, e as práticas não oficiais são usadas mais para dificultar a operacionalização do que para facilitá-la.

A especialidade dos empregados, no entanto, e a dependência da Comissão de Liquidação em relação a essa, pode gerar limitação:

“O sistema de especializações requer a interação de pessoas cujas especialidades devem ser harmonizadas a fim de melhor se alcançarem as metas da organização. Essa interação é limitada, tanto pela distribuição de autoridade (hierárquica e delegada) como pelos grupos formados pelo sistema de comunicação oficial” (Thompson, 1967, p.100)

Apesar da limitação, que no caso da RFFSA, em liquidação, é representado pelo fato de que toda a autoridade formal é centralizada na Comissão de Liquidação (única responsável, legalmente, pelo processo) e dos grupos que têm voz não possuírem a

confiança dos dirigentes, a interação é a forma de minimizar conflitos na situação exposta, que pode ocorrer por meio de uma melhoria do sistema oficial de comunicação. Como será observado nas seções subseqüentes, ainda hoje, a dramaturgia passa a atuar na organização, pois os funcionários agem segundo as regras formais, mas possuem canais de comunicação informais importantes, os quais reforçam a necessidade da interação, mesmo que a confiança não esteja plenamente estabelecida, como já comentado:

“As discrepâncias entre a autoridade real e a autoridade que se devia esperar crescem inevitavelmente porque as competências organizacionalmente definidas das especialidades centralizadas entram em conflito com os direitos culturalmente definidos da posição hierárquica” (Thompson, 1967, p. 132).

Como explicam Blau e Scott:

“A posição informal de um indivíduo se define pelo respeito que seus colegas tenham por ele e por suas opiniões, o que os faz aceitar o que ele diz, na interação socia.” (Blau e Scott, 1970, p.115).

Neste sentido, a posição de muitos atuais coordenadores e antigos superintendentes é tida como fonte informal de poder, como será demonstrado na seção 5.3.

Outra forma de entender esses conflitos é pela abordagem sistêmica a qual define uma nova categoria: o Homem Funcional. Na organização, entendida como um sistema aberto, as pessoas se relacionam por meio dos papéis que nelas ocupam – o papel pode ser entendido como

“... um conjunto de atividades associadas a um ponto específico do espaço organizacional, a que se pode chamar cargo” (Mota, 1976, p. 85).

– e que geram expectativas quanto aos papéis dos demais participantes, os quais, por sua vez, também têm suas expectativas. As organizações tendem, assim, a dar maior importância aos papéis do que as pessoas, o que cria mais um conflito: o conflito de papéis.

Retornando à origem da abordagem sistêmica, nota-se que Bertalanffy (1975) já se preocupa com o fato de que o indivíduo, ainda que visto como peça importante do sistema, não pode ser entendido como mais uma engrenagem deste, uma vez que não

deve deixar de ser tratado como ser humano, o qual necessita de motivações específicas e mistas. Essas motivações incluem, entre outras, atividades autônomas e decisão, nem sempre presentes numa empresa em liquidação:

“Isto acentua a hierarquia das funções, mostrando especialmente que o nível simbólico se superpõe ao organísmico. Por conseguinte, além do princípio organísmico da ‘atividade espontânea’ o princípio ‘humanista’ das ‘funções simbólicas’ é fundamental na consideração da teoria dos sistemas” (Bertalanffy, 1975, p. 291).

A abordagem sistêmica ampliou o enfoque da Teoria Estruturalista sobre as organizações, colocando-o de forma interdisciplinar, considerando que a totalidade/meio ambiente influencia e é influenciada pelas organizações, por meio das entradas e saídas e do processo de retroação, que resulta nessa interdependência. Considera a necessidade de haver motivações tanto materiais quanto sócio-culturais aos membros das organizações, que são partes importantes dos sistemas abertos, mas que não podem deixar de serem vistos como seres humanos individualizados. Os capítulos precedentes descreveram o Estado e a burocracia nacionais, os quais formam o ambiente das estatais e da RFFSA em liquidação, mostrando como os indivíduos e suas motivações são importantes peças do sistema do setor público (Geddes, 1994), e como as poucas motivações internas da administração pública brasileira, e principalmente numa empresa pública em liquidação, não afastam os conflitos inerentes ao processo. Essa abordagem, no entanto, preserva o conceito de que há conflitos nas organizações e que estes podem ser positivos para o sistema. Como está se tratando de sistemas abertos, tais conflitos expandem-se além das organizações e alcançam problemas como o tamanho das burocracias e sua formalização de relações nos diferentes tipos de organizações²². Trata, ainda, das expectativas dos membros do sistema quanto a sua participação na tomada de decisões, e das diferentes expectativas dos papéis desses nas relações inter e intraorganizacionais.

Quanto ao conflito intraorganizacional, o denominado conflito de papéis Mota (1976) cita a obra de R. L. Kahn et alii, “Stress Organizacional”, na qual os autores

²² Aqui a digressão toma a direção inversa da desenvolvida nos capítulos precedentes, na qual as distorções do modelo burocrático ideal explicam as distorções nas empresas estatais e na RFFSA, em liquidação.

ressaltam que os elos de ligação devem ser percebidos mais pelas suas funções do que pela personalidade dos que ocupam esses postos:

“Assim, não são pessoas, em sentido absoluto, que estão interligadas, mas sim pessoas desempenhando determinados papéis. Existem, portanto, conjuntos de papéis, os quais apresentarão determinadas estruturas. A organização pode, pois, ser pensada em termos de um sistema de conjuntos de papéis que se sobrepõem e se ligam, saindo alguns dos limites da própria organização” (Mota, 1976, p. 84).

Em momentos da história da empresa, os papéis assumidos por alguns empregados marcaram a confiança que os demais lhes depositam até o momento, e os papéis que representam no atual processo podem ajudar o sistema interno a uma solução para seus objetivos de manutenção do emprego.

Esse tipo de conflito se inicia quando se tem a expectativa de que posições técnicas são importantes no processo de tomada de decisões da organização.

“Quando se trata de tomar decisões, todas as pessoas subordinadas ao superior (por exemplo, o presidente) contribuem com seus conhecimentos técnicos – vendas, engenharia, fabricação, etc. – porém também dão outras contribuições” (Likert, 1966, p. 248);

esse processo, segundo Likert (1966) é uma maneira de motivar os subordinados, levando-os a cooperar com os objetivos da organização. Na liquidação de uma empresa, as habilidades técnicas não são respeitadas, e as decisões são, geralmente, contra os interesses dos liderados, dando (nesse tipo de conflito) um sentimento de frustração a esses.

Mota (1976) também utiliza a sistematização de R. L. Kahn et alii no estabelecimento de cinco tipos de conflitos de papéis: o primeiro deles, “intrasender”, é a incompatibilidade entre as expectativas de um indivíduo sobre seu papel; o segundo, “intersender”, ocorre na incompatibilidade das expectativas de mais de um membro do conjunto; o “interrole” se dá quando uma pessoa tem expectativas conflitantes sobre diversos papéis que desempenha; o conflito pessoal de papel é a incompatibilidade de expectativas de uma pessoa em relação às expectativas do conjunto de papéis em que se encontra; e, por último, a sobrecarga do papel, na qual a pessoa não consegue atender às expectativas próprias e do grupo quanto ao seu papel. Os dois primeiros tipos devem ser mais comuns em empresas em operação. O terceiro ocorre com aqueles empregados

que não conseguem se situar entre o seu papel enquanto a empresa era operacional (pensando na malha ferroviária) e o de assistente de liquidação. O quarto tipo é o mais comum numa empresa em liquidação, sem uma compreensão clara se deve se mostrar um profissional competente perante a administração ou buscar a manutenção do emprego; o que leva à existência do quinto tipo, em relação a seus colegas – os quais esperam ajuda para a situação na qual se encontram.

Os conflitos de interesses individuais e organizacionais (que se travestem de conflitos entre autoridade administrativa e especialistas, apontadas por Thompson, 1967, estando mais de acordo com o fortalecimento das relações informais, analisadas por Blau, 1981) convivem com conflitos entre os próprios funcionários que lutam por posição hegemônica, senão por oportunidade de ter direito a voz num ambiente não propício à aspirações de carreira (conflito de papéis de Kahn et alii., apud Mota, 1976).

“Vale dizer, o que se coloca na base das lutas ideológicas (...) explica-se em larga medida pelas respectivas necessidades internas da organização e pelos interesses de seus agentes em preservar ou alcançar uma posição hegemônica” (Miceli, 2001, p. XLIV).

Utilizam-se de um viés corporativo para defender interesses diversos (fim da empresa e manutenção do emprego), agindo e respeitando as relações formais e informais de poder, velando os conflitos e buscando o poder de “voz” em seus pares:

“Chamamos “ação da associação” a) a ação do próprio quadro administrativo, legítima em virtude do poder de governo ou de representação, e que se refere à realização da ordem vigente, e b) a ação dos participantes da associação (...) dirigidas pelas ordenações deste quadro administrativo” (Weber, 2000, p.30)

– ações de líderes (seguindo a ordem vigente) e liderados são guiadas por seus objetivos e convenções, ainda que conflituosas entre si.

A “ação da associação” dos empregados da RFFSA é reflexo de sua cultura organizacional e dos conflitos pós-liquidação. A minimização desses está distante, visto que os signos de ambas as partes (líderes e liderados) não foram totalmente traduzidos. O conflito entre burocratas e especialistas carece que os primeiros tenham acesso aos códigos dos segundos para que a interação se faça possível, e este é o grande desafio dos liquidantes, visto que:

“Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua ‘política geral’ de verdade: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro” (Foucault, 2001a, p.12).

A importância das convenções e a sustentação das instituições, preconizadas por Douglas (1998), ressaltam as diferenças e conflitos entre os discursos dos liquidantes e dos funcionários, uma vez que os segundos se utilizam de suas convenções explicitadas numa mensagem cujo significado somente esses entendem como forma de criar barreiras à aceleração do processo de liquidação, pela falta de conhecimento dos primeiros sobre a empresa e suas peculiaridades.

A verdade dos liquidantes é diversa da dos funcionários da RFFSA, em liquidação, os quais criam barreiras à comunicação que aceleraria o processo, considerando-se que :

“A “verdade” está circularmente ligada a sistemas de poder, que a produzem e apóiam, e a efeitos de poder que ela induz e que a reproduzem. “Regime” da verdade”. (Foucault, 2001a, p.14).

Assim, a permanência de funcionários no processo de liquidação reforça a eficácia da instância simbólica da empresa operacional, comprometendo o alcance dos objetivos dos dominantes, completamente diversos em um processo de liquidação.

O poder informal, derivado do histórico dos funcionários que permaneceram na empresa, alimenta essas barreiras e conflitos e encontra sua forma no simbolismo próprio de suas convenções e códigos.

“... o processo de simbolização cumpre sua função essencial de legitimar e justificar a unidade do sistema de poder, fornecendo-lhe o estoque de símbolos necessários a sua expressão. No âmbito cultural, as significações constituem mensagens de todo tipo que delimitam o espaço arbitrário em que se movem os diversos grupos e classes que integram uma dada estrutura social” (Miceli, 2001, p. LIV).

Esse simbolismo tende a dissimular o conflito de interesses entre administração e servidores, dificultando sua minimização; encobrindo suas formas de agir para boicotar os objetivos organizacionais – determinando as relações internas de poder –

“... a eficácia de uma dada doutrina ou discurso simbólico reside justamente na transfiguração que opera da ordem social ao criar uma realidade segunda que cimenta pela dissimulação o sistema de relações sociais objetivas” (Miceli, 2001, p. LX).

As barreiras criadas à comunicação pelos funcionários e a retenção do conhecimento tornam-se, dessa forma, um obstáculo à resolução dos conflitos, os quais, no caso específico da empresa em liquidação, não possuem caráter positivo como quer a abordagem sistêmica, pois o objetivo da organização não é o de crescer e se sustentar.

A lógica estrutural explica a resistência velada ao processo de liquidação da RFFSA por seus funcionários: objetivamente, é muito complicado provar que tal resistência exista e tenha poder de frear o processo. Todos os signos têm seu valor e exprimem posições e oposições, mas o significado desses só é conhecido por quem é da instituição e nessa estrutura tem sua trajetória social.

“De fato, nada mais falso que acreditar que as ações simbólicas (ou o aspecto simbólico das ações) nada significam além delas mesmas: na verdade, elas exprimem sempre a posição social segundo uma lógica que é a mesma da estrutura social, a lógica da distinção” (Bourdieu, 2001, p. 17).

Dessa forma, os conflitos além de serem inerentes às organizações, conforme preconizam os Estruturalistas, estão na explicação do fortalecimento das relações informais de poder em uma empresa estatal em liquidação. O domínio e a divisão das informações e a manipulação estratégica da comunicação dessas são usados para que os liquidantes não tenham acesso irrestrito ao conhecimento necessário para acelerar o processo de liquidação. Assim, as condições apontadas por Miceli (2001) estão presentes na RFFSA em liquidação, representadas pelos funcionários que remanesceram na empresa e que carregam consigo toda sua história, que se contradiz frontalmente com o processo de liquidação, levando a constantes conflitos mais ou menos explícitos.

“Muito embora o plano das significações seja responsável em última análise por um ordenamento sistemático e arbitrário do mundo natural e social, requer, contudo, um aparato mais ou menos institucionalizado que conta a seu serviço com corpos de agente

profissionais cuja produção própria destina-se a grupos e/ou classes ocupando uma posição determinada na estrutura social” (Miceli, 2001, p. LIV).

Compreendendo o setor público como um sistema aberto, o caráter híbrido das empresas estatais também representa uma fonte constante de conflitos. Os mecanismos burocráticos de administração superior empregados nas empresas estatais (ênfatizando o controle e planejamento orçamentário) não garantem uma afinidade efetiva entre os dois propósitos, como visto no Capítulo 2, e nota-se que as empresas são partes, com poder político e econômico, para influenciar o curso do planejamento e controle no sentido de que estes sejam mais ou menos rígidos. Assim, presenciam-se dilemas de ação coletiva, os quais existem em qualquer sociedade, e que são dissipados com maior dificuldade naquelas comunidades menos cívicas, onde predominam a desconfiança, a omissão e a exploração.

“As regras de reciprocidade generalizada e os sistemas de participação cívica estimulam a cooperação e a confiança social porque reduzem os incentivos a transgredir, diminuem a incerteza e fornecem modelos para a cooperação futura (...) Os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente” (Putnam, 2000, p. 186).

São círculos virtuosos, cuja cooperação se dá entre os ferroviários, que têm sua contra partida nos círculos viciosos (analisados nos capítulos precedentes) das características das comunidades não-cívicas – sendo complexo sair de um “jogo” de “jamais cooperar” do conflito pessoal de papéis, o que também representa um equilíbrio estável. Para solucionar esses problemas e sobreviver dentro desses círculos viciosos, de boicote ao objetivo da liquidação, é necessário o uso da coerção hobbesiana, perpetuando atrasos sociais, e nesse exemplo, organizacionais (de baixa interação), apesar de garantir um mínimo de segurança, baseado num sentido estreito de confiança.

Numa empresa em liquidação, no entanto, esses conflitos das estatais são minimizados em seu caráter organizacional e passam a ocorrer, prioritariamente, entre a administração da liquidação e os servidores desse processo, como abordado pelas teorias Estruturalista e Sistêmica. Num processo como esse, no qual os objetivos individuais se sobressaem aos organizacionais não se chegará nem próximo do tipo ideal weberiano, no qual a burocracia é tão mais perfeita quanto se consegue:

“... a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais” (Weber, 1999, p.213).

Acredita-se, porém, que mesmo nesse contexto, os conflitos possam ser minimizados pela obtenção de uma certa conformidade de ambas as partes (líderes e liderados) por meio de pressão e do apelo à boa vontade (Crozier, 1981), e ainda com uma mensagem eficazmente transmitida sobre as expectativas da administração e de cada funcionário em relação aos demais e ao todo. Para isso, porém, as convenções, códigos (Eco, 1997) têm de ser coerentes e compreensíveis (Douglas, 1998). O entendimento, paradoxal que seja, de que a liquidação bem feita é a prolongação da vida da empresa, em nome da preservação do patrimônio público, é a mensagem integradora, quando percebida como verdade possível.

5.3. A Dinâmica da Interação Dentro do Processo de Liquidação

Os capítulos precedentes e seções procuraram relacionar as teorias sobre burocracia e relações de poder com a situação da administração pública brasileira, e mais precisamente, com a RFFSA, em liquidação. Na continuação, e para chegar ao objetivo desse trabalho, será traçado o mapeamento das relações de poder observadas na RFFSA, à luz da literatura pertinente.

O poder institucionalizado pode ser de complexa percepção, considerando-se que as formas por este utilizadas serão as convenções de determinado corpo social; conforme Foucault, o difícil é

“... captar o poder em suas extremidades, em suas últimas ramificações, lá onde ele se torna capilar; captar o poder nas suas formas e instituições mais regionais e locais, principalmente no ponto em que, ultrapassando as regras de direito que o organizam e delimitam, ele se prolonga, penetra em instituições, corporifica-se em técnicas e se mune de instrumentos de intervenção material, eventualmente violento” (Foucault, 2001a, p.182).

O objetivo, então, é mapear as capilaridades das relações de poder que influenciam a RFFSA, em liquidação, para que se proceda a uma descrição densa de sua cultura organizacional. Não bastando apenas o foco nas relações internas, mas também na influência da sociedade, que utiliza mecanismos de intervenção na administração do processo - não num papel de fiscalizadora, mas buscando benesses pessoais e políticas.

Concorda-se com a tese de Bourdieu de que se deve

“... aliar o conhecimento da organização interna do campo simbólico – cuja eficácia reside justamente na possibilidade de ordenar o mundo natural e social através de discursos, mensagens e representações, que não passam de alegorias que simulam a estrutura real de relações sociais – a uma percepção de sua função ideológica e política e legitimar uma ordem arbitrária em que se funda o sistema de dominação vigente” (Miceli, 2001, p. XIV).

O código comum deve ser visto como uma convenção da coletividade que por meio de ações institucionalizadas/repetidas restringem a forma de agir e pensar.

“... consiste em saber quem são os portadores do habitus visto nos termos de uma competência adquirida junto a um grupo e/ou classe homogêneo e, portanto, capazes de atualizá-lo e expressá-lo através de suas práticas. Se não contamos mais com as estruturas enquanto “sujeitos” que delimitam, de antemão, o âmbito destinado à praxis dos agentes, cabe apenas recorrer à “pessoas sociais” que constituem grupos e/ou classes em virtude de uma posição presente e passada na estrutura social” (Miceli, 2001, p. XLII).

O passado e presente das pessoas sociais e seus papéis na organização podem ser exemplificados pelos ex-superintendentes e atuais coordenadores ou simples funcionários, os quais, no entanto, continuam a merecer o respeito hierárquico informal dos demais funcionários.

Bourdieu (2001) salienta que uma classe social não deve ser analisada apenas pelas suas convenções e simbolismos, mas que há que se considerar o relacionamento de seus indivíduos com outras classes e os simbolismos que brotam dessas relações. A RFFSA é um campo de relacionamentos externos e dentro da própria empresa: o relacionamento entre funcionários e membros da Comissão de Liquidação produz códigos próprios que são entendidos parte por todos, parte somente pelos funcionários (da interação com seus próprios significantes) e parte apenas pelos liquidantes, dada sua trajetória social e seus objetivos determinados pelo Governo.

O conflito de objetivos e a divergência das experiências de líderes e liderados, a serem analisadas na seção 5.2., reforçam o abismo cultural entre os dois grandes grupos de agentes, não se podendo contar com o fator cultural como uma vantagem competitiva, conforme estatuído por Barbosa (2001). A complexidade de se encontrar

interesses em comum em uma situação anormal como a vivida pela empresa, não produz motivações ou fatores aglutinadores para qualquer proposta de mudança cultural, como exposto no Capítulo 3, uma vez que essa significaria a aceitação da extinção da organização e dos contratos de trabalhos a ela atrelados – não há um futuro organizacional.

“O indivíduo que sabe de antemão não poder esperar qualquer recompensa pelo esforço realizado, reagirá normalmente reduzindo seu comprometimento, e diminuirá o mais possível a força da união de sua sorte com a da organização da qual forma parte” (Crozier, 1981, p. 290).

As relações de força, no entanto, estão latentes e implícitas em simbolismos diversos – as relações formais e informais de poder, dentro e ao redor da RFFSA, em liquidação, estão sujeitas às diferentes instituições e convenções que a formam, para retirar da situação adversa o melhor proveito possível.

“A lógica das relações simbólicas impõe-se aos sujeitos como um sistema de regras absolutamente necessárias em sua ordem, irredutíveis tanto às regras do jogo propriamente econômico quanto às intenções particulares dos sujeitos: as relações sociais não são jamais redutíveis a relações entre subjetividades movidas pela busca de prestígio ou por qualquer outra “motivação” porque elas não passam de relações entre condições e posições sociais que se realizam segundo uma lógica propensa a exprimi-la e, por este motivo, estas relações sociais têm mais realidade do que os sujeitos que as praticam” (Bourdieu, 2001, p. 25).

Com fins puramente didáticos, separar-se-ão as relações internas à RFFSA das externas com entes públicos e das com entes privados, em três diagramas, os quais servirão para visualização da análise das duas próximas seções, nas quais as relações de poder formais e informais, internas e externas à empresa serão demonstradas por meio do resultado da observação participante realizada para esse estudo. Estas, no entanto, são concomitantes e complementares entre si; além de, em sua maioria, se reforçarem mutuamente.

5.3.1. Pressões e Alianças Internas

As relações de poder internas à RFFSA, em liquidação, refletem, tanto formal²³ quanto informalmente, as relações existentes enquanto a empresa operava as malhas ferroviárias no Brasil (de 1957 a 1996). Muitos dos antigos superintendentes se tornaram coordenadores durante o processo de liquidação e continuam sendo vistos como detentores de poder.

Entendendo a cultura como símbolos e significados de domínio público (Barbosa, 2001), observou-se a cultura interna à organização para iniciar a determinação das relações de poder. Os signos que expressam o poder são coincidentes com os observados na administração pública de uma forma geral. O tamanho de salas e mesas tem um significado de manutenção do *status* dos superintendentes, pois o poder informal desses em conseguir, junto ao setor de administração de material, tais bens, ainda é grande. Assim, a Assessoria Jurídica; a Auditoria e a Coordenação de Recursos Humanos possuem amplas salas e mesas largas e com muitas gavetas para suas chefias. Já as áreas meio e de patrimônio, desprezadas na época da empresa operacional, são subdivididas por divisórias de meia parede e instalações bem mais simplórias:

“De modo geral, existe nos grupos estamentalmente privilegiados uma desqualificação estamental do trabalho físico comum...” (Weber, 1999, p. 183).

Os que perderam posições formalmente, enquanto classe especializada, foram os engenheiros, visto que na função operacional esses eram essenciais e num processo de venda de patrimônio e defesa de ações judiciais, não o são mais. Os engenheiros que não detêm funções de chefia, denotam seu apego ao passado por meio de simbolismos como o fato de assinar “Engenheiro X”, em trabalhos que nada importam sua formação em engenharia, como a transcrição de atas de reuniões; ou pelo apego na avaliação, quando da venda de equipamento especializado. Nota-se, no entanto, que a maioria das coordenações são chefiadas por engenheiros que se adaptaram para não perderem suas posições dentro da empresa (das 24 coordenações, 14 são chefiadas por engenheiros, assim como 9 dos 11 Escritórios Regionais); identificando-se divisões estamentais formadas por aqueles que têm formalmente “direito à voz” junto aos líderes, e

²³ Nos Anexos A, B, e C, encontram-se as Resoluções da última administração enquanto a empresa era operacional e as Resoluções pós-liquidação, sobre as estruturas organizacionais da empresa, mostrando a redução das coordenações e o reflexo da alteração dos objetivos da empresa na estrutura.

informalmente levam informações aos liderados, ao mesmo tempo em que trazem à Comissão, informalmente, os pleitos desses.

Uma prática não rara é o aproveitamento de encontros técnicos com a Comissão de Liquidação para tratar de interesses pessoais, tentar obter informações sobre o risco da continuação do processo de liquidação, ou interceder por outros funcionários. Alguns membros ou ex-membros da Auditoria agem da mesma forma: aproximam-se para contar como fizeram algo bom para a empresa (reduzindo riscos de condenações ou encontrando algum procedimento a ser corrigido) e em seguida emendam uma demanda pessoal ou para seu estamento.

Serão apresentadas, abaixo e em outras partes do estudo, algumas situações levantadas por meio da observação participante, a qual busca apresentar evidências empíricas para as questões formuladas. Conforme citado anteriormente, e mais bem exposto no Apêndice Metodológico, esta técnica de coleta de dados faz parte do Método Etnográfico que pretende trabalhar com a interpretação dos comportamentos, sendo um método qualitativo, o qual pressupõe a descrição dos eventos como evidência.

Evidências

SITUAÇÃO 1: O FERROVIÁRIO 1 marcou hora com a Comissão para entregar relatório de sindicância da qual participava. Após a apresentação, os demais participantes da sindicância se retiraram e, a sós com os administradores, começa a relatar alguns desvios encontrados em outra unidade da empresa; ressaltou que está se arriscando pessoalmente, levando-se em conta os envolvidos dentro e fora da empresa. Em seguida, explicou como havia salvado alguns milhares de reais para a empresa, devido a sua atuação como assistente técnico em um processo judicial. O próximo assunto foi sobre a possibilidade de haver um Plano de Incentivo ao Desligamento (PID) ou de Incentivo à Aposentadoria (PIA), pois estava em situação financeira precária e já havia solicitado a aposentadoria no INSS, mas gostaria de ter certeza de que não poderia contar com esses incentivos para sair. “Se eu soubesse teria feito como o FERROVIÁRIO 2 que entrou no PID e ficou com o papel na sua mesa...” Houve a pergunta: “Quem mais você sabia que estava na mesma situação – que tinha o papel?” Ao que respondeu, apresentando uma série de nomes, de pessoas que já haviam sido dispensadas e dos três, cuja situação incomum encontra-se descrita em seguida. Relatou ainda que não deveria ter aceitado a tarefa que a Comissão lhe confiou, para gerenciar uma unidade da organização, pois a melhoria na função gratificada não era suficiente para pagar suas dívidas, além da maior responsabilidade advinda com o cargo, mas que o fazia pela empresa.

SITUAÇÃO 2: O FERROVIÁRIO 2, estando cedido a outro órgão, chegou sem marcar hora e pediu para ser recebido pela Comissão. Requisitado pela secretária, por ordem de um dos liquidantes, a adiantar o assunto, pediu para falar, por telefone, com esse. “Oi, tudo bem? Estamos aqui, eu e os FERROVIÁRIOS 3 e 4 para tratar de um assunto com você e ver se pode nos receber ...” Pelas pessoas envolvidas, o tema da conversa já estava claro: obter a aquiescência da Comissão para aceitar a validade das inscrições de PID de 2001 em posse de funcionários e não na Coordenação de RH. O liquidante os recebeu em conjunto com seu Assessor. As primeiras palavras de FERROVIÁRIO 2 foram relatando sua recente participação numa ação judicial, mesmo estando fora da empresa, que por sua atuação como assistente técnico teria levado o risco da mesma a zero. Depois, contou como os três ali presentes tiveram suas inscrições no PID aceitas pela liquidante anterior, que haveria orientado para que guardassem suas fichas por ela assinadas, em suas gavetas, pois seriam dispensados conforme a conveniência da administração (pelo denominado critério de seletividade). Dessa forma, mesmo com o PID já encerrado para aqueles que fossem desligados da empresa, ato contínuo ao encerramento das inscrições e aceitação pela administração, receberiam as indenizações previstas no plano. E assim haviam feito, por isso, quando a atual administração começou a demitir aqueles que se encontravam na mesma situação que eles (seletividade), não entenderam porque eles não poderiam, uma vez que as regras não estavam claras quanto à obrigação de ter de entregar os papéis no RH.

SITUAÇÃO 3: O FERROVIÁRIO 5 foi levar documentos para assinatura da Comissão. Concluída sua tarefa formal, pediu uma função gratificada para funcionária que trabalha com ele e que mereceria porque “... é muito boa!”. Explicado que não haveria concessão de funções gratificadas dadas as metas de redução de funções estipuladas junto ao Ministério do Planejamento para a área administrativa, passou ao próximo assunto, uma vez que sabia que a Presidente de uma Associação de classe, que atua como lobista dos ferroviários junto ao governo federal, havia tido encontro com a Comissão. Então pergunta: “Você está sabendo de alguma coisa sobre se a Associação está propondo algum acordo para a retirada de ações se o reajuste for concedido?”.

Note-se que, dentro da categoria dos ferroviários, há sub-divisões estamentais, conforme discutido no Capítulo 4,

“Denominamos divisão estamental de poderes a situação em que associações de estamentalmente privilegiados, em virtude da apropriação de poderes de mando, criam, em cada caso, por compromisso com o senhor, estatutos políticos ou administrativos (ou ambos), disposições administrativas concretas ou medidas de controle da administração” (Weber, 2000, p. 155).

Evidência

SITUAÇÃO 4: Numa reunião com associações de ferroviários aposentados, o liquidante informou aos participantes que acreditava no poder político da classe, pela prova que havia obtido no episódio da aprovação da lei que garantia à classe a complementação de aposentadoria do INSS pelo Tesouro Nacional (ou seja, os ferroviários que contribuíram como qualquer empregado privado para o INSS terão, por lei, a complementação de aposentadoria, como se na ativa estivessem, como funcionários públicos regidos pelo Regime Jurídico Único). Acreditava, assim, que as associações representativas deveriam se unir para reivindicar outros pleitos, e que tinha gostado da posição da ex-ferroviária de certa associação de classe (a qual não lembrava o nome), como “cabeça” do movimento que havia saído vitorioso com a promulgação da referida lei. Um dos representantes logo retrucou: “É, mas essa é associação de engenheiros, e a gente não tem nada a ver com ela!”; muito embora a lei seja aplicável a todo empregado da RFFSA que tenha ou venha a se aposentar como ferroviário.

Os estamentos formaram-se entre outras razões como forma de defesa contra administrações politicamente indicadas, sem compromisso com a operacionalização tecnicamente aconselhável para o transporte ferroviário nacional. Empresa e funcionários foram historicamente utilizados como fonte de recursos para campanhas e apadrinhamentos políticos. O relato de um motorista demonstrou que o salário dele costumava ser triplicado devido às horas extras pagas, quando acompanhava, no carro da empresa, candidatos em campanha. Durante a declaração podia-se sentir uma certa nostalgia, considerando-se que depois da empresa ter entrado em liquidação, esses acontecimentos terem sido extintos, e com eles os pagamentos adicionais.

FERROVIÁRIO 6: “Já passei a noite inteira acordado acompanhando a comitiva do X, quando esse era candidato...”

Em nenhum momento, pareceu que o uso de carros e servidores públicos a serviço de interesses privados fosse um comportamento desvirtuado ou surpreendente. A convenção da influência política nas estatais foi transformada numa instituição (Douglas, 1998), principalmente para aqueles estamentos menos instruídos, e como o povo é impotente e pode de alguma forma se beneficiar dessas práticas (algum dia), como apresentou Barbosa (2001), o melhor é compactuar com essas, e tentar retirar algum proveito, como observado nas regiões menos cívicas italianas (Putnam, 2000).

“O governo autoritário, o clientelismo, a coerção ilegal e quejandos representam a solução subótima da “omissão”: através deles os indivíduos conseguem alguma trégua

na guerra de todos contra todos, sem buscar o sonho impossível da cooperação. A força e a família são um sucedâneo primitivo da comunidade cívica” (Putnam, 2000, p. 187).

Isso pode ser uma explicação para o comportamento dos funcionários da RFFSA, depois de tanto tempo de domínio autoritário, não há confiança fora do clã e nem mesmo dentro desse. Estabelece-se um “jogo de mútua ajuda”, no qual coopera-se com as pessoas que fazem ou agem da mesma forma, sendo o transgressor visto como pária. Há relatos de um advogado sobre a existência de comemorações realizadas na área jurídica quando a empresa perde uma causa em juízo, podendo o fato tanto se referir à felicidade pela vitória de um ex-colega, quanto à possível retribuição financeira, pela parte contrária, a advogados cujas defesas tenham facilitado seu sucesso.

FERROVIÁRIO 7: “Quando a Rede perde uma causa, tem festa lá embaixo...”

A Auditoria e a Assessoria Jurídica receberam *status* de classe privilegiada na visão dos empregados. A Auditoria por ter voz junto à liquidante anterior, e a assessoria jurídica porque, apesar de não deter a confiança da administração anterior, detém o poder de informar aos funcionários as perspectivas de ganhos judiciais contra a empresa e de retardar o processo de liquidação pela lenta condução das resoluções das causas jurídicas, além de prover a administração com pareceres corporativos.

Como ocorre na RFFSA em liquidação, o poder dos advogados é tratado como fonte natural no modelo burocrático:

“A importância dos advogados na política ocidental desde o nascimento dos partidos não é um fenômeno casual, pois as atividades políticas nas mãos de partidos significam atividades nas mãos de interessados (...). E a representação eficaz de uma causa em nome de interessados é o ofício do advogado profissional” (Weber, 1999, p.534).

As situações relatadas abaixo, no entanto, demonstram que a Comissão não deve estar tranqüila com alguns membros responsáveis pela sua defesa, dado o citado conflito de interesses.

Evidências

SITUAÇÃO 5: O FERROVIÁRIO 8, o qual trabalha em outra unidade, fez questão de marcar horário com a Comissão, pois era imperioso que essa lhe desse uma orientação sobre a defesa de um processo judicial de reintegrações à empresa de ferroviários demitidos. Chegou ao encontro com um advogado, o qual explanou a ação e como estava preparando a defesa. Depois de alguma discussão, na qual estava presente o FERROVIÁRIO 7, a quem coube as orientações técnicas, demonstrou-se que a tese poderia colocar a empresa numa situação difícil perante o Juízo e por isso, a minuta do que seria entregue deveria ser encaminhada à Administração Geral. Como ex-superintendente, o FERROVIÁRIO 8 disse que isso não iria fazer (dando um murro na mesa), pois confiava em seu advogado. Um membro da Comissão lembrou-lhe de que a empresa era uma só e que esse era um procedimento regular nas causas de grande risco, e que seria adotado. Estando todos de acordo, e com os ânimos, aparentemente, acalmados, encerrou-se o encontro. Semanas depois, uma correspondência chega à AG pelo malote endereçada ao FERROVIÁRIO 7, sem remetente, com a cópia da defesa entregue em juízo, exatamente como a primeira versão apresentada, o que resultará, provavelmente, na reintegração de vários funcionários à empresa, com o pagamento de vultuosa indenização pelos anos não trabalhados.

SITUAÇÃO 6: Um ex-ferroviário aposentado vem sendo contratado pela empresa, há mais de dez anos, para cargo de confiança. Este procedeu consulta à Comissão de Liquidação sobre a possibilidade de se beneficiar com um PID. A Comissão encaminhou a questão para a Assessoria Jurídica, no sentido de ter sua negativa embasada tecnicamente, visto se tratar de função de livre provimento. Qual não foi a surpresa quando o parecer veio positivo ao pleito, considerando-se os anos trabalhados naquela condição, o que o habilitaria a ser tratado como funcionário com os mesmos direitos daqueles constantes do Plano de Cargos e Salários (PCS) da organização. Reconhecendo o viés corporativo da opinião, a Comissão decidiu pelo envio do pleito e do parecer à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como supervisor do processo de liquidação. O parecer dessa, então, foi conclusivo, dentro do esperado: desde a Constituição de 1988, o ingresso no serviço público, inclusive em empresas estatais, somente pode se dar por meio de concurso público; se a seleção não foi assim realizada, o funcionário não possui os mesmos direitos dos demais, por deter, apenas, um cargo em confiança.

SITUAÇÃO 7: Estando uma receita de venda parcelada de bem imóvel sujeita a bloqueio judicial, o FERROVIÁRIO 9 solicitou e entregou a Comissão parecer jurídico sobre a possibilidade de adiantamento das parcelas vincendas, com o desconto financeiro dos juros. A conclusão do parecer era de que não poderia ser pago menos do que o pedido no leilão e publicado no Edital. Pareceu a todos uma conclusão legalmente correta e que foi adotada. No

entanto, quando nova demanda de parecer jurídico foi feita sobre possibilidade de modificação de índices de reajuste de imóvel residencial alienado a ex-ferroviário em leilão, por solicitação do próprio comprador, o qual não estava conseguindo arcar com tal despesa, o parecer jurídico posicionou-se neutro, relegando a decisão aos administradores, e sem tocar na questão do leilão e da necessidade de se cumprir preços e condições estipuladas em seu Edital de venda.

SITUAÇÃO 8: O FERROVIÁRIO 10, advogado incumbido de presidir comissão de sindicância que apurasse indicativos de desvios de numerário por parte de outro advogado da empresa, apresentou relatório inconcluso, restrito ao documento que ensejou a sindicância (segundo ele, por se tratar do único documento citado na motivação da sindicância, ainda que tivesse conhecimento informal de outros indícios de irregularidades por parte da mesma pessoa, conseguido durante as investigações realizadas pela comissão que presidia), e que sugeria que a responsabilidade era do setor financeiro por não exigir a prestação de contas no prazo determinado nas normas internas da empresa.

Mesmo agora, como estamento, também a auditoria tem papel relevante num processo de liquidação, uma vez que os responsáveis por esse processo, os quais, por obrigação legal, são servidores públicos concursados e respondem pessoalmente (tanto cível quanto criminalmente) pela sua administração. Neste contexto, a constante e acurada investigação e auditoria dos procedimentos envolvidos são essenciais para a tomada de providências e correções de curso. Deve-se recordar que uma empresa em liquidação não possui mecanismos efetivos de incentivo, o que leva a uma baixa cooperação (dados os conflitos de interesse) e “*accountability*”; sendo muito complicado estabelecer práticas de “*feedback*” – o que poderia ser interpretado, pelos empregados, como entreguismo com vistas à aceleração da extinção da empresa – aumentando a importância dessa área. A Auditoria por existir na estrutura da empresa em liquidação, e como os setores com essa função em outras empresas, possui uma outra característica que a distingue das demais: os auditores possuem, obrigatoriamente, cargos em confiança, o que provoca um grande número de pedidos de funcionários que lá querem ser lotados.

Evidência

SITUAÇÃO 9: O FERROVIÁRIO 5 propôs a um dos liquidantes a transferência de uma pessoa da área pela qual esse liquidante é diretamente responsável (dentro das atribuições informalmente divididas entre os quatro membros da liquidação) para a Auditoria (apesar de já lhe ter sido avisado, por outro liquidante, que não seria mais permitido o ingresso de pessoas

naquela área, para não ensejar disfunções funcionais e falta de pessoal em áreas carentes de função gratificada). Assim, aproveitando-se da falha de comunicação dentro da Comissão, fez a proposta, apoiado pelo coordenador do funcionário a ser transferido, a qual foi aceita. Dias depois, foi comentar o ocorrido com o liquidante que o havia proibido de aceitar pessoas para trabalhar com esse; disse estar realmente precisando, e que aquele funcionário era o que detinha maior conhecimento para a vaga.

Como se nota, genericamente, a burocracia perde seu poder no caso da liquidação, uma vez que os interesses dos funcionários não estão concentrados em seu desempenho, pois a aferição desse não garante a continuidade de suas carreiras. Rompe-se, assim, o poder da dominação burocrática hierárquica, mas não aquela advinda do poder da burocracia em retardar decisões, dados os infindáveis trâmites formais, como mostra a situação relatada a seguir:

Evidência

SITUAÇÃO 10: A Comissão de Liquidação identificou a falta e irregularidade de seus funcionários na dependência da empresa, em especial na área jurídica. Com o objetivo de aumentar o controle para que a liquidação se acelerasse, ordenou que a catraca eletrônica com controle de ponto para possíveis descontos de salários por horas não trabalhadas voltasse a funcionar. O assessor direto da Comissão começou a estudar junto às Coordenações de RH e Informática o que seria necessário para cumprir a determinação superior. Após algumas reuniões, aconselhou-se uma consulta ao setor jurídico que respondeu à demanda com vários questionamentos sobre situações hipotéticas (muitas sobre o trabalho específico do advogado, como ausência por presenças em audiências), o que fez com que o processo tivesse que ser instruído, novamente, retardando o funcionamento do ponto eletrônico. Resultado: a ordem não foi cumprida passados dois meses, e nem se tem noção das medidas necessárias a sua efetivação.

O modelo burocrático se quebra, também, na seleção para promoção na carreira, na RFFSA, a qual não era puramente baseada em aspectos técnicos, mas influenciada por critérios políticos de indicação, como citado anteriormente. O fim da promoção decretado com a liquidação leva a essa indicação para os cargos comissionados: a esperança de um futuro de carreira como razão para a demanda por estima estamental passa a um corporativismo, cujo objetivo é o alongamento da sobrevivência e a busca de uma garantia de melhores condições para aposentadoria. A dignidade pessoal dos

funcionários foi retirada, ou no mínimo conturbada, no processo de liquidação. Observa-se o caminho inverso ao preconizado por Weber (1999, p.210):

“Mais do que a ampliação extensiva e quantitativa da esfera de tarefas da administração, porém, sua ampliação intensiva e qualitativa e seu desenvolvimento interno dão origem a uma burocratização”

Estabeleceu-se, dessa forma e ao longo do tempo, uma prática de RH que acirrou os conflitos entre os funcionários. A ocupação de cargos seguiria:

“... a vinculação a regras abstratas do exercício da dominação, pois esta resulta da exigência de “igualdade jurídica” no sentido pessoal e resolução de problemas “caso por caso”. (...) Toda administração não-burocrática de formações sociais quantitativamente fundamenta-se, de alguma forma, no fato de que se vinculam funções ou deveres administrativos a privilégios sociais, materiais ou honoríficos já existentes” (Weber, 1999, p.219).

Há também um movimento geral dos empregados (e exemplo de conflito interno e explícito): a reivindicação por aumento salarial, a qual não encontra ressonância nas instâncias decisórias federais, dado o processo de liquidação (ainda que se necessite da manutenção dos empregados).

“Em toda diferenciação estamental, os interessados reagem, por isso, com rigor específico, precisamente às pretensões da atividade aquisitiva puramente econômica, com tal, e isto, em geral, tanto mais quanto mais se sentem ameaçados” (Weber, 1999, p.184).

A ameaça de extinção da empresa, ainda que discretamente percebida²⁴, faz com que as demandas por melhores condições remuneratórias estejam cada vez mais na pauta, como forma de garantir que numa eventual extinção, as aposentadorias tenham um patamar mais elevado, e ao mesmo tempo, refletindo relações de poder reivindicatórias típicas de uma empresa em pleno funcionamento. No entanto, a administração da RFFSA agia, mesmo já em liquidação, muitas vezes, por critérios patrimonialistas, na distribuição de funções gratificadas, sem qualquer apelo racional de lógicas hierárquicas (como a concessão de função gratificada para o motorista da liquidante, quando este

²⁴ Como demonstrado em reunião da Comissão de Liquidação com todos os funcionários da Administração Geral, pela negativa quanto à crença de que esforços dos administradores evitaram a extinção iminente.

avisou que iria aderir ao PID, pois precisava de dinheiro, causando revolta no corpo funcional).

A disciplina burocrática é corrompida pelos detentores de poder informal para que a documentação não seja utilizada para os objetivos organizacionais, mas para os pessoais – alguns documentos importantes para a defesa da empresa em juízo somem, outros custam a aparecer, deixando, muitas vezes, os administradores sem informações relevantes em reuniões ou situações delicadas de tomada de decisão. Não deixou de funcionar, no entanto, a força do corpo burocrático, acostumado a trabalhar independentemente de suas chefias (historicamente escolhidas entre indicações políticas) que usam desse conhecimento de forma inversa. Os rigores burocráticos distorcidos servem aos interesses de retardamento pelos meios e falta de compromisso com os resultados, pois

“... a burocracia puramente como tal é um instrumento de precisão que pode colocar-se à disposição de interesses de dominação muito diversos, tanto puramente políticos ou econômicos quanto outros quaisquer” (Weber, 1999, p.224).

As informações técnicas reforçam o poder informal do corpo burocrático, e essa mesma estrutura retarda o processo de tomada de decisão pelos detentores do poder formal – os segredos profissionais são mantidos ou revelados segundo a estratégia de prosseguir ou dificultar o processo de liquidação. A disfunção ocorre pelo insulamento burocrático expresso nessa manipulação dos segredos técnicos e do conhecimento tácito.

“O fato de que a organização burocrática é o meio de poder tecnicamente mais desenvolvido nas mãos de quem dispõe dela nada revela sobre o grau em que a burocracia, como tal, consegue impor suas idéias dentro do complexo social em questão” (Weber, 1999, p.225).

O conhecimento tácito não é propositalmente codificado ou socializado (Nonaka e Takeuchi, 1997) sendo utilizado como fonte de poder em relação aos líderes que ficam dependentes de determinados liderados. Ressurge a questão da estabilidade gerada pelo emprego (Barbosa, 2001) como sendo o fundamento de grande parte das ações e reações dentro da empresa. Um determinado funcionário afirmou aos membros da Comissão de Liquidação: “Muita coisa está na minha cabeça que não está escrito em lugar

nenhum...”²⁵; referindo-se à localização de plantas e registros de imóveis e a história por trás deles, peças essenciais para que sejam alienados.

Este é um exemplo de como a área patrimonial também detém o poder de retardar o processo de liquidação da empresa, pois é a responsável pela preparação de imóveis e equipamentos para a venda, assim como a indicação para os dirigentes do que pode e a que valor devem ser alienados. Como detém a informação, a Comissão está refém desses procedimentos, e os demais empregados sabem disso e contam com a cooperação dos dessa área. Um relato casual dessa área é de que determinado leilão foi frustrado, quando se argúe quando está agendado a próxima tentativa de venda, percebe-se que não há essa programação, tendo-se verificado que muitos bens somente têm um segundo leilão meses depois do primeiro fracasso, podendo implicar, inclusive, na necessidade de um novo procedimento de avaliação (situação que também demonstra falha no gerenciamento da área).

Esse é um exemplo da herança da força das regras burocráticas distorcidas de seu tipo ideal, pois como conclui Crozier (1981, p. 280):

“É dentro de um sistema de organização muito “burocrática”, na qual a hierarquia é clara e a definição das tarefas precisa, onde os poderes paralelos terão a maior importância. (...) nas administrações públicas, nas quais escuros funcionários de baixa classificação podem desempenhar um papel decisivo na solução de assuntos importantes, simplesmente em virtude da situação estratégica que ocupam dentro de um sistema de organização excessivamente bem pautado. Assim, isso permite explicar que certos grupos consigam manter privilégios exorbitantes em um meio cuja regra fundamental é, precisamente, a igualdade”

Outra característica da organização em foco, apesar de externa ao enfoque deste estudo, é a de que cada Superintendência Regional, hoje Escritório Regional, funcionava como empresa separada, refletindo-se, atualmente, na autonomia daqueles chefes de escritório que foram superintendentes, cujo poder informal reflete essa burocracia hierarquizada, ditada por Crozier.

Também esses, no entanto, se valem do aproveitamento de encontros técnicos com a Comissão de Liquidação para tratar de assuntos ligados ao destino da empresa e

²⁵ Em reunião com vários funcionários de um determinado Escritório Regional em 12 de abril de 2002.

de seus empregados, como já relatado, refletindo não somente a angústia desses últimos, como também a deficiência nos canais de comunicação que eventualmente estejam abertos entre as decisões da Comissão e seus liderados. Mesmo assim, essas situações raramente se dão por parte de funcionários que jamais tenham tido alguma função relevante dentro da organização; são aqueles que um dia tiveram “direito a voz” que hoje se insurgem contra a formalidade para tentar levar alguma informação e cooperar com seu estamento, ou alguma sugestão desses a seus líderes.

Evidência

SITUAÇÃO 11: Em 20 de maio de 2002, o FERROVIÁRIO 13, em encontro com a Comissão de Liquidação para tratar de questões relativas a danos ao meio ambiente, após encerrada a discussão, pediu permissão para dar sugestões sobre a possível instalação de um Programa de Incentivo à Aposentadoria, o que seria muito bom para mandar pessoas excedentes ao processo embora. Para legitimar sua proposta, fez a seguinte declaração: “As pessoas acham que eu sei tudo e não é bem assim...”.

A falha nos processos de comunicação da empresa, a qual reforça as relações informais de poder entre os funcionários, dificultando a captação da mensagem dos líderes pelos liderados, é sentida até mesmo nas pessoas mais próximas à Comissão de Liquidação. Uma secretária em conversa informal sobre os objetivos da liquidação, seu alcance e os destinos dos empregados afirmou o que já havia sido detectado: “O que falta é informação (...), a ‘rádio corredor’ funciona e as pessoas viajam...” (em 31 de maio de 2002).

Dentro da lógica da dominação tradicional, em confronto à dominação racional, o recrutamento dos funcionários se dá, predominantemente, junto às pessoas ligadas ao senhor por vínculos de piedade, relações de confiança e pacto de fidelidade. Tais procedimentos foram adotados na escolha de funcionários da RFFSA requisitados para cessão à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), local entendido como privilegiado dada a probabilidade de futuro aproveitamento da mão-de-obra, quando da extinção da empresa.

No Quadro 1²⁶, a seguir, pode-se observar que a principal fonte de poder informal interna à empresa é a detenção da informação: tanto a Auditoria quanto a Assessoria Jurídica levam dados da Comissão de Liquidação para o restante dos funcionários, uma vez que a primeira ainda existe formalmente na estrutura organizacional, mesmo após a decretação do processo de liquidação, tendo direito formal “à voz”; já o setor jurídico possui as informações sobre todos os processos contra a empresa, o que é de interesse de seus empregados ativos, aposentados, pensionistas e demitidos, municiando a Assessoria do Contencioso com informações, por vezes, incompletas. Ambas as áreas, como já foi explanado, também têm um poder informal sobre a Comissão de Liquidação.

A Coordenação de Recursos Humanos (RH), como em qualquer organização, possui além de suas atribuições formais, um poder informal, mas convencionado, sobre todos os funcionários, visto que é a executora das possíveis políticas de RH implementadas pela empresa, além de ter a responsabilidade de preparar a folha de pagamentos e opinar sobre direitos remuneratórios. Como tem um contato muito próximo com os empregados, acaba sofrendo influência desses e tornou-se uma espécie de porta-voz de suas expectativas, junto aos assessores e à própria Comissão de Liquidação. Dentre as principais angústias estão a falta de reajuste salarial desde 1998 e a alteração do paradigma da sua remuneração quando a empresa for extinta (e eles provavelmente forem transferidos para o quadro da ANTT).

Apesar da Coordenação de RH não concordar com critérios patrimonialistas de indicação para funções gratificadas, há três pedidos da chefia da área para agraciamento com funções gratificadas de funcionários seus, com um discurso meritocrático como justificativa, mas que dadas as regras da empresa, é de difícil comprovação. Esta mesma chefia levou ao conhecimento e apreciação da Comissão de Liquidação propostas de aumentos salariais; pagamento de gratificações por merecimento em atraso; elevação do valor e do número de tíquetes-alimentação. Devido a atitudes como essas, a coordenação mantém e reforça seu poder junto aos funcionários, ainda que muitas vezes lhes negue demandas julgadas indevidas, como na situação a seguir:

²⁶ Algumas coordenações estão destacadas do quadro de funcionários por representarem uma fonte de poder informal, dado seu maior relacionamento com a Comissão de Liquidação, possuindo voz junto aos líderes, mas a estrutura completa da empresa é a constante do Anexo C.

Evidência

SITUAÇÃO 12: No episódio relatado na SITUAÇÃO 2, o pessoal envolvido afirmou que o RH os teria esquecido no momento de convocar as pessoas que estavam em seletividade no PID (sendo desligados quando do interesse da administração e não no momento de sua adesão). Quando a área foi ouvida pela Comissão, explicou que não tinha conhecimento de nenhuma ficha de inscrição que não estivesse de posse de seus funcionários. Levando o relato aos ferroviários requerentes, esses ratificaram sua versão. Um dos liquidantes perguntou-os, então, se acreditavam que sua exclusão no ordenamento da dispensa da empresa daqueles enquadrados no critério da seletividade tivesse se dado por problemas pessoais, o que foi respondido categoricamente pelos três de forma negativa, apesar de declararem saber que muitos não haviam entregue a ficha no setor, e ainda assim, foram chamados para confirmar seu interesse na demissão incentivada.

Já a Coordenação de Alienação de Bens Não Operacionais (NOP) possui um relacionamento informal com os demais funcionários, revestido de poder pela capacidade de acelerar ou retardar o processo de liquidação, com seu ritmo de vendas. Com um gerenciamento falho e sobrecarregado por ter incorporado quatro outras coordenações, independente de atrasos voluntários, termina por retardar e ameaçar o processo pela morosidade da entrada de receitas patrimoniais.

Evidência

SITUAÇÃO 13: Chega à Comissão de Liquidação a proposta para uma decisão sobre a alienação de diversos imóveis em concorrência pública, quando indagado de porque não seria a venda feita por leilão (como é a prática da empresa), a resposta do assessor é de que se tratavam de imóveis residenciais de pequeno valor. No momento da assinatura, um liquidante repara que os terrenos assim como seus valores são grandes. Retomando o questionamento, somente nesse momento vai se buscar a informação e descobre-se que o escritório regional que pretendia realizar a venda estava sem contrato com leiloeiro. O liquidante então sugere que os bens sejam vendidos, aproveitando-se o leilão de outro escritório – a decisão é revista e passada à modalidade de leilão.

A Coordenação de Arrendamento (Arrend.) é responsável pela fiscalização das malhas arrendadas, tendo muito trabalho externo para acompanhar a preservação do patrimônio da empresa arrendado às concessionárias privadas. Assim, a Comissão depende deles para conhecer o que cobrar ou pagar às concessionárias por eventuais prejuízos causados. Pelo verificado, era uma área elitizada e independente, uma vez que

detinha o monopólio do controle da maior parte do patrimônio da RFFSA. Há uma dificuldade relatada pela liquidante anterior e comprovada pela atual administração de se ter acesso aos relatórios das viagens de fiscalização em tempo hábil. Essa suposta independência ficou patente, na conversa expressa abaixo:

Evidência

SITUAÇÃO 14: O Coordenador de Arrendamentos era um dos que estava em seletividade no Plano de Incentivo ao Desligamento, relatado na SITUAÇÃO 2. A Comissão de Liquidação, ouvindo alguns técnicos sobre possíveis substitutos para seu cargo, resolveu fazer o convite ao FERROVIÁRIO 11, o qual atuava numa área completamente diferente. Este alegou problemas pessoais para não assumir a função, dizendo ainda que teria que aprender, pois nunca havia trabalhado com nada similar, e completou: “Mas até que seria bom abrir aquela caixa-preta, e de repente descobrir que não é tão difícil quanto eles dizem.”

Tem-se, assim, uma visão das relações formais e informais mais explícitas, não significando que não existam outras, nem que essas sejam as mais relevantes; apenas, no curto período de observação dessa pesquisa, foram aquelas que transpareceram e que foram importantes para a obtenção dos objetivos do processo de liquidação.

- **SIGLAS:**

PR – Presidência da República

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SE/MP – Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

DELIQ – Departamento de Extinção e Liquidação (MP)

CLIQ – Comissão de Liquidação da RFFSA

CONFIS – Conselho Fiscal

ASJUR - Assessoria Jurídica

AUDIT – Auditoria

ASADF – Assessoria Administrativa-Financeira

RH – Coordenação de Recursos Humanos

ASGES – Assessoria de Gestão Estratégica

Arrend. – Coordenação de Arrendamentos (responsável pela fiscalização e controle dos contratos de arrendamento ao setor privado, desde o processo de desestatização da RFFSA)

ASPAT – Assessoria de Patrimônio

NOP – Coordenação de Alienação de Bens Não Operacionais

ASCONT – Assessoria do Contencioso

MT – Ministério dos Transportes

MF – Ministério da Fazenda

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, cujo Diretor-Presidente já foi Presidente da RFFSA; uma de suas Diretoras foi a primeira liquidante da empresa e o Auditor era o Auditor-Chefe anterior da empresa – além de ter como funcionários cedidos vários servidores da RFFSA, em liquidação.

TCU – Tribunal de Contas da União

SFC – Secretaria Federal de Controle vinculada à Corregedoria Geral da União

Concessionárias – de serviços ferroviários (detém a concessão do transporte ferroviário de cargas e arrendam os bens da RFFSA)

Classe política – definida como membros ou representantes de membros do Poder Legislativo, em qualquer esfera de Governo

Governos locais – representantes do Executivo de governos estaduais ou municipais

Advogados terceirizados – escritórios de advocacia contratados pela RFFSA para atuarem nas mais de 36.000 causas existentes na empresa (relacionam-se formalmente com os advogados da empresa que são os gestores dos contratos)

Ministério Público – denominação generalizada para o Ministério Público da União; Ministério Público do Trabalho e Ministérios Públicos estaduais.

Poder Judiciário – todas as instâncias de todas as justiças especializadas federais e/ou estaduais.

5.3.2. Pressões Externas

Bourdieu (2001) salienta que a percepção da mensagem pelo receptor e do analista observador não depende apenas da compreensão das relações internas de um grupo, sendo necessário depreender a interlocução existente com a estrutura social que cerca esse grupo. Dessa forma, a identificação dos códigos internos à RFSA não é suficiente para compreender a lógica inerente e assim tentar prever formas de redução de conflitos entre os agentes do processo. Variável que se torna importante é a representada pelas forças das classes políticas e governamentais.

Os vínculos políticos são apontados por Weber (1999) como um dos fatores determinantes para a separação estamental, e que esta pode gerar um tipo de monopólio sobre cargos, àqueles pertencentes a determinados estamentos, conforma analisado no Capítulo 4. Esse fato pode ser representado pelas indicações políticas para cargos importantes em estatais, de uma forma geral, e herdado por uma empresa em liquidação. A convenção (Douglas, 1998) dos pedidos políticos é aceita por todos como normal, ainda que a empresa se encontre numa situação atípica. Neste contexto, os apadrinhamentos políticos continuam sendo tentados para a nomeação em funções de confiança e impedindo que outras sejam retiradas.

A dicotomia entre os funcionários profissionais e os indicados politicamente aparece em Weber, ainda que seu objeto de estudo não fosse as empresas estatais:

“... “democratização” quando se compreende por ela a minimização do poder de mando dos “funcionários profissionais” em favor da dominação “direta”, se possível do demos, e isto significa na prática: de seus atuais líderes de partidos. Ao contrário, o decisivo é aqui exclusivamente o nivelamento dos dominados diante do grupo dominante, burocraticamente estruturado, o qual, por sua vez, pode muito bem ter, de fato, mas também formalmente, uma posição totalmente autocrática” (Weber, 1999, p.220).

Além dos conflitos de objetivos entre a administração e seus funcionários, discutida na seção 5.2., também o conflito entre os apadrinhados e os não se torna latente, uma vez que, com a perda da estima funcional, os que não têm ligações políticas se ressentem, pois essas sempre foram eficazes dentro do jogo de poder da empresa:

“... a divisão dos funcionários públicos em duas categorias perceptivelmente, ainda que não rigorosamente, distintas: os funcionários especializados, por um lado, e,

por outro, os “funcionários políticos”. Em regra, os “funcionários políticos”, no sentido próprio da palavra, distinguem-se externamente pelo fato de que a cada momento podem ser transferidos, demitidos ou “colocados à disposição...” (Weber, 1999, p.538).

Apesar dessa constatação, há o apego à empresa pública pelos funcionários, que pode ser analisada por essa afirmação de Bourdieu:

“Não devemos, pois, identificar certos traços aparentes das camadas mais baixas da pequena burguesia (empregados, funcionários médios e subalternos), tais como a tendência a se refugiar no formalismo ou o extremo rigor da relação com o regulamento, como um efeito puro e simples da organização e da prática burocráticas. Ao contrário, é fácil mostrar que esses traços, que podem também ser encontrados fora da situação burocrática, exprimem, segundo a lógica desta situação, o sistema de valores implícitos ou explícitos ou as “virtudes”, como probidade, minúcia, rigor moral e propensão para a indignação moral, que os membros das camadas inferiores das classes médias (onde são recrutados os pequenos funcionários) derivam de sua posição (definida dinamicamente) na estrutura social e que seriam suficientes para fazer com que se disponham a aderir aos valores do serviço público e às virtudes exigidas por uma burocracia; se as carreiras não constituíssem para eles o meio por excelência de ascensão social” (Bourdieu, 2001, p. 12).

A prática de designações para funções gratificadas atendendo a pedidos políticos, no entanto, funcionou como fator de passividade e acomodação entre os liderados, sem preocupações meritocráticas (Barbosa, 2001). Após a entrada em liquidação, nota-se uma preocupação moral de se fazer justiça com aqueles que ainda não haviam incorporado qualquer função gratificada a seus salários, e a convenção dos pedidos políticos, sem considerações com a competência pessoal ou do grupo, é reforçada e vista como natural. Pode-se inferir dessa idéia que os políticos que defendem interesses de funcionários e governos locais junto à administração da RFFSA, diretamente, ou por meio da pressão nas instâncias superiores, justificam-se pela convenção de que é seu papel proteger os direitos de seus coligados.

Metcalf (1993) salienta que as políticas públicas se aplicam e são decididas numa rede de organizações, não havendo como responsabilizar apenas uma por sua consecução. Desse corte de sistema do setor público como um todo, a parte representada pelas estatais é um poderoso instrumento para se atuar no mercado em nome do bom andamento das políticas de Governo. No contexto das relações

Governo/estatais: o Governo é o mediador de diversos agentes sociais, visando o interesse público; há que se compatibilizar a administração das estatais com a das políticas públicas em geral, e a da política econômica, em particular; e considerar o papel de acionista controlador sobre suas empresas, exigindo a busca da eficiência econômica e de rentabilidade satisfatória. Desse conflito surge o espaço propício à criação de fontes externas de poder às estatais, as quais influenciam sua administração – fontes, principalmente, de caráter político. Visualiza-se, assim, a contradição entre procedimentos formais e informais explicadas pelas diferentes escolas de pensamento que serviriam a explicar os procedimentos na administração pública brasileira.

Ao se considerar a classificação traçada por Mintzberg et alii (2000) sobre as diferentes escolas de pensamento acerca da formação das estratégias organizacionais, cabe salientar que, na prática, não há posicionamento da administração pública brasileira por escolas de pensamento sobre estratégias, e ainda no caso das estatais, a dubiedade do pensamento que as guia também é fator explicativo para as relações de poder, formais e informais, que nessas se desenvolvem. O que se nota é que nos aspectos formais impera a Escola do Planejamento, mas a Escola do Poder e seu processo de negociação estão presentes em todos os processos políticos, e portanto, de políticas públicas. É sobre essa dicotomia que se estabelece a orientação governamental sobre os objetivos das estatais. A Escola de Planejamento defende o planejamento formal, com a responsabilidade pelo processo sendo do topo da empresa e sua execução a cargo de outros planejadores, subdivididos em níveis de elaboração, como definidores das estratégias da organização. O controle, então, se dá por instrumentos tradicionais (orçamentos, planos e programas operacionais), como é a prática de controle sobre as estatais, relatada no Capítulo 2.

“A ênfase na decomposição e na formalização significava que as atividades mais operacionais recebiam a atenção – em especial, como vimos, programação e orçamentação. Em comparação, quase nada era dito a respeito da criação de estratégias. Em consequência disso, o planejamento estratégico muitas vezes reduzia-se a um “jogo de números” de controle de desempenho que pouco tinha a ver com estratégia” (Mintzberg et alii, 2000, p.51).

Nesse processo formal, corre-se o risco de se confundir planejamento estratégico com controle estratégico. Não apenas nas estatais, mas:

“Quase todas as organizações imagináveis, privadas e públicas, são, moderada ou ocasionalmente, políticas. (...) Por outro lado, algumas organizações são inteiramente capturadas por políticas; assim, cada decisão estratégica torna-se um campo de batalha. O local se transforma em uma “arena política”, não muito diversa dos governos em sua forma mais amarga” (Mintzberg et alli, 2000, p.178).

Por isso, torna-se evidente a influência da Escola do Poder na administração pública como um todo, e nas empresas estatais isso se torna mais evidente pela maior flexibilidade administrativa, comparada à administração direta (Bresser, 1999), como analisado no Capítulo 3. As premissas da Escola do Poder são:

“1. A formação de estratégia é moldada por poder e política, seja como um processo dentro da organização ou como o comportamento da própria organização em seu ambiente externo.

2. As estratégias que podem resultar desse processo tendem a ser emergentes e assumem mais a forma de posições e meios de iludir do que de perspectivas.

3. O poder macro vê a formação de estratégia como a interação, através de persuasão, barganha e, às vezes, confronto direto, na forma de jogos políticos, entre interesses estreitos e coalizões inconstantes, em que nenhum predomina por um período significativo.

4. O poder macro vê a organização como promovendo seu próprio bem-estar por controle ou cooperação com outras organizações, através do uso de manobras estratégicas bem como de estratégias coletivas em várias espécies de redes e alianças” (Mintzberg et alli, 2000, p.191).

A Escola do Poder afasta a idéia de que a formação da estratégia seja responsabilidade de um único ser. Os comportamentos são baseados nos interesses difusos dos agentes interessados, os quais são refletidos na estratégia formulada, assim como os confrontos para a manutenção da posição corrente – sendo essa estratégia um espelho da estrutura de poder vigente (Mintzberg et alli, 2000). Mais uma vez evidencia-se que a estrutura na RFFSA, em liquidação, ainda reflete sua época de estatal em operação. O resultado da pesquisa de Geddes (1994) está mais condizente com a Escola de Poder e a estratégia de compartimentalização da seleção para cargos públicos.

A suposição de Geddes (1994) pela racionalidade do auto-interesse nas carreiras políticas e burocráticas dos que detém o poder de decisão estatal ou que o aspiram, leva

a que se entendam suas ações em prol das políticas públicas dependentes do que os levará a galgar postos no Governo, nos partidos políticos – considerando-se que os sujeitos de seu estudo são presidentes de diversos países da América Latina, líderes partidários, burocratas e legisladores. Como Geddes (1994), Giddens (2001), tratando dos Estados-nação e seus relacionamentos, entende que esses somente se ocupam com atividades políticas de resultados de curto prazo, os interesses comuns serão buscados quando os benefícios vierem num espaço reduzido de tempo.

Dentro dessa lógica, os presidentes procurarão maximizar seu poder junto aos partidos de forma a manter algum poder e até mesmo se reeleger; os líderes políticos tentarão maximizar seu poder dentro e com os partidos; e os burocratas buscarão estabilidade no emprego e vantagens materiais e sociais do cargo. Este comportamento se adequa, muitas vezes, a diretores de estatais, como indicações ou sendo os próprios políticos.

“Political entrepreneurs supply public goods in the expectation that they individually will receive some reward for doing so (...). The kind of public goods that can profitably be “sold” depends on institutional arrangements as well as the distribution of political influence in society” (Geddes, 1994, p. 36).

Na RFFSA, os bens são as funções gratificadas e os imóveis.

O sistema político sempre tentará manter seu suporte, e para isso poderá utilizar a troca de postos e benesses públicas com os afiliados do partido. Segundo Geddes (1994), haverá pressão no sentido de incentivar os burocratas a desviarem seus objetivos a fim de coaduná-los aos dos políticos, o que leva a que o sucesso de suas carreiras esteja atrelado a de políticos particulares. Na trajetória histórica de nomeações para cargos em estatais ou mesmo para o alto comando da administração direta isso já está convencionado. Enquanto a RFFSA era operacional, seus administradores foram ligados a políticos e o objetivo de prestar o serviço de transporte ferroviário de forma eficiente nem sempre foi a prioridade dentro da empresa. Ressalte-se que na liquidação da RFFSA, o critério de escolha da primeira administração e dos membros da Comissão que a sucedeu foi técnico, apesar de haver a opção da indicação política.

Dessa forma, considerando a Escola de Poder, pode-se entender como os pedidos de políticos por funções gratificadas e cessão de imóveis, tratados nesse estudo como relações externas de poder, influenciam as relações internas, pois que servem de

fonte de poder a determinados funcionários e áreas, desviando-os dos objetivos da liquidação e de suas fontes formais de poder. Ao mesmo tempo, geram novos conflitos internos, além dos referentes aos objetivos, uma vez que os dirigentes devem barrar essas influências políticas para que seus objetivos sejam o foco da empresa, mas sendo responsabilizados por uma não eventual promoção funcional, sendo responsabilizados por não quererem que se galgue, legitimamente na cultura nacional (Barbosa, 2001), a busca pela igualdade salarial.

Outro exemplo desses desvios é a relação com a ANTT, a qual apresenta-se como ambígua: formalmente o arrendamento das instalações ferroviárias está atrelado aos contratos de concessão de responsabilidade da agência, mas a fiscalização dessas é função da RFFSA, como sua proprietária – esse fato faz com que se concretize uma relação informal entre a área de arrendamento e a agência, numa atitude cooperativa que tenta adaptar a realidade às exigências legais. Além desse, também se reforçam laços, pois a lei que criou a ANTT (Lei nº 10.233/2001) prevê um Quadro em Extinção formado pelos funcionários da RFFSA, conforme relato anterior, sendo que tal transferência ainda não se efetivou pela existência de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) contra a passagem de funcionários de empresas públicas para órgãos da administração direta sem concurso público.

A situação fica mais complexa, quando o Poder Executivo permite a cessão de servidores para tal agência como forma de adiantar o futuro, o que resultou na escolha de determinados empregados especializados, que também eram importantes ao processo de liquidação, e que sendo considerados eleitos²⁷ por seus colegas, passam a ser referência e reverenciados, visto que poderão fazer indicações para novos pedidos de cessão e de resolução do problema de emprego, quando da extinção da RFFSA. As relações informais são reforçadas pelo fato de que o Diretor Geral da ANTT foi presidente da RFFSA, e uma de suas Diretoras foi a primeira liquidante da empresa, conhecendo os valores da empresa – o que gera conflito para a Comissão de Liquidação, que ao mesmo tempo em que entende que o futuro dos empregados não está na organização que dirigem, tem como missão acelerar o processo de liquidação e para isso necessita de talentos e liderados fiéis.

²⁷ Um dos primeiros eleitos para a cessão para a ANTT foi o ex-auditor da empresa, que continua a exercer forte influência sobre a Auditoria, havendo indicado seu substituto, e sobre os demais empregados, como fonte de informação sobre o futuro de seus postos de trabalho.

Os interesses que permeiam essas relações são puramente pessoais e raramente expressam preocupação com o patrimônio público, conforme seria de se esperar de uma classe burocratizada no modelo ideal de Weber (1999). Barbosa (2001), no entanto, explica o posicionamento da cultura nacional em relação ao emprego:

“... poderíamos definir o Brasil como uma sociedade com uma cultura de emprego, no âmbito urbano, por oposição a outras sociedades que possuiriam uma cultura de trabalho. Numa cultura de emprego, o valor e a responsabilidade de reprodução social das pessoas estariam em parte ligados à existência de um vínculo institucional do indivíduo com uma organização que lhe daria garantia de estabilidade e sustento. O mais importante seria a relação do indivíduo com uma situação de estabilidade, e não uma relação objetiva, como nas culturas de trabalho. Nestas, o valor social está relacionado ao fato de se ter uma atividade produtiva, geradora de renda, ao fato de se fazer alguma coisa” (Barbosa, 2001, p. 153).

A necessidade de se manter uma esperança pela continuidade da empresa ou pela migração para outro posto de trabalho está ligada a essa priorização da estabilidade, independentemente da realização profissional para a maioria dos empregados. Por isso, também, apesar da empresa encontrar-se em um momento atípico para uma organização, ainda há pedidos de políticos por funções gratificadas para seus apadrinhados, garantindo uma certa estabilidade melhorada, com a aposentadoria incorporando tal complemento salarial.

A pressão da classe política sobre o Poder Executivo e dos funcionários da RFFSA sobre essa, exposta no Quadro 2, é justificada por Geddes (1994) como um fenômeno normal na América Latina, considerando-se a existência de líderes políticos informais como os cabos eleitorais que são importantes no processo eleitoral e pelos quais as benesses políticas transitam entre políticos e eleitores, levando a atuações voltadas para áreas e grupos específicos – como as diversas representações políticas existentes na RFFSA, dada sua representação em onze estados da Federação. A maioria das visitas de Federações e Associações da classe dos ferroviários à Comissão de Liquidação é acompanhada por um político, e há, quase sem exceção, pedidos para fotografias serem tiradas, como forma de comprovar junto a seus filiados a presença do político e das representações de classe.

A classe política pressiona não apenas a Comissão de Liquidação, mas também utiliza o envio de expedientes para os superiores hierárquicos dessa. Essa pressão ocorre, na maioria dos casos, por meio de documentos encaminhados pelos Gabinetes de políticos que são específicos ao relacionar o nome e o cargo que o funcionário indicado deve ocupar; ou ainda o imóvel que gostaria de ver cedido para uma comunidade de interesse. Por outro lado, é influenciada pelos partidários que possuem cargos nos Governos locais e que desejam benesses patrimoniais as quais podem ser supridas com bens da RFFSA, gerando pedidos de doações e cessões de imóveis e bens históricos; e também pelos funcionários, enquanto seus eleitores, pois como afirma Giddens (2001, p. 221):

“Os direitos políticos de cidadania têm como centro as instituições do parlamento e as administrações locais”

Geddes (1994) afirma que na América Latina os governos municipais tendem a ser fracos e dependentes do Governo Central, excepciona o Brasil, pelo tradicional poder dos governos estaduais. Depois da Constituição de 1988, os municípios tiveram acesso a fontes importantes de receita tributária, o que lhes aumentou o poder de pressão e de barganha com as outras esferas de governo. Exemplo disso é a pressão exercida pelos Prefeitos e até vereadores na esfera federal que por sua vez tenta alocar indicados ou conceder outros tipos de benesses aos governos locais, conforme demonstrado no Quadro 2.

Evidência

SITUAÇÃO 15: A Comissão de Liquidação recebeu um telefonema de um importante funcionário do Poder Executivo pedindo para verificar a situação funcional e salarial de um determinado empregado e a possibilidade de lhe ser concedida uma função gratificada (inclusive com a precisão de ser um Nível 6, na escala salarial da empresa), pois havia recebido um telefonema a pedido de um Deputado Federal. A Comissão, dentro da estratégia para cumprir sua meta administrativa de redução de funções gratificadas e priorizando as promoções por critérios mais meritocráticos do que patrimonialistas, resolve não atender ao pleito. O mesmo funcionário liga mais duas vezes, explicando que estava sendo pressionado por uma resposta. Quando percebe que essa será negativa – pelo menos no momento, como informa um dos membros da Comissão – pergunta se poderia pedir para o interlocutor do Deputado entrar em contato. Estando o contato permitido, outro funcionário de um outro órgão do Executivo telefona, em nome do Deputado, pois uma vereadora havia solicitado a interveniência do

legislador federal para ajudar o empregado. Diante da explicação sobre os critérios e metas da Comissão, o funcionário pergunta se pode enviar um fac-símile da Vereadora com o pedido inicial e como forma de provar a interferência solicitada.

Desde a nomeação da Comissão de Liquidação, três foram os fac-símiles passados por políticos indicando funcionários para assumirem funções gratificadas, além de telefonemas diretos ou intermediados por servidores do Poder Executivo, o que somaram, aproximadamente, uns seis contatos telefônicos. Estes, dadas as novas diretrizes de não fazer política salarial por meio da concessão de funções gratificadas, foram se reduzindo, quando da disseminação dessa postura da Comissão. Já as solicitações para a doação do patrimônio da empresa a prefeituras, estados e entidades sem fins lucrativos são mais constantes e ensejam uma resposta padrão, informando que a empresa encontra-se em liquidação, não pode fazer doações, mas necessita alienar seu ativo para fazer frente a seu enorme passivo, questionando se há interesse nesse tipo de aquisição, quando encaminhadas por escrito. O liquidante responsável pela área patrimonial, no entanto, afirmou receber pelo menos uma ligação por semana de políticos e governantes das esferas estadual e municipal solicitando esse tipo de doações, o que daria algo como 42 telefonemas (da nomeação da Comissão, em fevereiro de 2002, ao final do mês de novembro do mesmo ano), conforme consolidado na Tabela 4, abaixo. Essas relações, no entanto, são convencionadas na cultura brasileira e, embora na técnica burocrática sejam criticadas por Weber (1999), não causam espécie a maioria dos altos escalões da Administração Pública.

Tabela 4. Estimativa de Contatos Políticos com Demandas

Forma do Contato	Telefônica	Por Escrito
Área alvo dos pleitos		
Patrimonial	42	53
Recursos Humanos	6	3
Total	48	56

Obs: Dados estimados de fevereiro a novembro de 2002.

A convenção da relação de poder entre políticos e burocratas, passando pela chefia do Poder Executivo, reside no fato de que a máquina política precisa de apoio da burocracia institucional para ver implementados seus projetos junto a sua base, assim como para recompensar aqueles que lhes são leais e que os manterão no poder. O Presidente, por sua vez, também precisa do apoio político dos partidos, optando, de

acordo com Geddes (1994), quando não é independente ou não tem pretensões políticas futuras, a adotar uma prática de compartimentalização do serviço público, mantendo algumas funções para a distribuição patrimonialista que servirá a atender sua base de sustentação (muitas vezes, supra-partidária), como discutido no Capítulo 4.

Presidentes apoiados por grandes partidos praticam a patronagem de forma conjunta, mas há momentos em que se precisa atender a pedidos de políticos isolados para garantir votos em matéria de interesse do Executivo. Assim, as indicações políticas são recursos essenciais no jogo político e por isso vistas como convencionada relação de poder no Quadro 2; e as empresas estatais servem como fonte para que uma nova teia política seja traçada – as considerações políticas não ensejam reclamações, uma vez institucionalizadas.

Evidências

SITUAÇÃO 16: A SITUAÇÃO 5, relatada acima, levou a Comissão a comunicar a seus superiores que iria retirar o FERROVIÁRIO 8 de suas funções de chefia. Como, aparentemente, este possuía relação com importante político regional, foi solicitado que se esperasse até que houvesse um aviso, *a priori*, aos responsáveis pelas relações políticas do Governo para que esses estivessem informados caso o político reclamasse por seu “afilhado”. Depois de alguns meses, e somando-se outros fatos, a exoneração do cargo foi aprovada.

SITUAÇÃO 17: Uma advogada contratada como Assistente de Liquidação se insubordinou contra seu superior durante uma reunião. Somando-se ao fato de já ter dado exemplos de displicência no trabalho, foi demitida. Este ato da Comissão ensejou uma série de telefonemas de superiores perguntando se não seria possível reverter a decisão, caso houvesse um pedido de desculpas, visto ser essa pessoa recomendada por um alto funcionário do Poder Executivo. Mantendo a posição adotada, e apresentando outros *curricula* para reposição, nenhuma contratação para repor a advogada foi autorizada, uma vez que a contratação de assistentes de liquidação depende de prévia autorização, com análise de *curriculum*, por parte do Ministério supervisor do processo.

SITUAÇÃO 18: Um órgão do Poder Executivo pediu pressa na autorização da utilização do equipamento e material rodante da RFFSA para o transporte de passageiros entre duas cidades do interior do país. Quando a administração da empresa se manifestou positivamente, mas condicionada à assinatura de convênio com qualquer ente (Município, Estado, empresa, associação preservacionista, etc.) que se responsabilizasse por seu patrimônio, foi solicitado que tal instrumento fosse apenas sugerido, uma vez que havia pressão de um

importante político. O trecho está sendo operado e o termo não foi assinado, deixando a Comissão em posição desconfortável e sujeita a reclamações quanto à possível má conservação de seus bens, geralmente protocoladas pelo Ministério Público.

A relação com o Ministério Público Federal, cuja competência é a de preservação do patrimônio público, tem sua expressão formal nos ofícios de cobrança à Comissão de Liquidação sobre conservação de bens históricos e destino duvidoso de bens. Há, no entanto, uma peculiar influência, mais social e preservacionista (da sobrevivência da empresa) a qual se dá por meio do envio de informações de funcionários a determinados membros desse órgão, sobre fatos ocorridos há anos atrás, mas que ensejam sindicâncias e respostas sem nenhum efeito prático, visto as pessoas envolvidas estarem, em sua maioria, fora da empresa ou mortas. O resultado é o retardamento do processo de liquidação, o qual fica comprometido com as formalidades que ocupam funcionários. No período de duas semanas, em julho deste ano, o Ministério Público enviou 21 ofícios para a AG, com os mais diversos temas: solicitando a retirada de bens de leilões marcados; questionando sobre ressarcimento de trechos de linha desativados e incorporados a zonas urbanas; discutindo avaliações de materiais e equipamentos ferroviários alienados. As informações são reservadas e os ofícios contêm expressões de ferroviários, o que levou o FERROVIÁRIO 13 a afirmar que os dados eram internos, além de ficar preocupado com as consequências para o processo. Foi criado um grupo de trabalho com representantes das várias áreas envolvidas para responder a tais ofícios, desviando-os do processo de liquidação. Notou-se, ainda, uma relação próxima entre advogados da empresa e membros do Ministério Público, em vários locais.

O Tribunal de Contas da União (TCU) exerce seu papel de corpo intermédio (Moreira Neto, 1995) como fiscal do uso de recursos públicos federais, e faz a cobrança pessoalmente aos membros da Comissão de Liquidação, conforme determina a Lei. Realiza um contato mais amigável diretamente com a Auditoria Interna, para acompanhar o processo no seu desenrolar e não apenas durante os procedimentos de Prestação Anual de Contas. Quase o mesmo papel, é exercido pela Secretaria Federal de Controle, a qual faz inspeções regulares nas contas da empresa, e recebe relatórios da Auditoria ao longo do ano.

O Conselho Fiscal (CONFIS), apesar de fazer parte da estrutura organizacional da empresa, é formado por representantes dos Ministérios dos Transportes e da Fazenda,

funcionando, na prática, como mais um corpo intermédio, a serviço do próprio Poder Executivo, realizando um acompanhamento mensal das contas da empresa. As cobranças eventuais do CONFIS servem de auxílio específico para a Comissão de Liquidação, para que não se perca o enfoque na liquidação e não se efetuem gastos desnecessários.

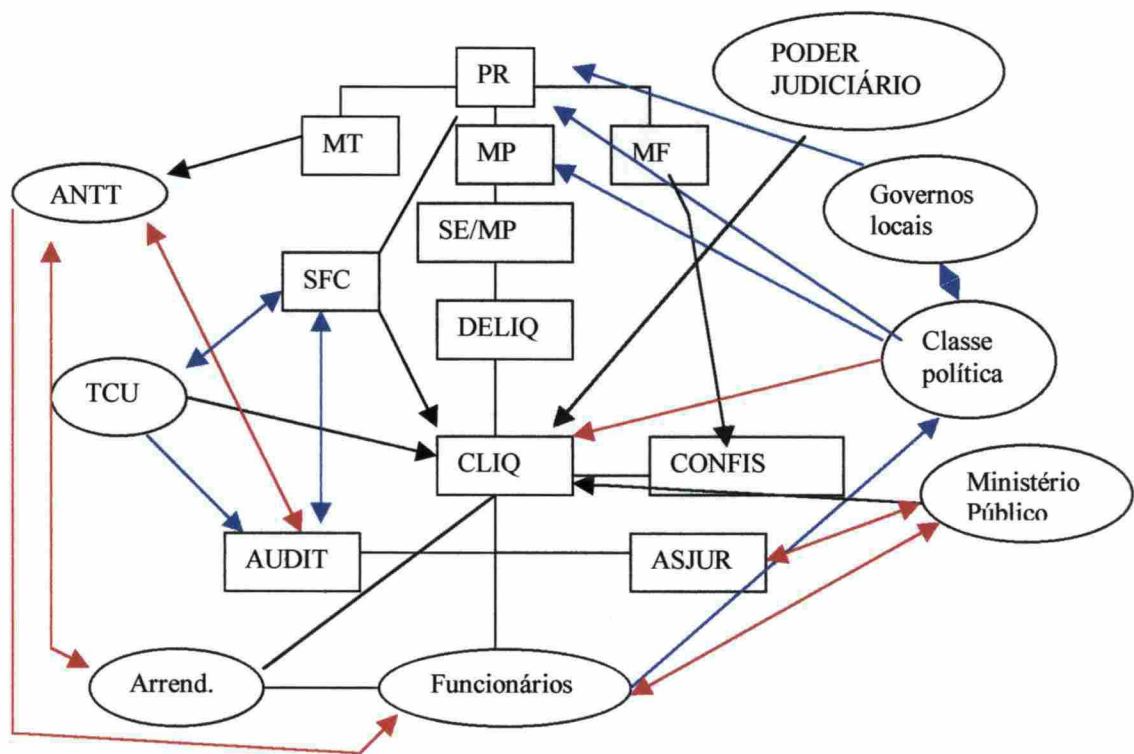
Nota-se que diversos são os controles exercidos pelos entes públicos em relação ao processo de liquidação. Nenhum desses, no entanto, apresenta uma preocupação com a “*accountability*” daqueles que o conduzem, conforme explanado no Capítulo 3; nem mesmo aqueles que fiscalizam as contas, uma vez que estão interessados numa prestação final e legalista, mas não comprovam valores como moralidade ou legitimidade – a visão é restrita às suas competências legais, sem amplitude do papel desse processo em políticas governamentais ou sociais. O mesmo vale para o Poder Judiciário, o qual, somente agindo quando provocado, não tem intenções de refletir sobre a capacidade de pagamento das ações pela empresa, com bloqueios de receitas e penhoras em bens alienáveis ou não (aparelhos de ar condicionado; mobiliário; e elevadores da AG encontram-se penhorados), ordenando essas ações de forma desordenada e inadministrável para uma solução de curto prazo ou justa.

Dos relacionamentos com entes públicos ressalta, então, no Quadro 2, que a influência política é característica da cultura brasileira com seu povo “abandonado” pelo Governo e lembrado individualmente por algum representante colocado no Poder Legislativo por algum esfamento. Os pedidos refletem a forma de agir das comunidades sem tradição de práticas de civismo, que não agem de forma cooperativa (buscando um resultado “ganha-ganha”), mas um resultado do tipo “tudo para uns e nada para aqueles sem influência”.

Pelas observações feitas, esse tipo de relacionamento é mantido com a grande maioria das empresas estatais, comprovando que a Reforma Administrativa de 1995 não obteve sucesso em trocar a falha administração burocrática brasileira, imatura e com ranços patrimonialistas, pela eficácia para o cidadão/cliente da administração gerencial (questão discutida no Capítulo 3). Reforçam-se as instituições formadas pelas convenções culturalmente aceitas pelo povo e administradores públicos nacionais e acredita-se que o círculo vicioso está fechado e será difícil rompê-lo. Isto, porém, não é tudo: embora a esfera pública seja o escopo desse trabalho, não se pode minimizar a

importância da relação do processo de liquidação com os entes privados externos à organização.

Quadro 2. Diagrama de Poder Externo com Entes Públicos



Legenda:

- Setas pretas – relações formais de poder
- Setas vermelhas – relações informais de poder (em pelo menos uma direção)
- Setas azuis – relações informais de poder, as quais são, no entanto, reconhecidas institucionalmente.

O Estado tem se firmado no tripé definido por Norberto Bobbio: a imposição do direito; o monopólio da força; e a imposição dos tributos, os quais seriam suas funções essenciais. Isto, agora, precisa atender a uma sociedade com pluralidade de interesses; não se poderia ter mais um Estado voltado a beneficiar e representar a classe hegemônica – uma mesma pessoa tem interesses diversos e participa das decisões via representação política, órgãos de comunicação e de representação profissional.

“Há como que uma perda da exclusividade dos partidos políticos na condução dessa influência legitimadora, embora permaneçam como canais formais de acesso aos órgãos de poder do Estado” (Moreira Neto, 1995, p. 51).

A sociedade política passa a repartir o poder com a sociedade civil, assim como as influências na RFFSA são sentidas não apenas pela classe política, mas também pelas diferentes entidades de classe que representam os ferroviários e o próprio Ministério Público (como analisado por meio do Quadro 2).

Os sindicatos apresentam reivindicações semelhantes àquelas da época da empresa operacional, despreparados para uma pauta específica que atenda aos anseios dos funcionários que se defrontam com a perspectiva do desemprego²⁸. Todas incluem pedidos de aumentos salariais, e uma delas sugeria a repartição dos lucros com os empregados, sem uma avaliação prévia do Balanço da empresa para saber que essa está deficitária há anos.

Evidência

SITUAÇÃO 19: Em mesa redonda no Ministério do Trabalho, para discutir o Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) de 2002, um sindicalista, diante da negativa administrativa quanto a reajuste salarial se indigna: “Agora a liquidação é desculpa para tudo?”. Ao que o liquidante replica: “Não é desculpa, é a realidade!”. A discussão continua, e não há comprometimento, pela empresa, com cláusulas econômicas, mas apenas a manutenção das cláusulas sociais. O FERROVIÁRIO 12, que acompanhava o liquidante, explica que muitas das propostas contidas no ACT são absurdas, como o pedido de extensão de pagamento de adicional de periculosidade a aposentados, assim como auxílio-creche; além da pretensão de conceder aos aposentados

²⁸ Mesas redondas no Ministério do Trabalho para discussão de propostas de Acordos Coletivos de Trabalho são uma constante.

promoção por merecimento. O sindicalista assume um certo ar de deboche, mas trata o FERROVIÁRIO 12 como velho conhecido, e este resolve instruir: “Olhe vocês devem se preocupar menos com os aposentados, pois para eles tudo o que os ativos ganharem poderá ser uma consequência, mas se começar pelos aposentados – isso é que assusta o Governo: ter que pagar mais de 100 mil aposentados...”.

Em relação aos direitos econômicos, os sindicatos são as principais organizações que contestam a vigilância das classes dominantes, e a maior fonte de poder dos liderados (Giddens, 2001). O poder advindo com a vigilância, porém, divide com esses a centralidade das questões das sociedades de classes, e a perda de cooperação da força de trabalho nas lutas de classe, por interferir na pacificação interna conseguida pelo Estado, pode influenciar na governabilidade pactuada e convencionada. No caso da RFFSA, dada a quantidade de representações oficiais (41 sindicatos independentes e duas federações), esse poder fica disperso e há necessidade de várias negociações com a administração e com o Governo Federal, com propostas ligeiramente diferentes, comprometendo o sentido de poder estamental, de ação de associação, como preconizado por Weber (2000).

Os representantes dos ferroviários possuem seus candidatos eleitos pela classe para o Poder Legislativo e os pressionam; no entanto, as diversas entidades de classe ligadas ao estamento parecem ser mais efetivas que os políticos, nas causas mais genéricas (como a obtenção da complementação da aposentadoria conseguida pela atuação de uma associação de engenheiros ferroviários, que atuou quase profissionalmente como lobista).

Como possuem muitas causas judiciais contra a RFFSA, os sindicatos atuam com diversos escritórios advocatícios que têm contato com aqueles a serviço da empresa e acabam tendo algum envolvimento corporativo. A gestão dos contratos dos escritórios contratados pelos funcionários traz uma outra relação informal de contato com possíveis ganhos em causas sindicais que interessam à classe – e nesses casos, a tendência é pelo comportamento cooperativo.

Evidência

SITUAÇÃO 20: Diante da proposição de acordo judicial em uma grande causa de um sindicato contra a empresa, um advogado aconselhou que o acordo fosse realizado. A Comissão consultou outro profissional que, analisando o processo, detectou que o pleiteado na causa já teria sido pago e que a causa seria ganha pela RFFSA. Como o acordo envolvia pagamento com imóvel em mau estado de conservação e que seria objeto de negociação entre o sindicato e empresários interessados em ali investir, participaram do acordo membros do Ministério Público, da prefeitura local, dos empresários e da Câmara de Vereadores local. Assim, outra causa movida pelo mesmo sindicato é que foi objeto do acordo, e o problema patrimonial também foi resolvido. Ressalte-se que o advogado que havia indicado o acordo como proveitoso pertence à área de influência do sindicato em questão.

Nesse contexto, outros agentes detentores de poder são os escritórios de advocacia, e nessa classe pode-se detectar uma subdivisão: aqueles terceirizados pela própria empresa para defendê-la nas mais de 33 mil causas existentes, cujos gestores contratuais são os advogados da RFFSA; e aqueles que representam antagonistas da empresa na Justiça. Pode-se perceber que há relações corporativas dos advogados da empresa em relação aos dois grupos. Como relatado, anteriormente, há os interesses da corporação funcional e ainda os dos advogados, em conjunto com os terceirizados, em fazer acordos que lhes sejam pessoalmente favoráveis, em detrimento dos interesses da organização.²⁹ Mais uma fonte de poder em relação a tais agentes diz respeito a sua função de designar bens e receitas à penhora judicial, ao longo do desenrolar processual das várias ações. Com esse poder³⁰, muitos dos bens interessantes à alienação estão penhorados, dificultando a realização do patrimônio para fazer face ao passivo da empresa.

As concessionárias do serviço público de transporte ferroviário de carga são fiscalizadas pela Coordenação de Arrendamentos (Arrend.), uma vez que seu equipamento operacional é quase todo de propriedade da RFFSA, pelo modelo de desestatização adotado. Como discutido anteriormente, depois da criação da ANTT essa fiscalização é compartilhada, legalmente, com esta agência, que passou a representar a

²⁹ A comprovação desse tipo de atitude tem sido motivação para a instauração de várias sindicâncias pela Comissão de Liquidação, dados alguns fortes indícios de irregularidades.

³⁰ Há situações em que o próprio Juiz já determina quais serão os bens e receitas a serem bloqueados, sendo que certas fontes de renda somente podem ser especificadas por funcionários, ainda que informalmente.

União, como poder concedente dos transportes terrestres. Os empresários, no entanto, têm relações informais de poder com a classe política e com o próprio Poder Executivo, dado o seu papel econômico e social no desenvolvimento da logística de transporte do país³¹. A lógica subjacente é que o poder público deve regular o mercado para que o setor privado possa realizar sua tarefa com condições interessantes para quem se dispôs a prestar um serviço público, o qual estava sendo oferecido pelo Estado de forma precária, e cuja situação estrutural não foi alterada nesses anos de concessão, ou seja, as condições econômicas para que esse serviço volte a ser estatal não existem. Ideologicamente se acredita que estes serviços são mais eficientemente prestados pela iniciativa privada; não representando, na nomenclatura da Reforma Administrativa de 1995, uma atividade típica de Estado, passível, portanto, de ser desestatizada de forma definitiva (Bresser Pereira, 1999). Há pressões externas para que as cobranças em relação às concessionárias não inviabilizem o modelo, fazendo com que a empresa fique entre a preservação do modelo e as cobranças dos órgãos de controle, e deva buscar um equilíbrio tênue que não a prejudique, nem a seus administradores.

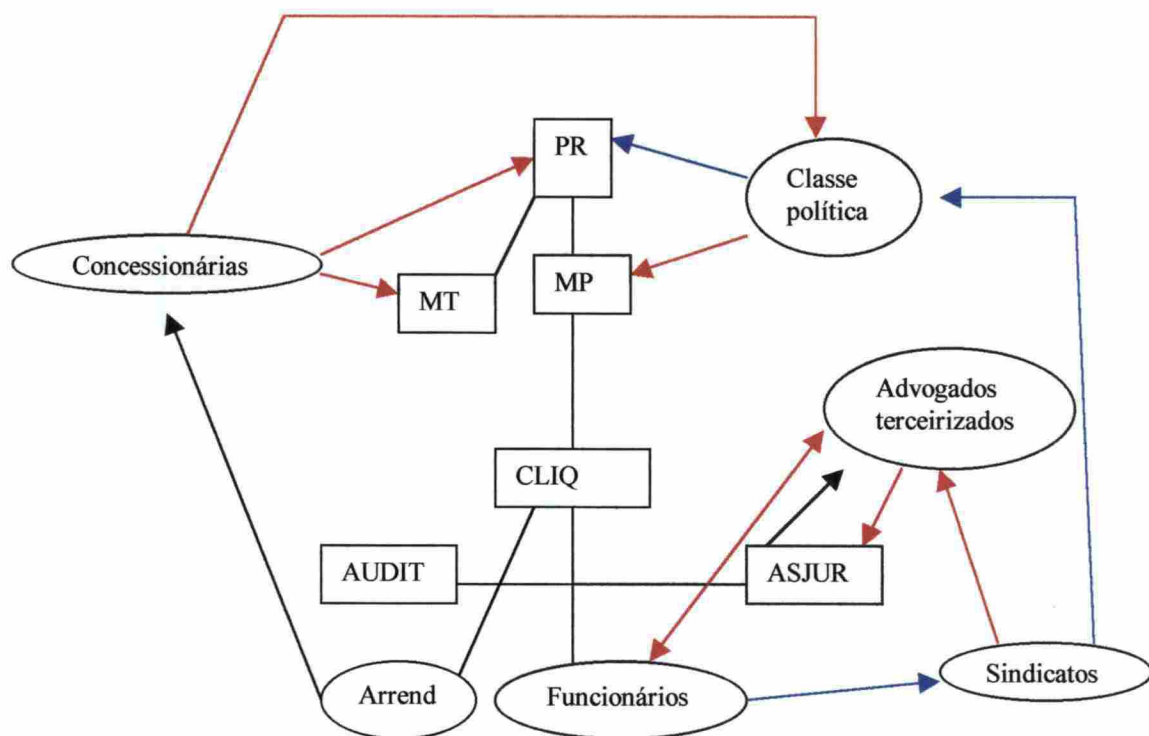
Conforme foi explicitado, das motivações para uma reforma administrativa, proposta por Moreira Neto (1995), a desestatização do Estado pluriclasse foi levada a efeito; a despolitização, todavia, não se concretizou. Isso se deu, em parte, pela necessidade de se manterem pactos políticos que garantissem a governabilidade do país; e também pela ausência da participação da sociedade na fiscalização da coisa pública, que continua a ser entendida como se fosse de ninguém, ao invés de ter seu significado de pertencer a todos compreendido e, dessa forma, exercer seu direito à posse não exclusiva (como característica de todo bem público), mas de utilização comunitária.

Nos entes privados relacionados no Quadro 3 não aparece qualquer representante da sociedade em geral, apenas os sindicatos ligados à classe ferroviária. Nem o poder público costuma entender a sociedade como seu público alvo (como no exemplo apresentado dos presídios, por Vieira, 1997), nem essa está culturalmente ciente de que tem uma papel a exercer, cobrando a correta e eficaz condução de sua propriedade; ao contrário, geralmente preocupa-se com soluções imediatistas para

³¹ Não se pode esquecer que a motivação da desestatização dos serviços de transporte era a incapacidade de investimento do poder público no setor de infra-estrutura, o que encareceria o chamado Custo Brasil, retardando o crescimento da economia brasileira (Cechin e Amorelli, 1999).

problemas específicos e pessoais. A falta de “*accountability*” do servidor público brasileiro encontra suas referências na falta de civismo dos cidadãos desse país.

Quadro 3. Diagrama de Poder Externo com Entes Privados



Legenda:

- Setas pretas – relações formais de poder
- Setas vermelhas – relações informais de poder (em pelo menos uma direção)
- Setas azuis – relações informais de poder, as quais são, no entanto, reconhecidas institucionalmente.

6. CONCLUSÕES

Esse estudo pretendeu demonstrar como as relações formais e informais de poder se estabelecem numa empresa estatal, e mais especificamente na RFFSA, em liquidação. Com essa finalidade, utilizou-se o Método Etnográfico e por meio da observação participante, mapearam-se tais relações, durante oito meses. Além disso, procurou-se demonstrar que a situação encontrada na organização focada é condizente com a cultura nacional quanto às injustiças sociais que criam desigualdades entre os indivíduos; com a forma de administrar específica nacional, mas também com a de regiões menos cívicas de outros países.

O Estado brasileiro convive com uma burocracia imatura que não se caracteriza pela dominação racional do tipo ideal weberiano: não separa o público do privado, nem o político do administrativo; não se baseia no mérito para a progressão funcional; e a hierarquia é respeitada quando é conveniente aos detentores do poder. Ainda assim, o corpo burocrático detém o poder no seu modelo deturpado: pode atrasar trâmites; insular-se como detentora de um saber especializado; valer-se de formalismos para retirar vantagens ilegais ou imorais.

As práticas destorcidas ganham maior poder num espaço governamental no qual convivem critérios racionais e patrimonialistas. A seleção dos servidores públicos tem que ser feita por meio de concurso público, desde a Constituição Federal de 1988, mas há vários cargos de confiança de livre provimento, os quais são preenchidos, em sua maioria, por indicações políticas em detrimento da competência técnica. Os critérios meritocráticos existem apenas para algumas carreiras, na administração direta, mas são limitados por restrições financeiras, que não permitem uma relação precisa entre avaliação e recompensa. Essas condições também estão presentes na administração indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista).

Nessas organizações, o caráter híbrido perpassa seus objetivos: entre serem lucrativas como empresas ou não tão eficazes para atender a sua função social. Nota-se, porém, na prestação de serviços públicos no Brasil, uma falta da cultura de responsabilização dos funcionários pela coisa pública: esses não se sentem servidores do público, nem identificam seu cliente com a sociedade. Tentando alterar esse quadro, a Reforma Administrativa, iniciada em 1995, pretendia instituir uma administração

gerencial (em contraposição à burocrática), reduzindo o tamanho do Estado e prestigiando os fins ao invés dos meios, com formas diferentes de controle sobre as unidades executoras de políticas públicas: controle social direto (divulgação de informações e participação em conselhos); controle hierárquico-gerencial (contrato de gestão para resultados); e controle pela competição administrada, com a formação de quase-mercados. O movimento governamental, no entanto, não deu a importância devida à questão da cultura do servidor público e da comunidade: apesar de identificar a falta de “*accountability*” desses, minimizou a reforma cultural e o papel da sociedade como fiscalizadora da eficácia de seus serviços (o que costuma ocorrer em regiões mais cívicas do que a nacional). Para o fracasso da reforma também contribuiu a atitude de políticos no sentido de maximizarem seus interesses, sendo difícil apoiar uma alteração administrativa radical que reduziria seu poder de indicações para cargos e áreas de influência, por um benefício a longo prazo que seria apropriado por muitos (bem público) sem uma relação exclusiva com quem a teria aprovado – houve mais desestatização e menos despolitização.

Nesse contexto, as manifestações de cultura observadas na RFFSA, em liquidação, enquadram-se nessas práticas. O patrimonialismo foi usual na empresa durante seu período operacional e na primeira fase da liquidação: a indicação de dirigentes e ocupantes de funções gratificadas, além do uso de seus recursos materiais e humanos por políticos, se refletem ainda na liquidação. As influências políticas externas são constantes na empresa, com solicitações por patrimônio ou empregados (usados como base de suas campanhas), levando a deslocar empregados do processo de liquidação para responder pedidos sobre doações e indicações funcionais.

Na estrutura complexa encontrada na organização, os conflitos de interesses organizacionais e do corpo de funcionários não são explicitados, mas várias manifestações informais demonstram que o fim da empresa será atrasado ao máximo pelos ferroviários remanescentes em seus quadros. Concomitantemente, a Comissão de Liquidação não pode prescindir desses empregados, pela dialética do controle – o controle dos objetivos organizacionais colocando líderes mais reféns dos liderados, que são os responsáveis pela operacionalização desses. Assim, há várias ferramentas de poder informal que servem para retardar o alcance desses objetivos. A manipulação do discurso para dificultar a apreensão do conhecimento sobre o funcionamento da

empresa pelos liquidantes é uma dessas formas de boicote. A dificuldade na obtenção de informações, assim como a disseminação dessas por várias áreas da empresa, é outra.

Os conflitos mais específicos surgem entre especialistas (formados para implementar a política de transportes do modal ferroviário no país, que depois da desestatização e da liquidação da empresa devem vender o patrimônio desta) e burocratas, servidores públicos de carreira, os quais receberam do governo a missão de encerrar as atividades de uma empresa de economia mista considerada improdutiva por ter perdido seu objetivo social – operação da malha ferroviária nacional – e que retornarão a seus órgãos de origem quando do encerramento de sua tarefa; representado pelo apego às titulações dos engenheiros e ex-superintendentes. Há ainda o conflito de papéis dos empregados: ter uma postura profissional e seguir as determinações superiores ou uma atitude de cooperação com os interesses de classe – refletindo a dificuldade de se tomar uma decisão individual em meio a um pensamento institucional dos ferroviários (eficiência na formação do consenso sobre as estratégias de resistência), o que os leva a aproveitar-se de momentos com a Comissão de Liquidação para tratar de assuntos pessoais ou estamentais.

A resolução desses conflitos é comprometida pela falta de ferramentas formais que motivem esses funcionários: a situação da liquidação compromete o entendimento de que as pessoas que trabalham nesse processo há três anos precisam de melhorias salariais e das condições de trabalho, havendo cortes orçamentários e escassez de repasses de recursos financeiros. A Comissão de Liquidação tentou implantar práticas de “dar voz” aos empregados, mas isso não foi o suficiente para aplacar a percepção de serem vistos como oponentes em suas funções. As relações informais de poder internas são baseadas, principalmente, no trânsito das informações, eminentemente daquelas consideradas privilegiadas: por serem obtidas junto aos liquidantes ou em relação a processos judiciais movidos contra a empresa.

Já as relações informais de poder externas servem tanto a alguns ferroviários, pelos pedidos políticos para agraciamento de empregado específico com função gratificada (gerando um novo conflito com quem não é apadrinhado), como aos políticos que, historicamente, se utilizam do patrimônio público para saciar suas bases também junto aos governos locais, e o fazem diretamente e por meio do Poder Executivo, que utiliza uma estratégia de compartimentalização do poder. Além desses,

há o relacionamento com entidades privadas que possuem contato direto com a empresa (sindicatos; advogados terceirizados; concessionárias do serviço público do transporte ferroviário de carga) e ainda os que tentam algum benefício por intermédio de outros órgãos governamentais, cujos burocratas que os compõem também tendem a maximizar seus interesses no curto e longo prazos.

Nesse contexto de relações múltiplas e complexas, permeadas por uma cultura que aceita o uso distorcido da máquina pública como natural, uma vez que o “jeitinho” brasileiro de administrar poderá solucionar os problemas daqueles que têm a percepção do que está equivocado, as ações observadas de líderes e liderados dentro e fora da organização em estudo representam um microcosmo da cultura nacional, a qual percebe as relações informais de poder como convencionadas e por isso não chocantes. Na RFFSA, em liquidação, a manipulação do discurso é parte da estratégia de resistência de uma burocracia insulada e auto-referenciada que se entende superior à hierarquia formal por sua história e experiência setorial, inconformados com a destinação dada pelo acionista controlador (União) a sua empresa.

Disso se conclui que, em relação às empresas em liquidação, não se deve conduzir um processo de liquidação de empresas públicas ou de economia mista com a permanência de seu quadro funcional. Essa continuidade gera expectativas: quanto à questão salarial; de manutenção de *status quo*; em relação à resolução das injustiças funcionais cometidas ao longo da operação da empresa; de reativação das atividades normais da empresa (quando o processo se estende); entre outras. Além disso, acirram-se conflitos existentes em qualquer organização e criam-se os específicos, em relação aos objetivos do processo, como as práticas de boicote e reforço das relações informais de poder. A forma de minimizar o conflito e imprimir o ritmo desejado à liquidação é fazer com que os empregados compreendam que o boicote pode levar à extinção prematura da empresa, considerando-se que esta ficaria sem receitas próprias (pela demora nas vendas e bloqueios judiciais de suas receitas) para reduzir seu contencioso judicial, não restando a seu controlador outra atitude senão requerer sua extinção, passando a União à sucessora da RFFSA e honrando seus compromissos. Para se alcançar o objetivo organizacional da liquidação, portanto, há que se tomar uma atitude drástica de demissão para que em seguida se contratem pessoas (talvez até mesmo os ex-funcionários, despidos de qualquer esperança de continuidade administrativa) como

assistentes de liquidação, sem qualquer vínculo com Plano de Cargos e Salários, discussões de data-base, etc...

Em relação à Administração Pública brasileira, depreende-se desse estudo que somente com a cobrança social sobre as necessárias reformas administrativas nas práticas da burocracia estatal é que os políticos poderão vir a aprová-las, em detrimento de seus interesses de curto prazo; o que deve ser realizado com uma preocupação de intervir na cultura dos servidores para que seus objetivos sejam alcançados. O aumento da “*accountability*” deve estar entre as prioridades dessas intervenções, que apenas funcionarão após um mapeamento de suas barreiras e nós críticos para que se possa conhecer e romper influências as quais não representem os interesses da comunidade (como deveria um Estado Pluriclasse moderno). Com isso, a burocracia, como um todo, entenderia que presta serviços ao público e não a seu chefe imediato, elevando a legitimidade do Estado e tornando-o mais eficaz na resolução de problemas públicos, mesmo tendo de praticar uma estratégia de compartimentalização do poder que garanta sua governabilidade.

ANEXO A

**Cópia da Resolução nº 17 do Conselho de Administração da Rede Ferroviária
Federal SA, de 29 de novembro de 1996.**

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

O Conselho de Administração da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima, em reunião realizada em 29 de novembro de 1996, usando das atribuições que lhe confere o Art. 23 do Estatuto Social,

CONSIDERANDO que o processo de desestatização da Empresa provocou significativa alteração em sua missão, com consequente reflexo na definição de suas atribuições;

CONSIDERANDO a necessidade de ajustamento da estrutura organizacional da Empresa, conforme recomendado pela RC nº 014/96, de 06.09.96;

CONSIDERANDO o disposto na Resolução nº 8, de 08.10.96, do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - CCE;

CONSIDERANDO a manifestação da Diretoria Executiva em Reunião realizada em 21 de novembro de 1996; e,

CONSIDERANDO os termos da PROPOSIÇÃO nº 016 /CA/96, de 21 de novembro 1996,

R E S O L V E:

- I - Estabelecer, para a Administração Geral, a ESTRUTURA ORGANIZACIONAL consubstanciada nos anexos desta Resolução.
- II - Fixar, para a Administração Geral, os Quantitativos de CARGOS DE CONFIANÇA (Gerenciais e Técnicos) especificados nos anexos a esta Resolução.

- III - Revogar, a partir de 1º de dezembro de 1996, inclusive, as Resoluções anteriores que estabelecem ou alteram a ESTRUTURA ORGANIZACIONAL e os quantitativos de CARGOS DE CONFIANÇA da Administração Geral.
- IV - Determinar que os efeitos da presente Resolução tenham vigência a partir de 1º de dezembro de 1996.
- V - Autorizar o Presidente da Empresa a baixar os atos necessários à implementação desta Resolução


JOSÉ LUIZ PORTELLA PEREIRA
Presidente

RFFSA
SUPLAN/DIVORG

ANEXO A RC 017/98
29/11/98

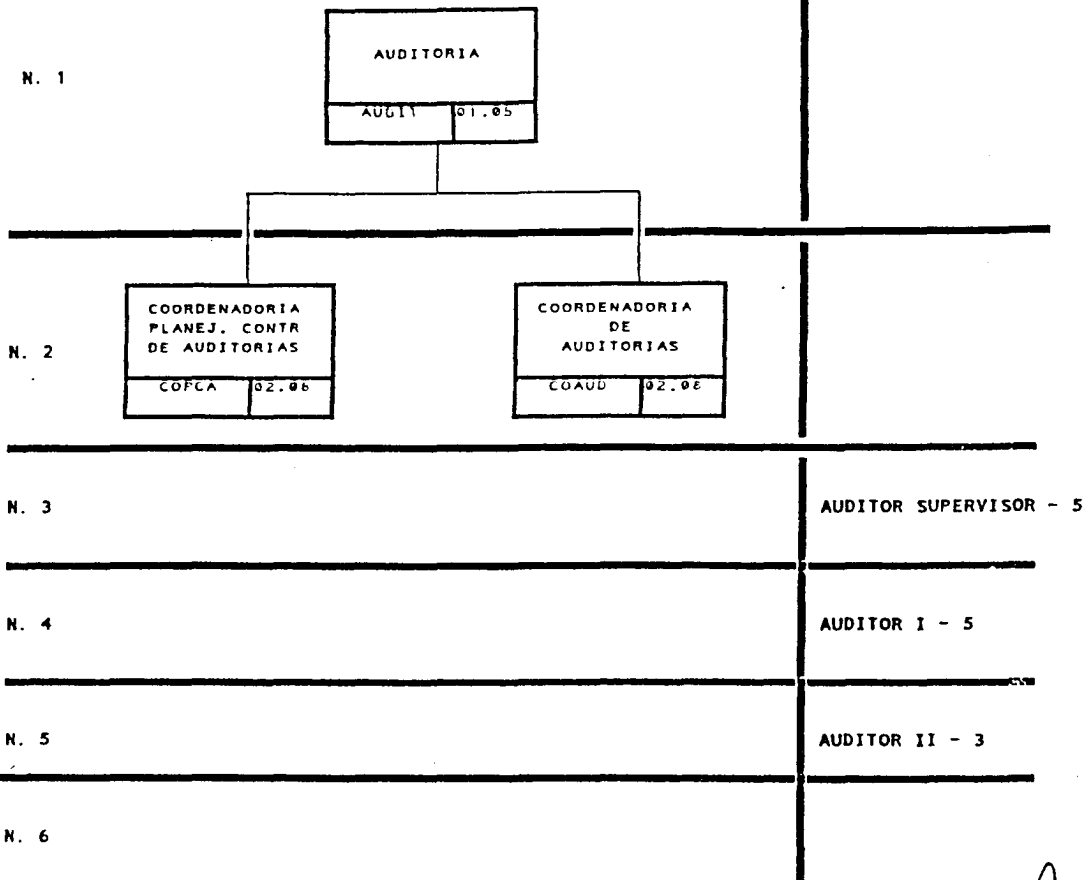
QUANTITATIVO DE CARGOS DE CONFIANÇA DA AG

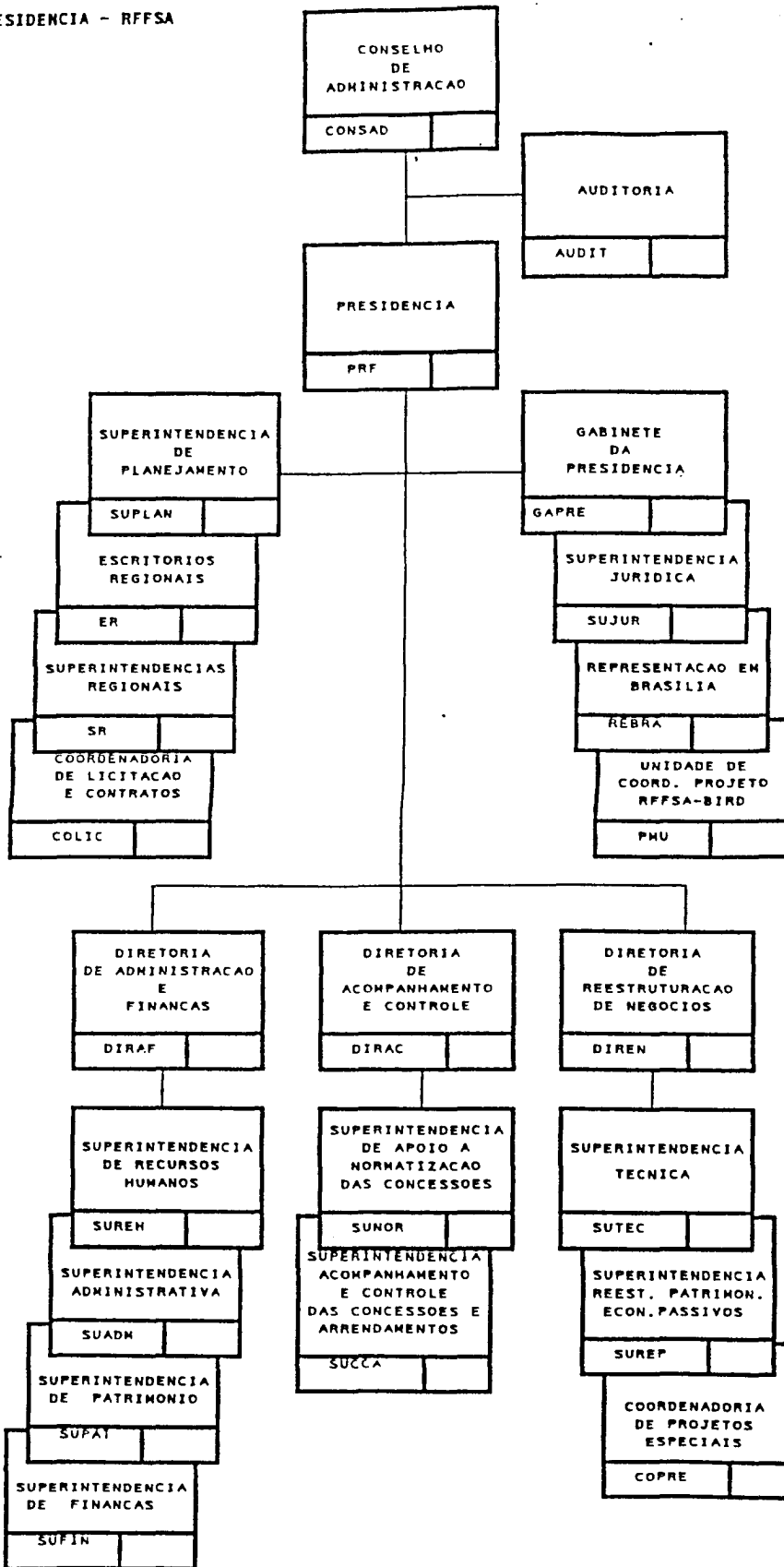
Órgãos	CARGOS GERENCIAIS E TÉCNICOS														TOTAL DE CARGOS		TOTAL GERAL
	1		2		3		4		5		6		7	8			
	T	G	T	G	T	G	T	G	T	G	T	G	T	T	T	G	
AUDITORIA	0	1	0	2	5	0	5	0	3	0	0	0	0	0	13	3	16
PRF	0	5	4	5	7	6	10	2	10	1	7	0	2	5	45	19	64
DIRAF	0	4	1	6	6	9	8	2	8	3	3	0	0	2	26	24	50
DIRAC	0	2	1	5	2	10	0	0	0	0	0	0	0	2	5	17	22
DIREN	0	2	1	7	7	5	7	0	2	0	0	0	0	2	19	14	33
SUBTOTAL	0	14	7	25	27	30	28	4	23	4	10	0	2	11	108	77	185
REFER	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4
METROFOR	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	2	3
TOTAL AG	0	16	7	28	27	30	28	5	24	4	10	0	2	11	109	83	192

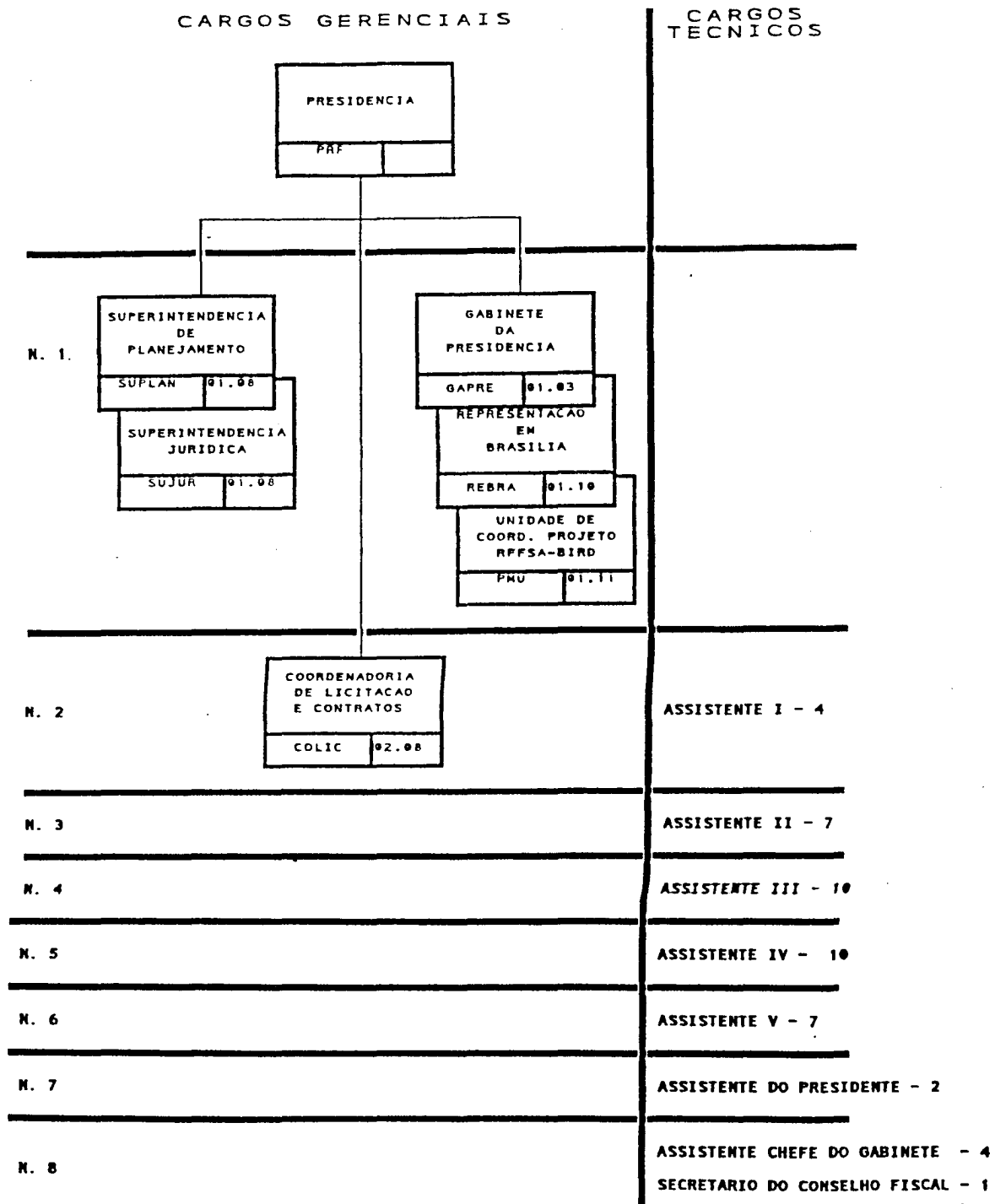
ARQ: CARÁREAS
PLAN1 (3)

CARGOS GERENCIAIS

CARGOS
TECNICOS

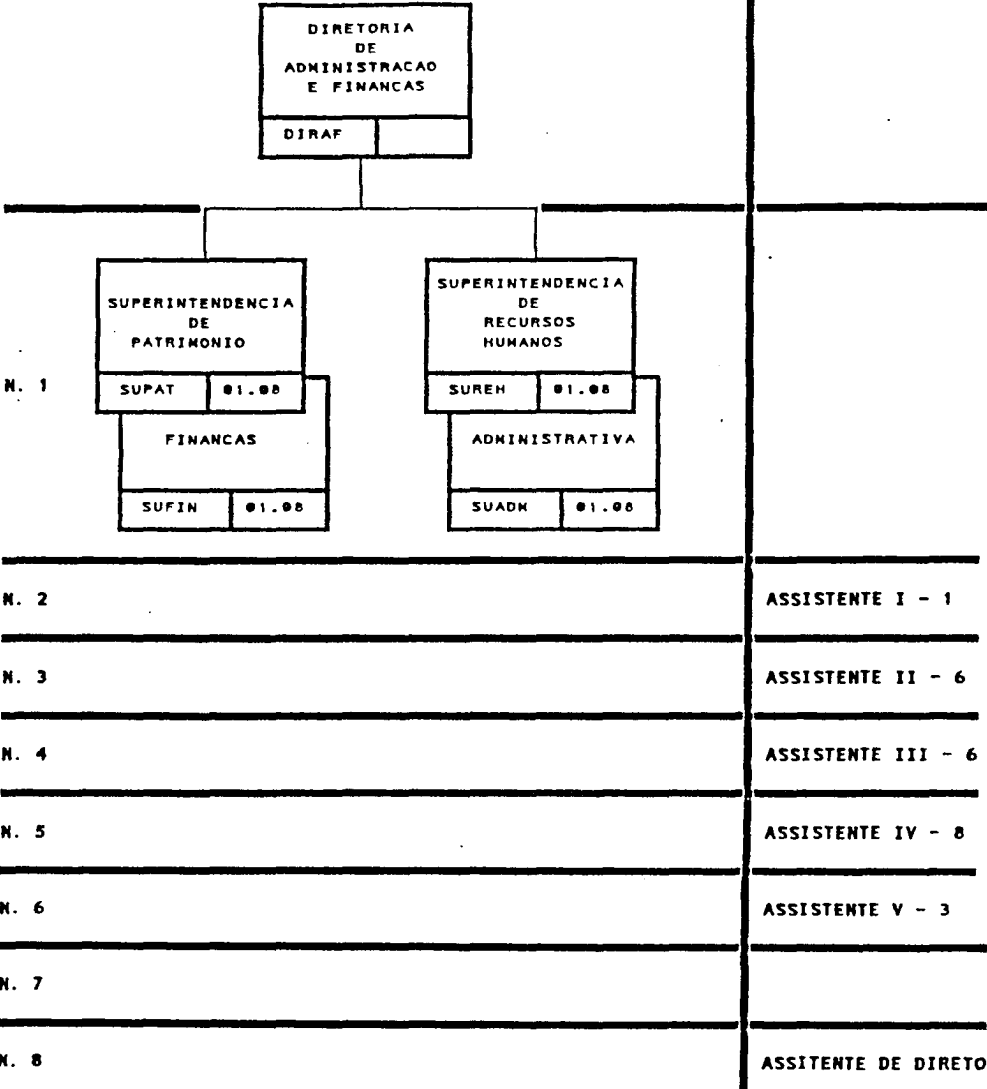




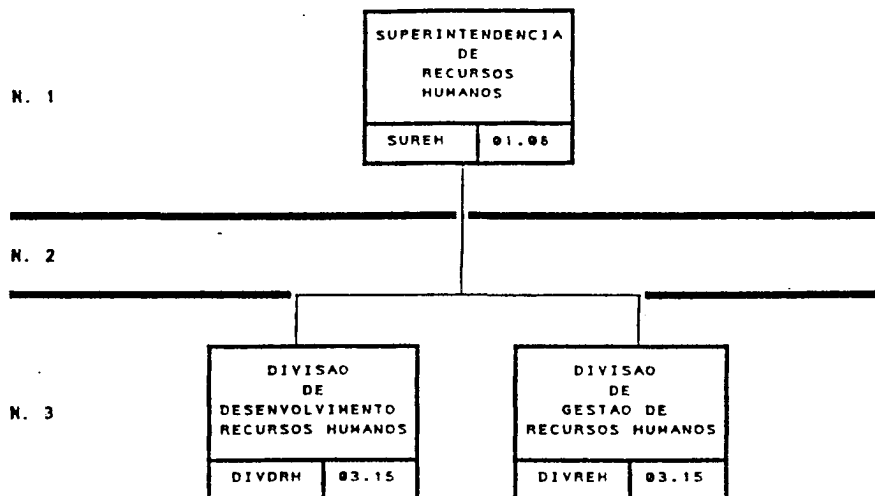


CARGOS GERENCIAIS

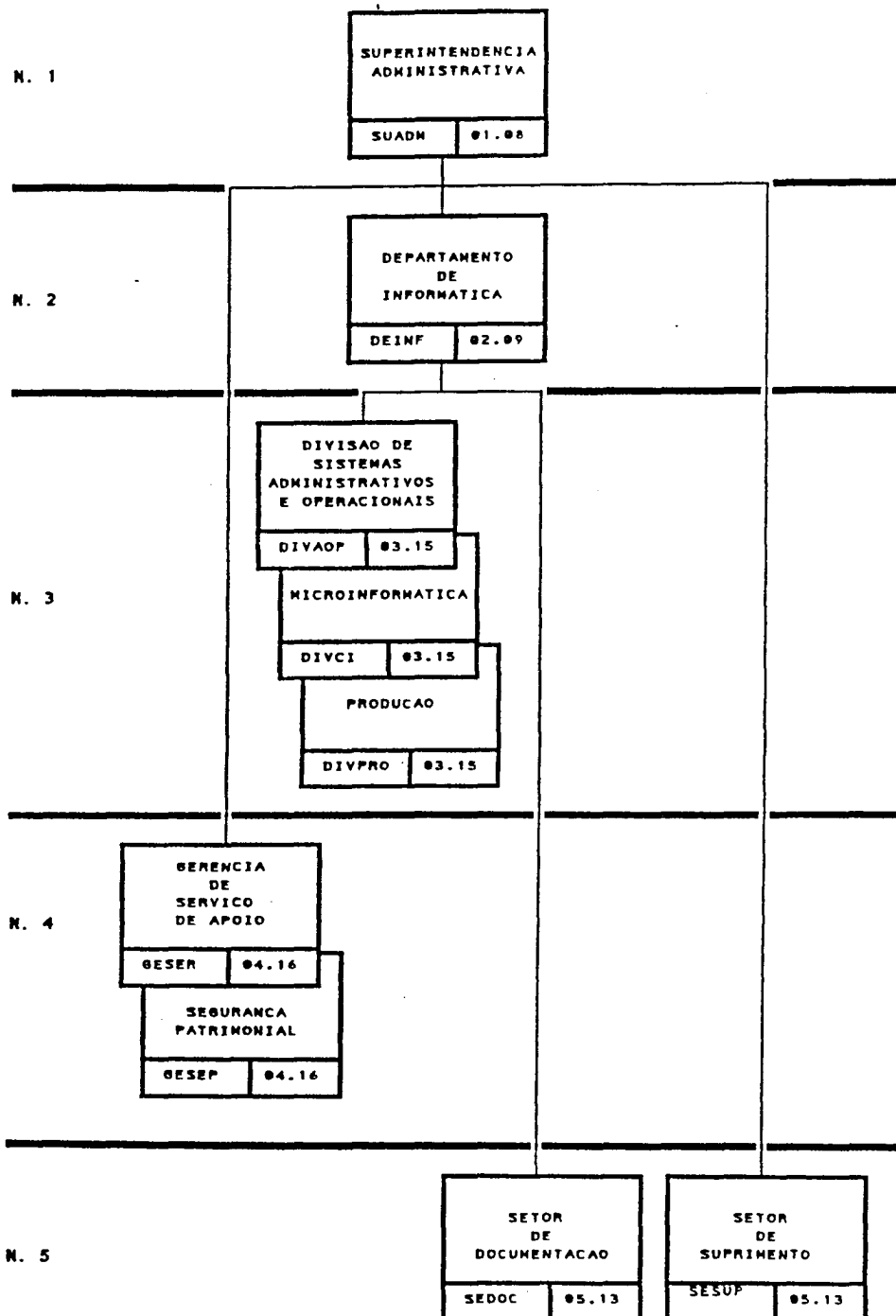
CARGOS
TECNICOS



CARGOS GERENCIAIS

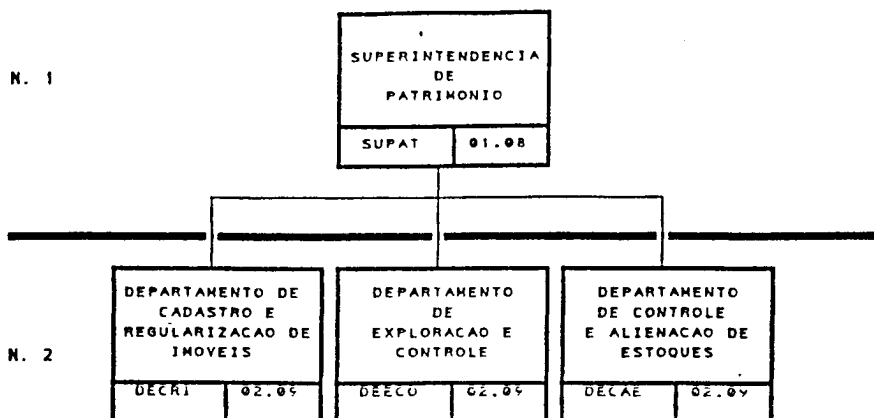


CARGOS GERENCIAIS

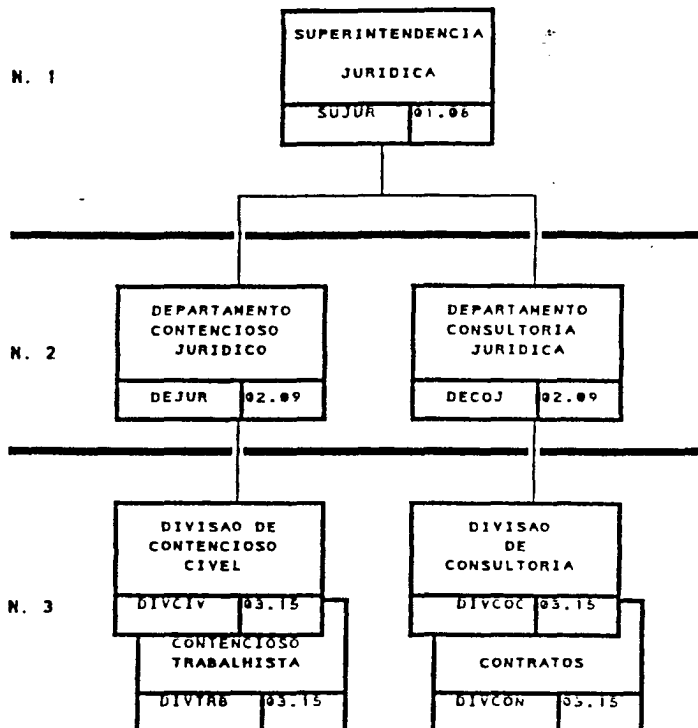


[Handwritten signature]

CARGOS GERENCIAIS

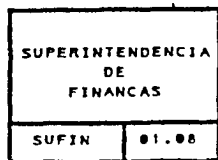


CARGOS GERENCIAIS

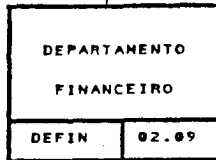
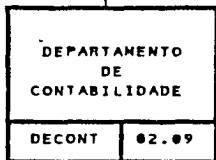


CARGOS GERENCIAIS

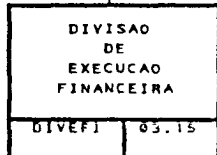
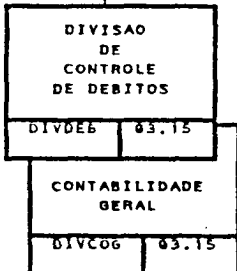
N. 1



N. 2

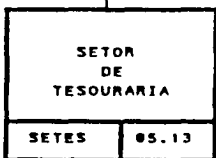


N. 3



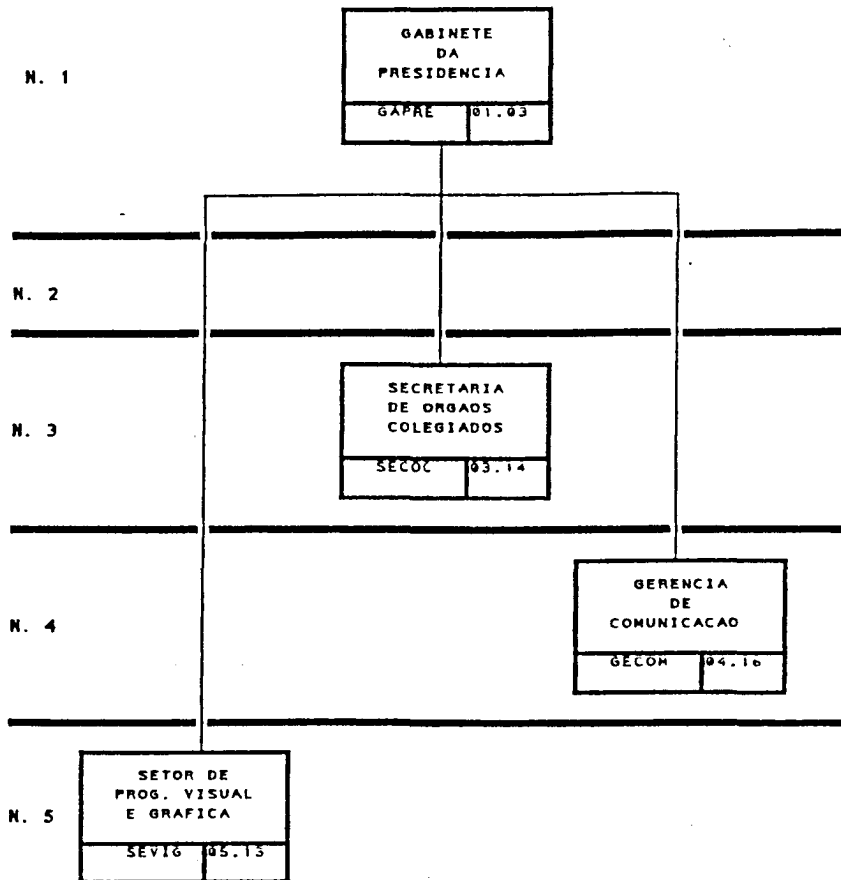
N. 4

N. 5



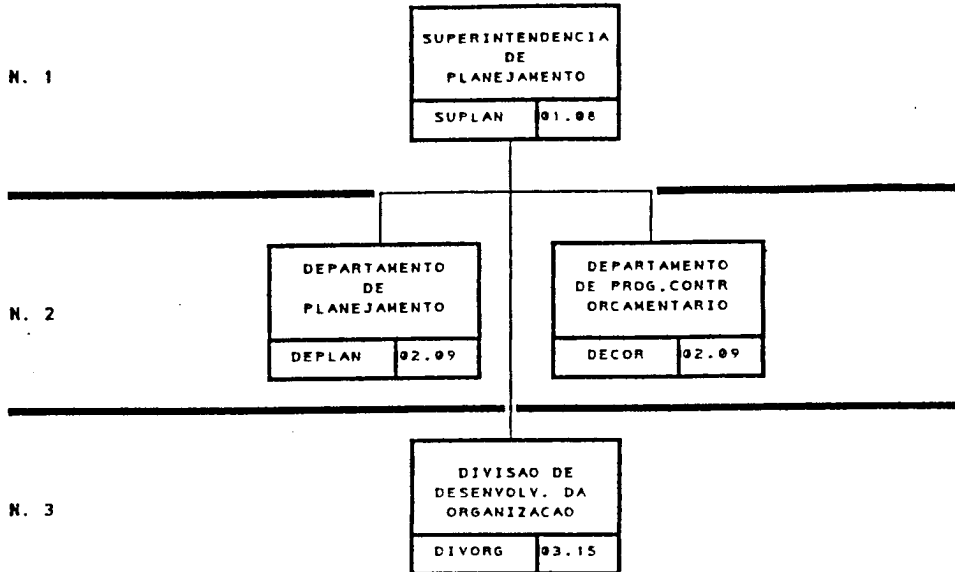
N. 6

CARGOS GERENCIAIS



[Handwritten signature]

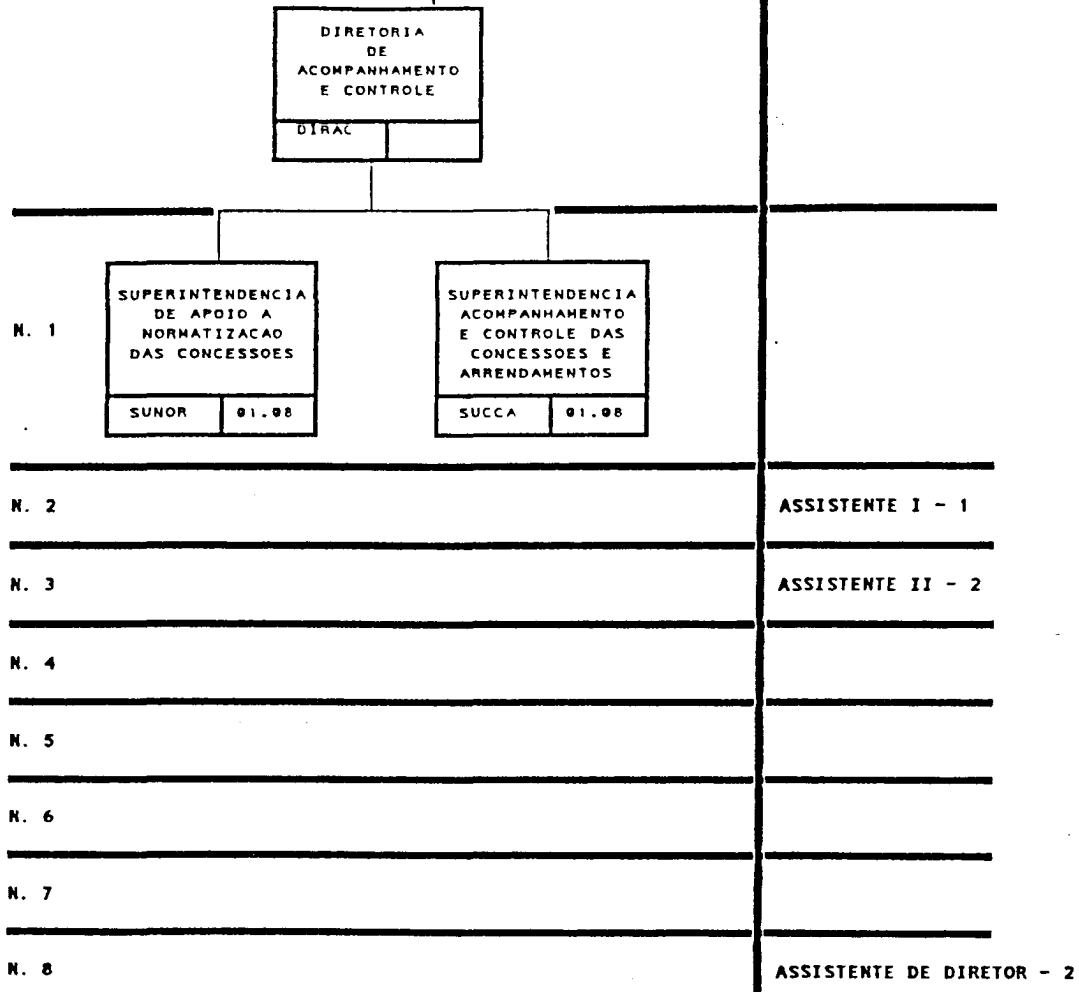
CARGOS GERENCIAIS



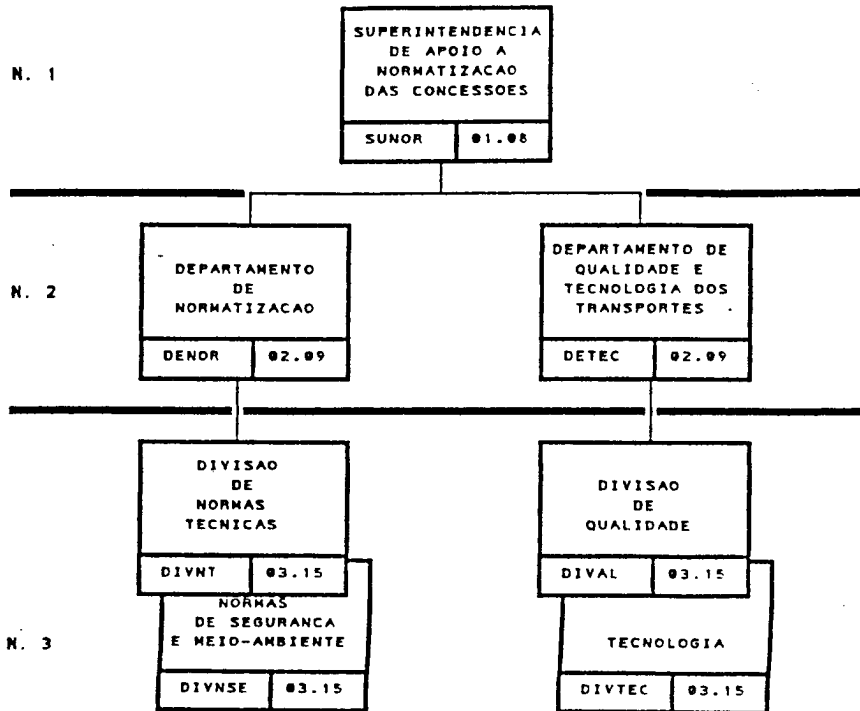


CARGOS GERENCIAIS

CARGOS
TECNICOS

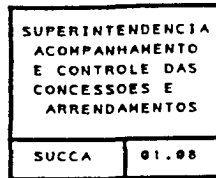


CARGOS GERENCIAIS

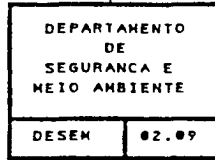
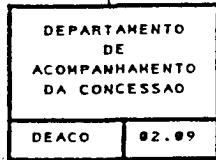
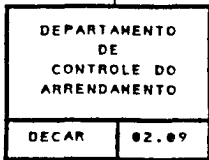


CARGOS GERENCIAIS

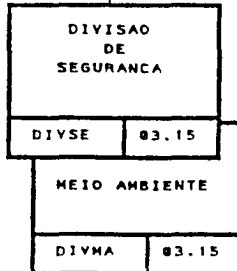
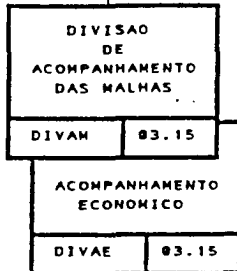
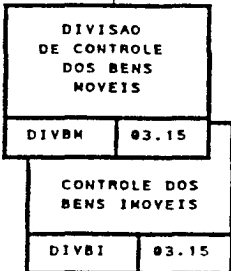
N. 1



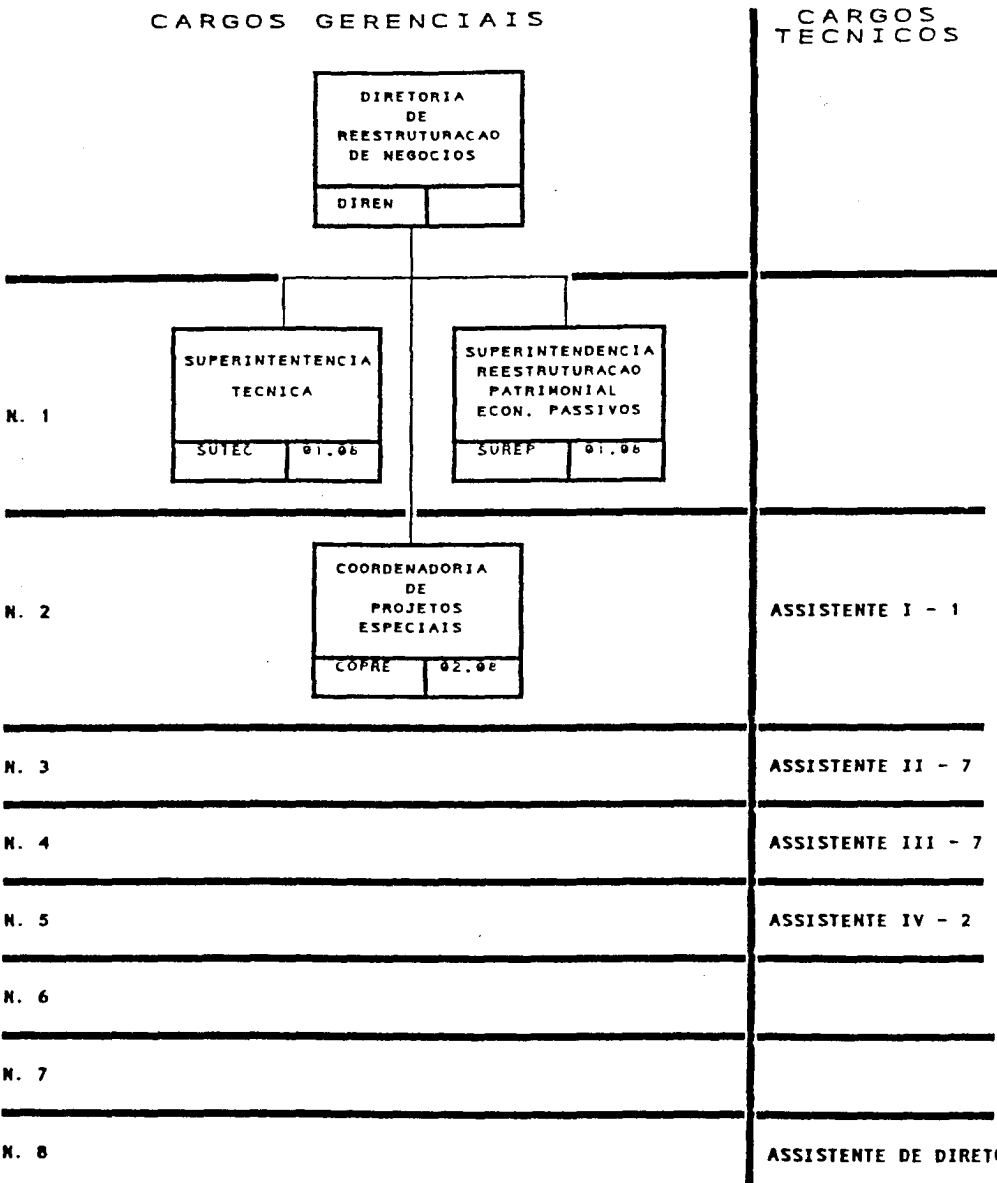
N. 2



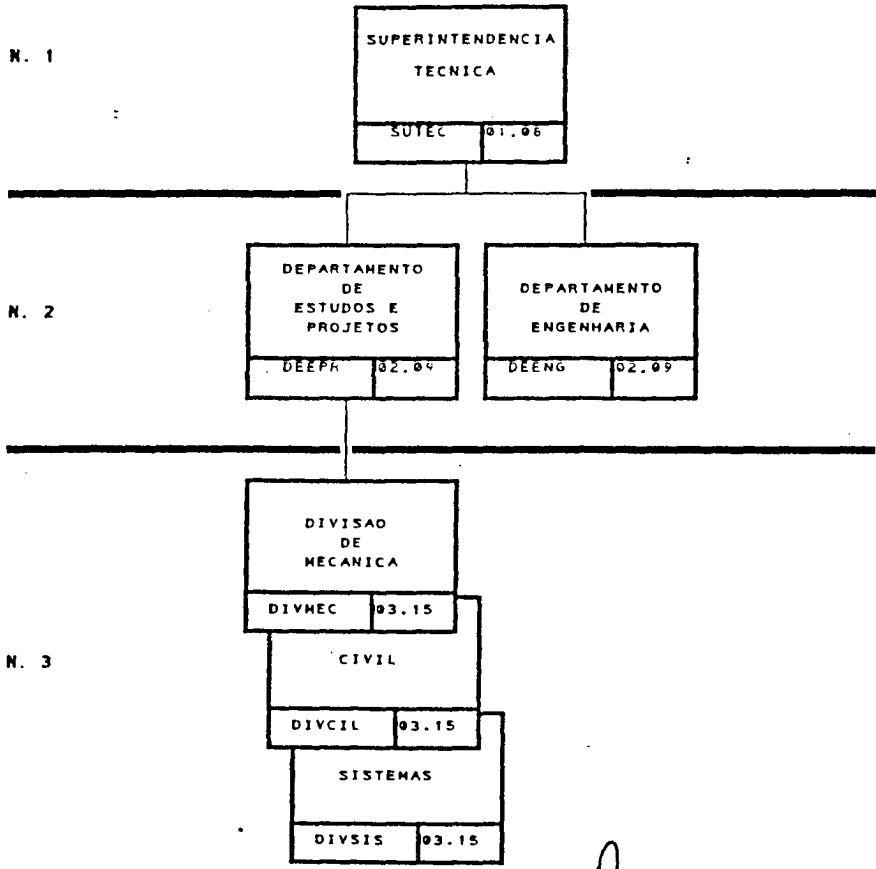
N. 3



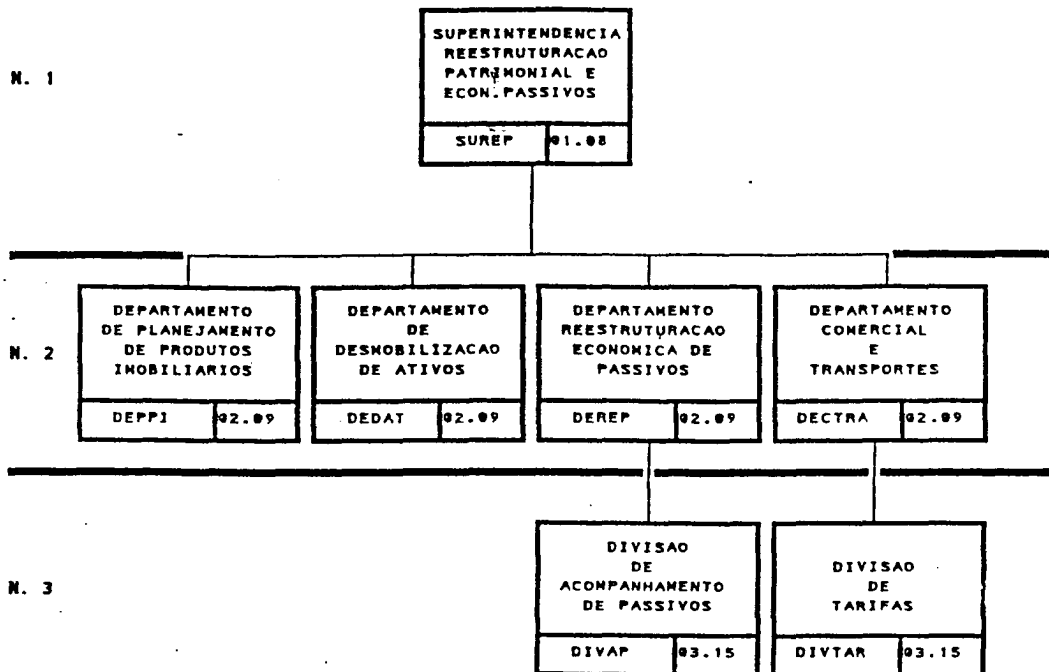
[Handwritten signature]



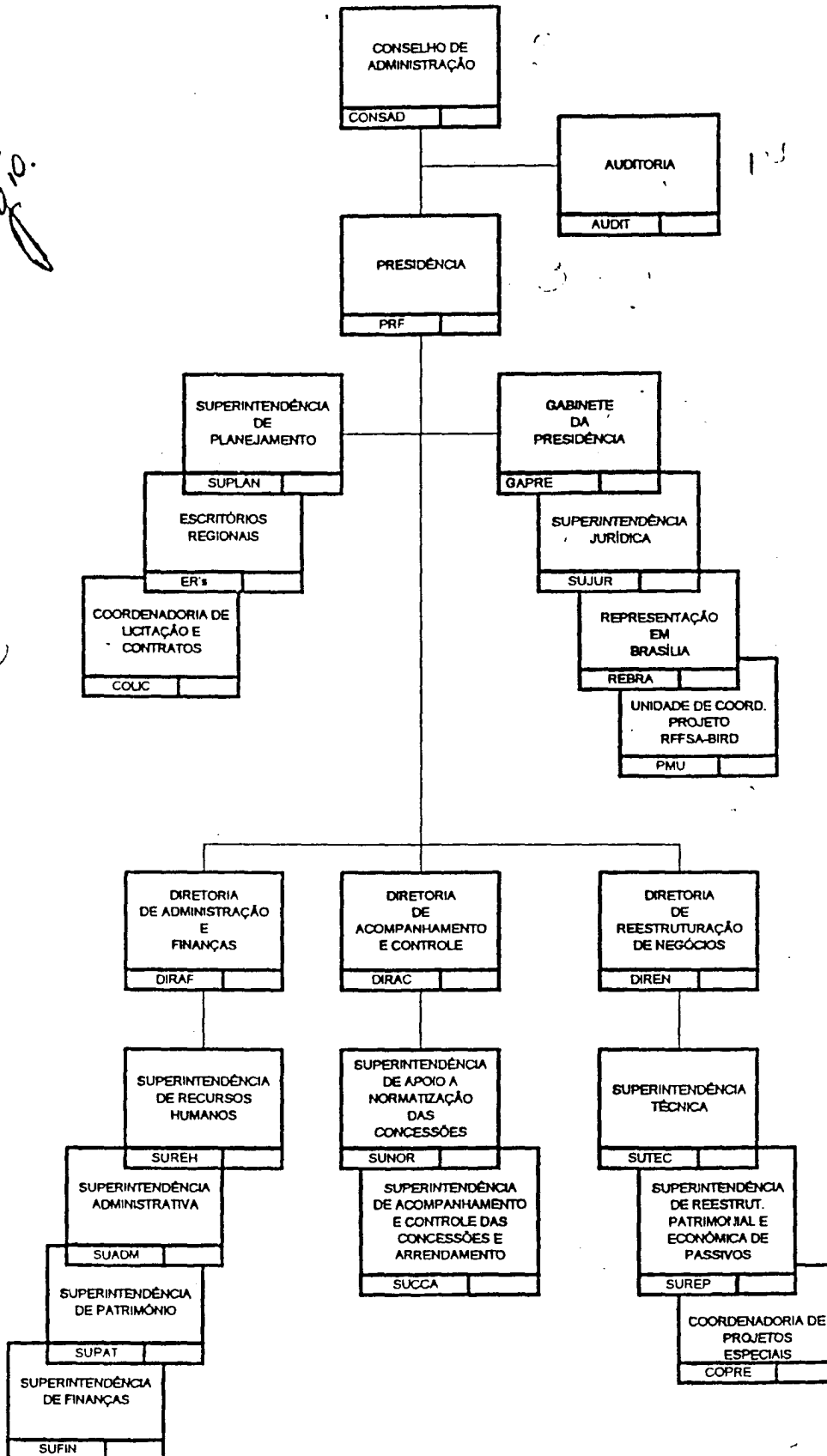
CARGOS GERENCIAIS



CARGOS GERENCIAIS

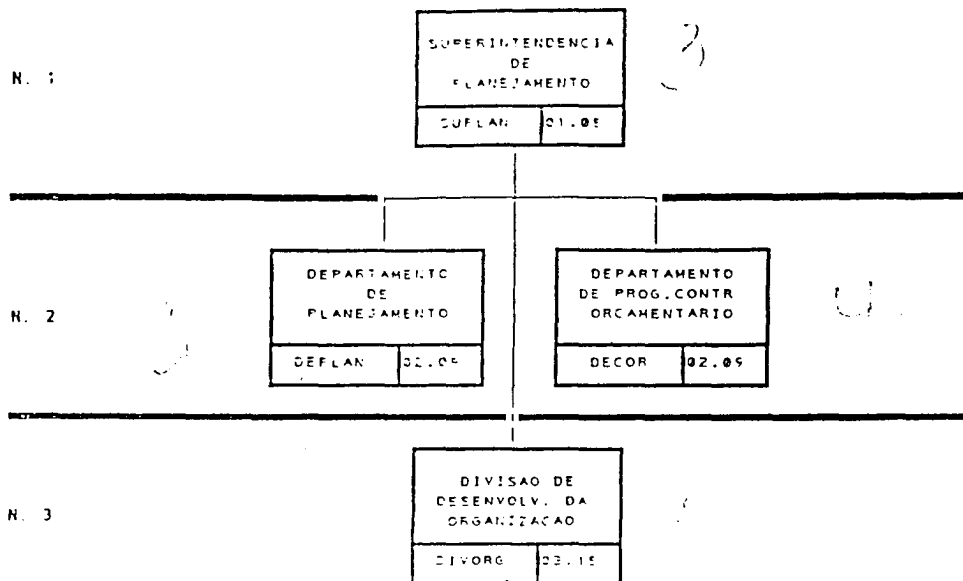


Orgão



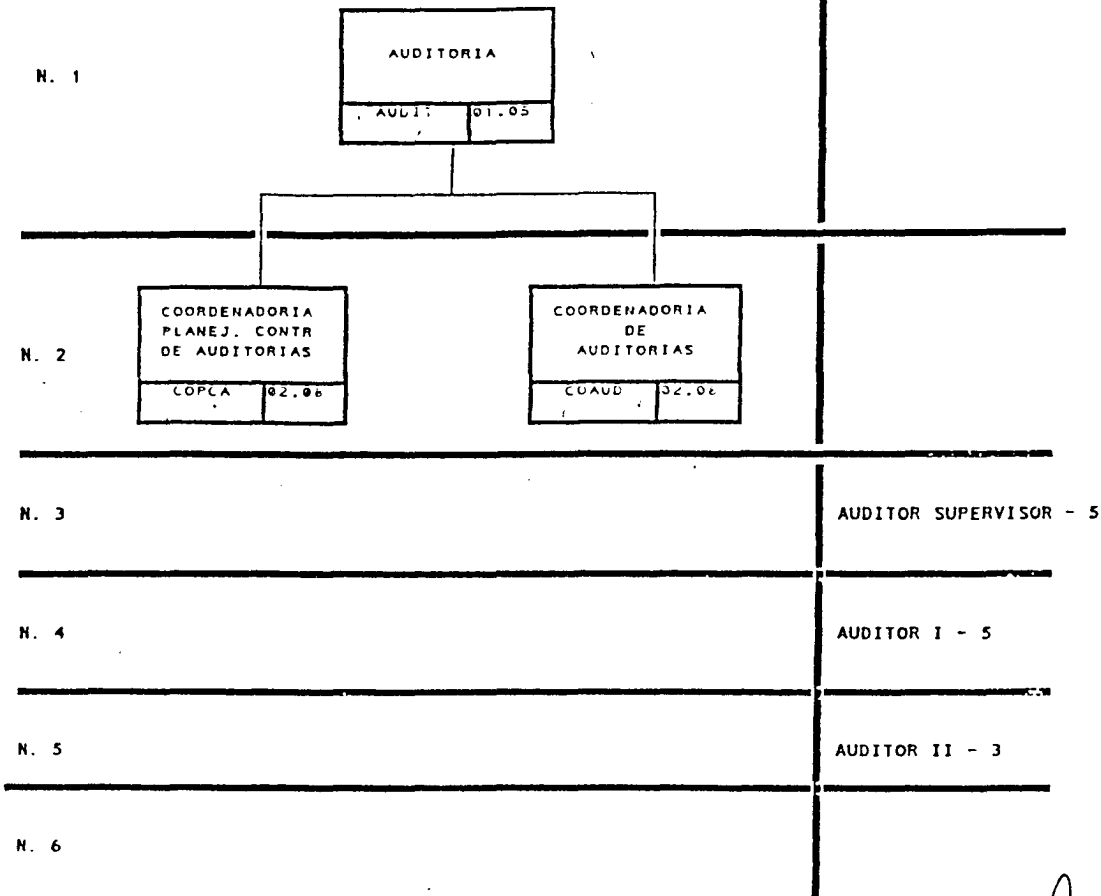
2

CARGOS GERENCIAIS



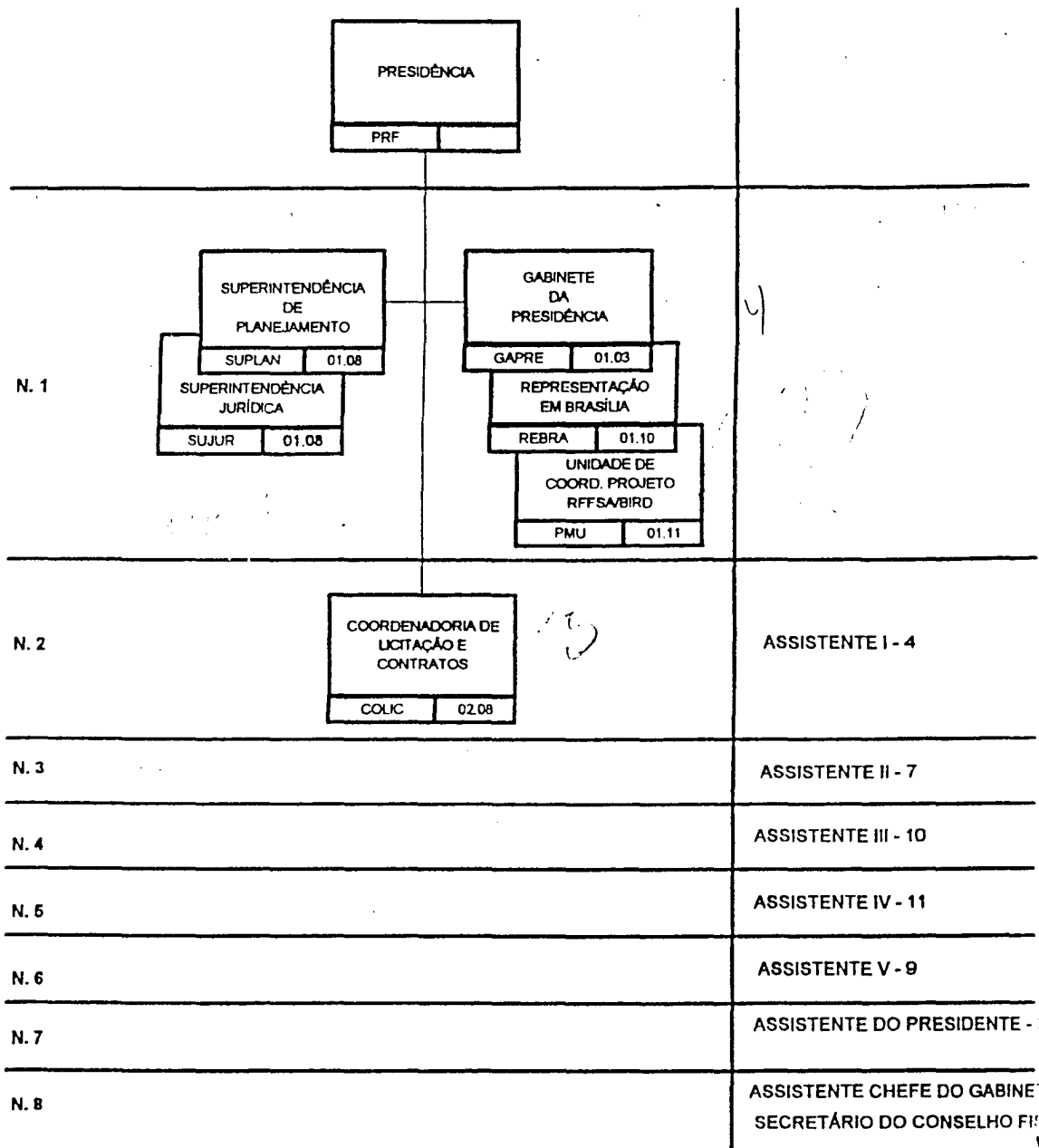
CARGOS GERENCIAIS

CARGOS
TECNICOS

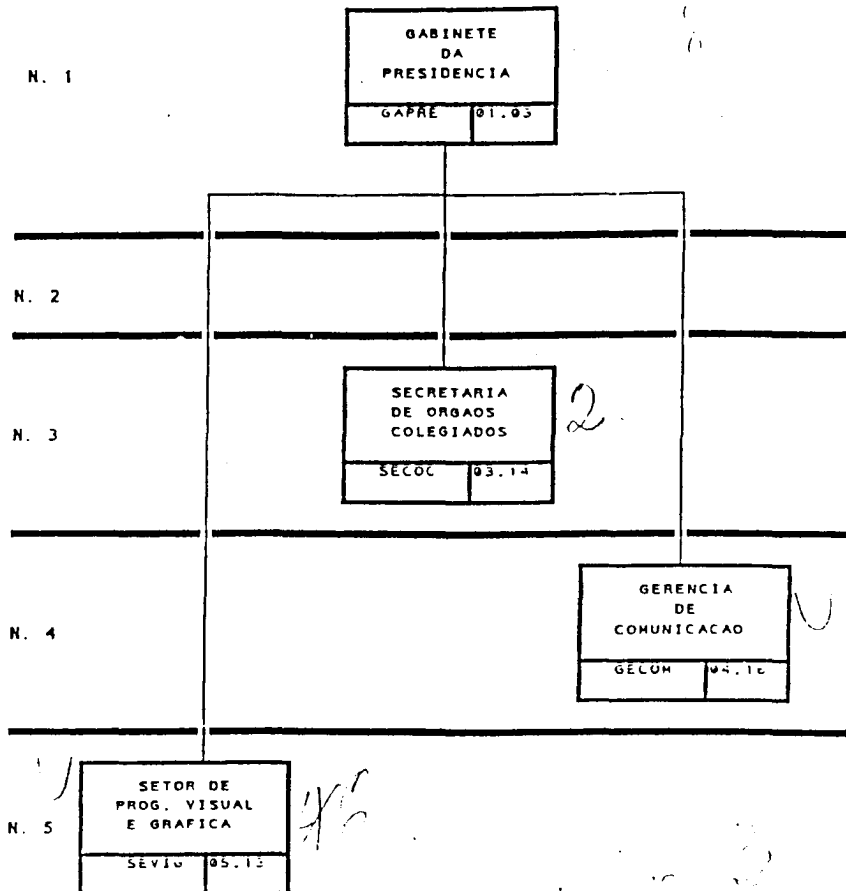


CARGOS GERENCIAIS

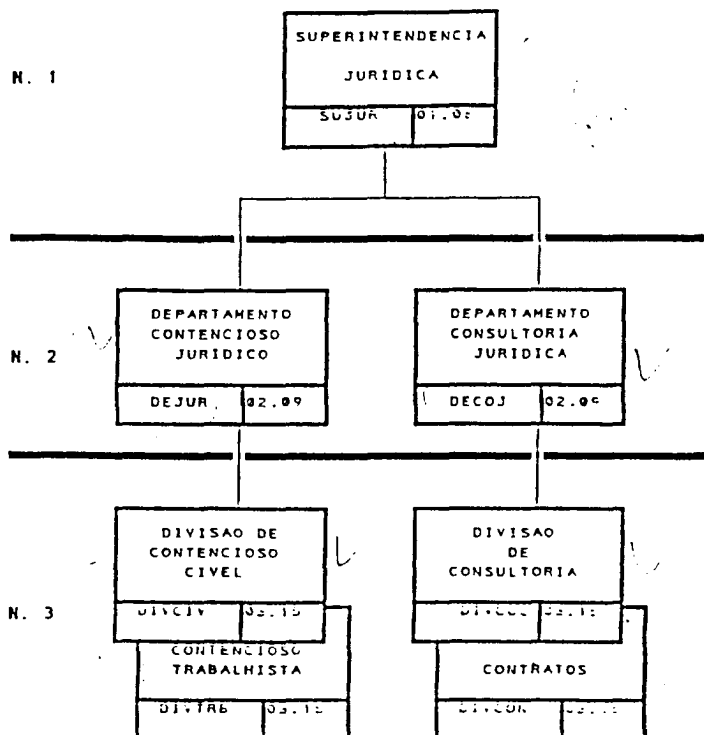
CARGOS TÉCNICOS



CARGOS GERENCIAIS



CARGOS GERENCIAIS



CARGOS GERENCIAIS

N. 1

REPRESENTACAO EM BRASILIA	
FEBRA	01.10

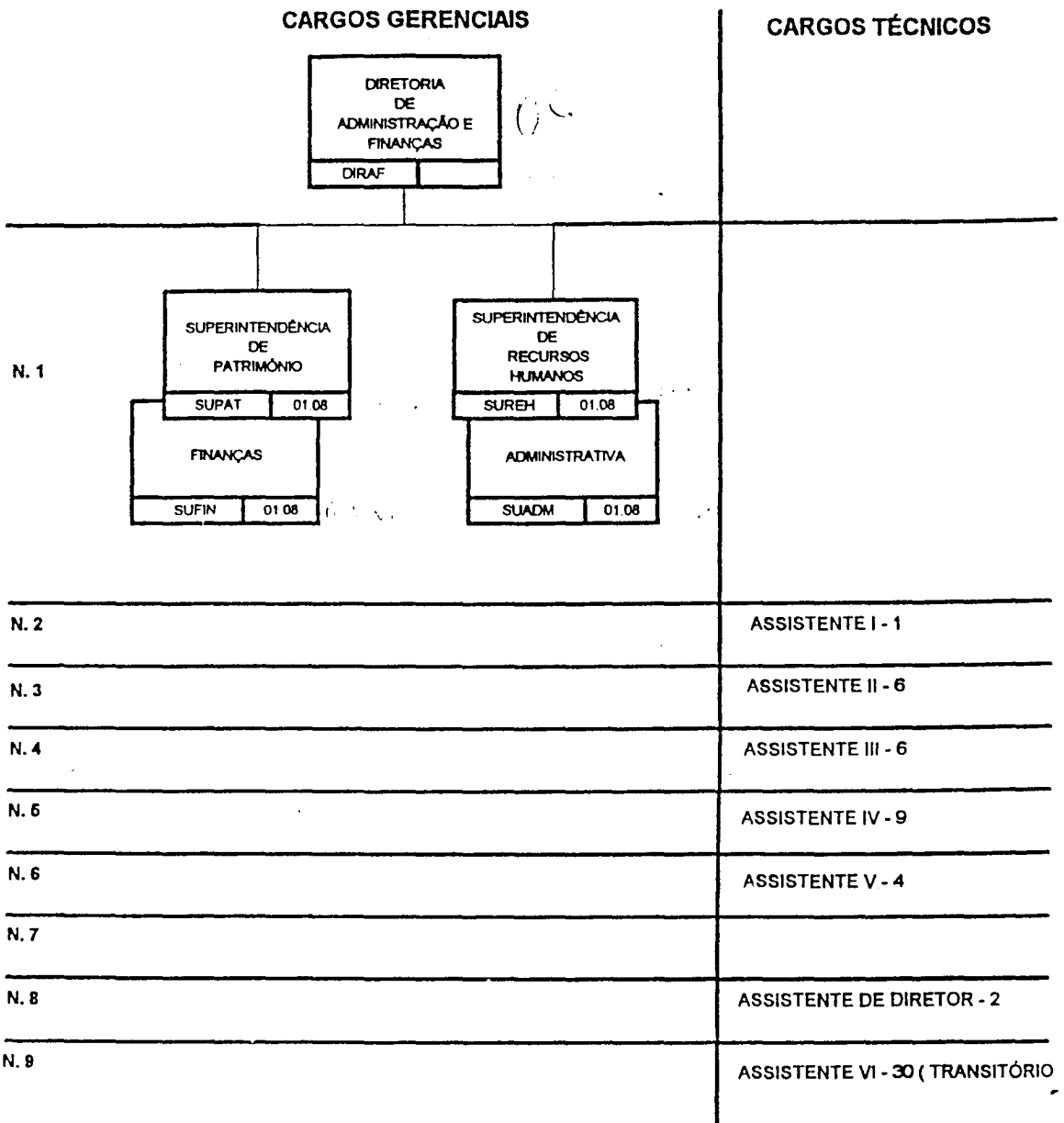
N. 2

N. 3

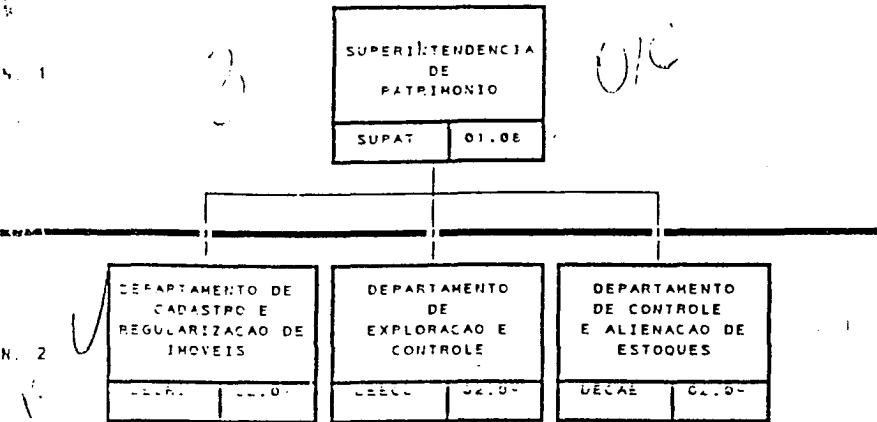
N. 4

GERENCIA ACOMPANHAMENTO DO CONTENCIOSO	
GEAC	04.1e

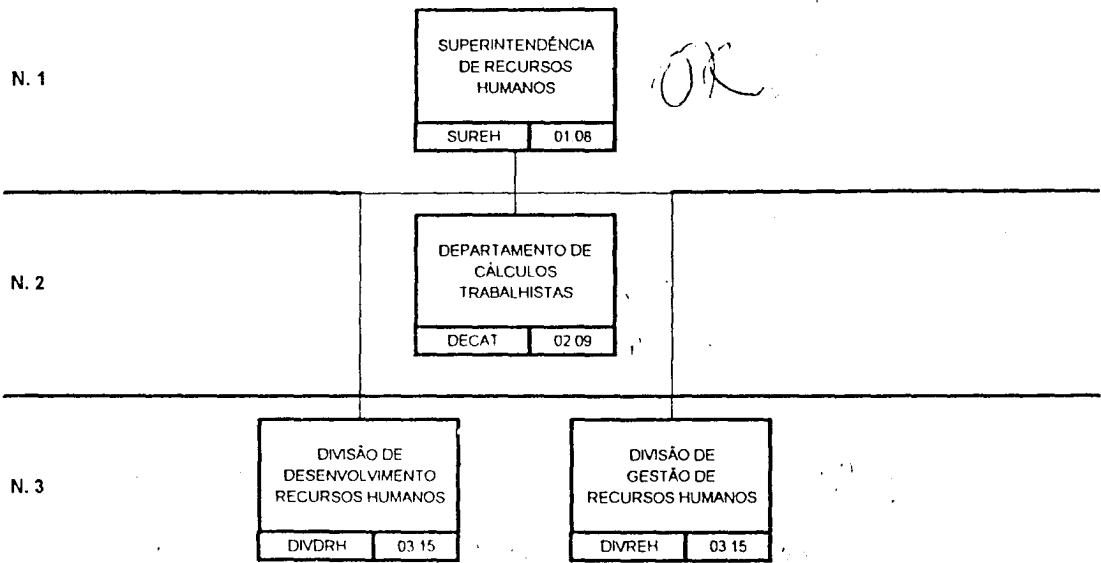




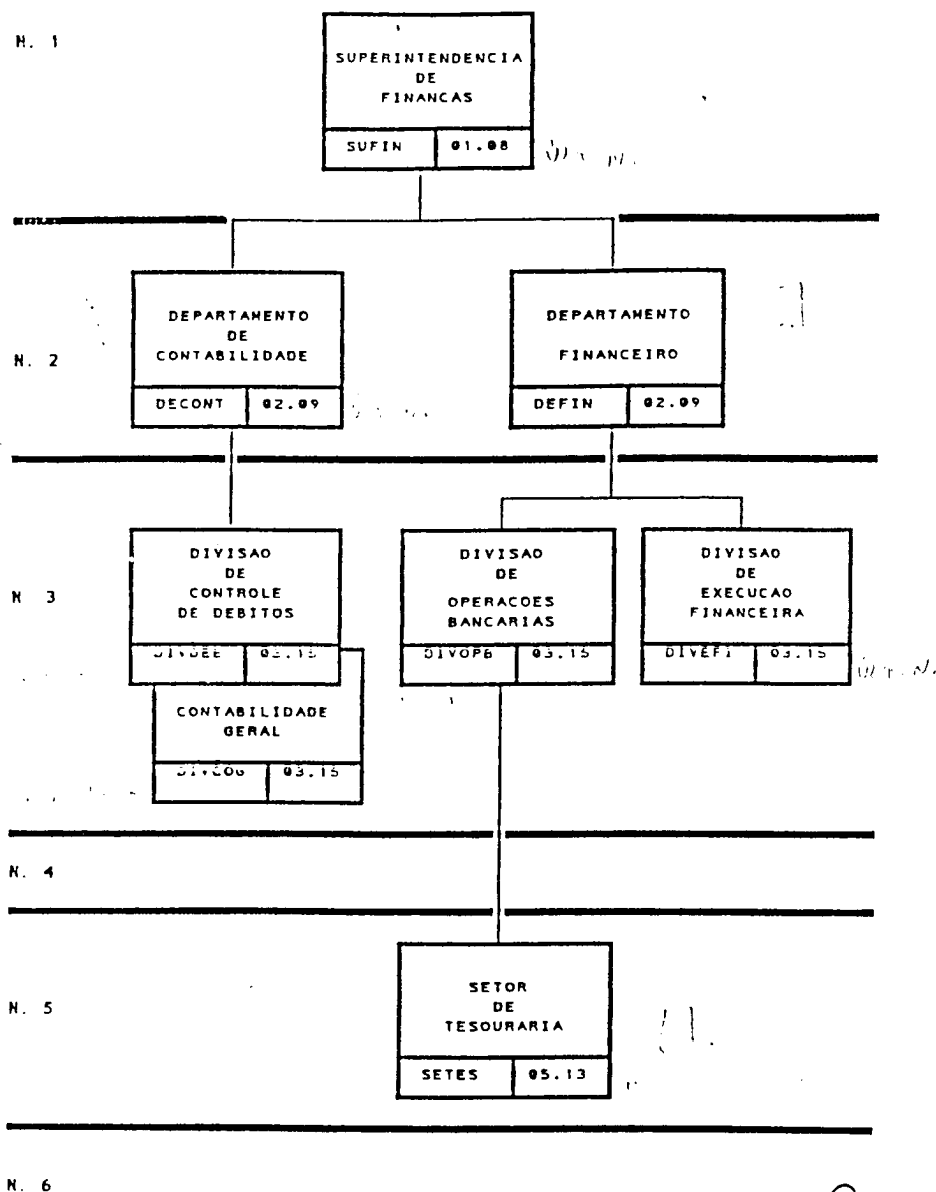
CARGOS GERENCIAIS



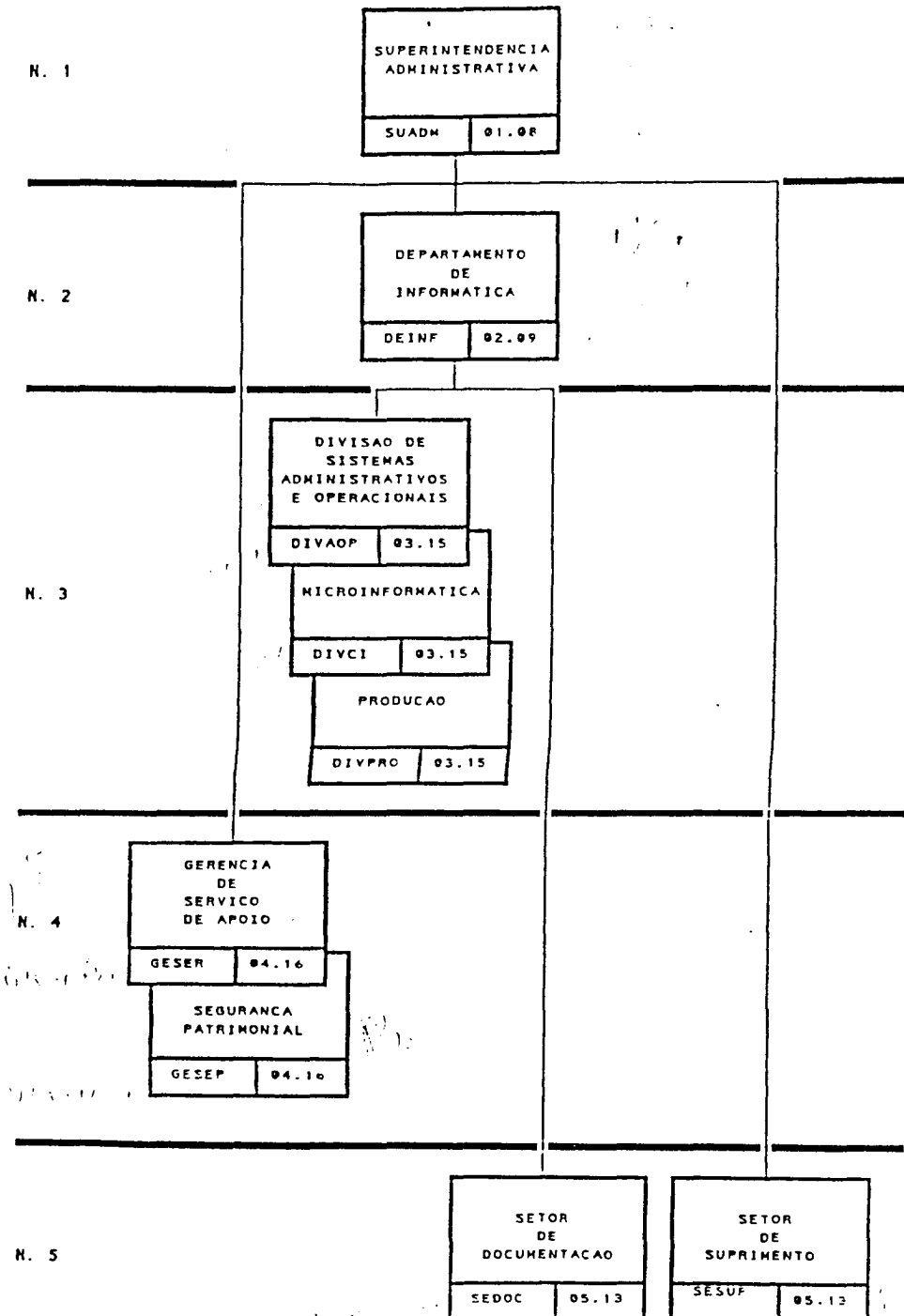
CARGOS GERENCIAIS

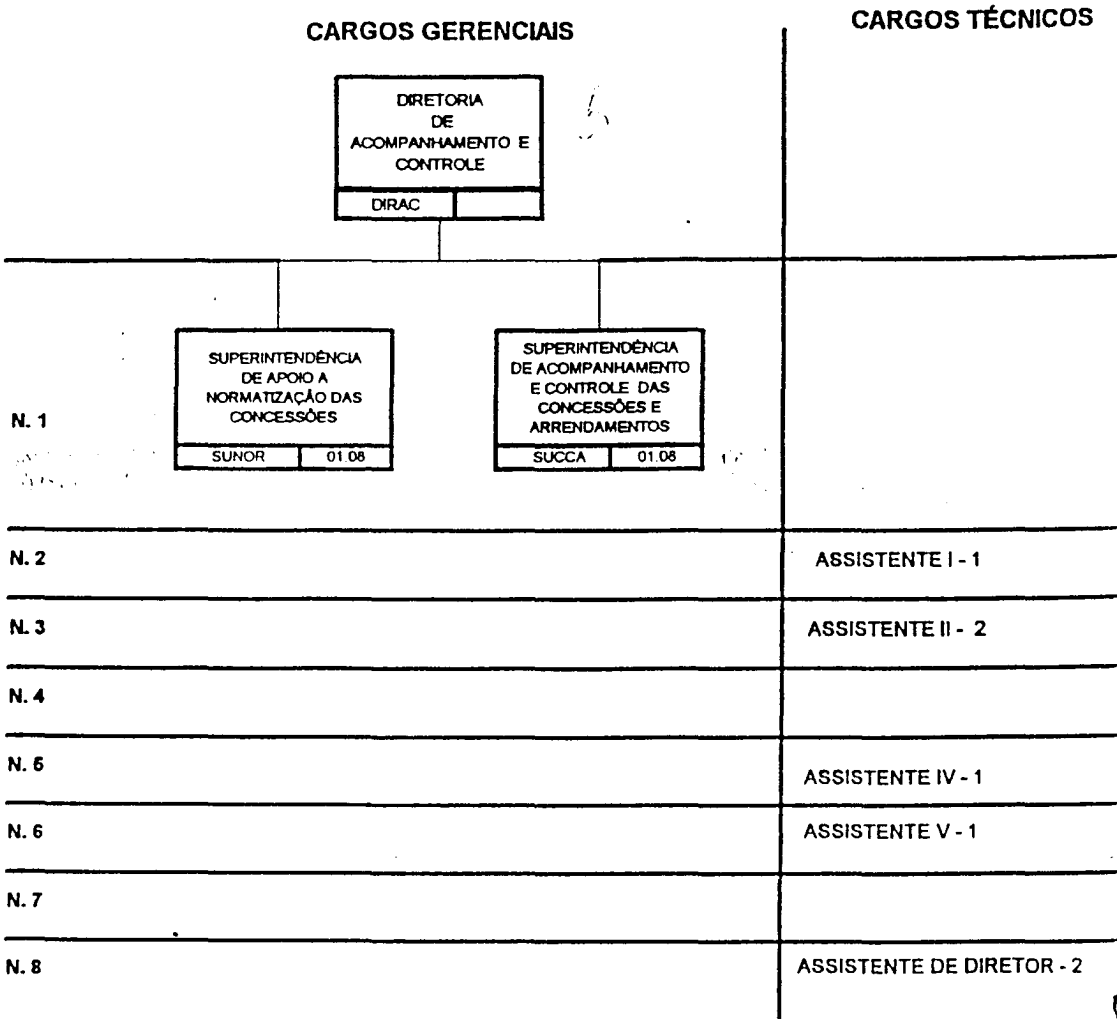


CARGOS GERENCIAIS

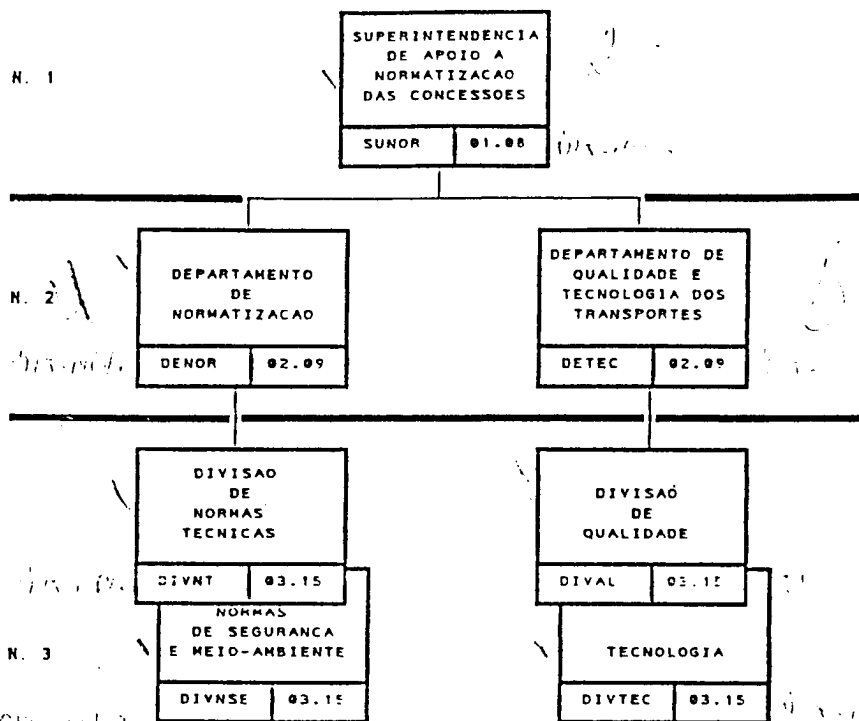


CARGOS GERENCIAIS



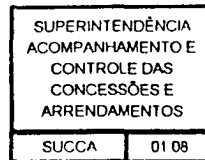


CARGOS GERENCIAIS

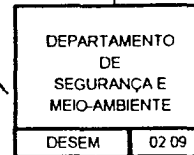
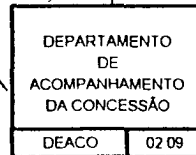
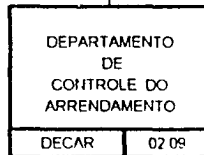


CARGOS GERENCIAIS

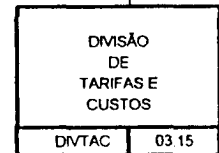
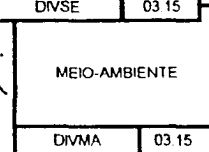
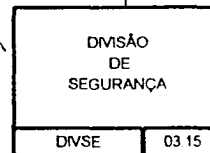
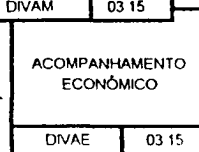
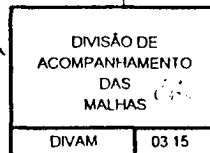
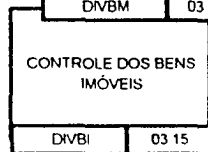
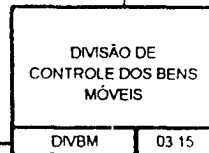
N. 1

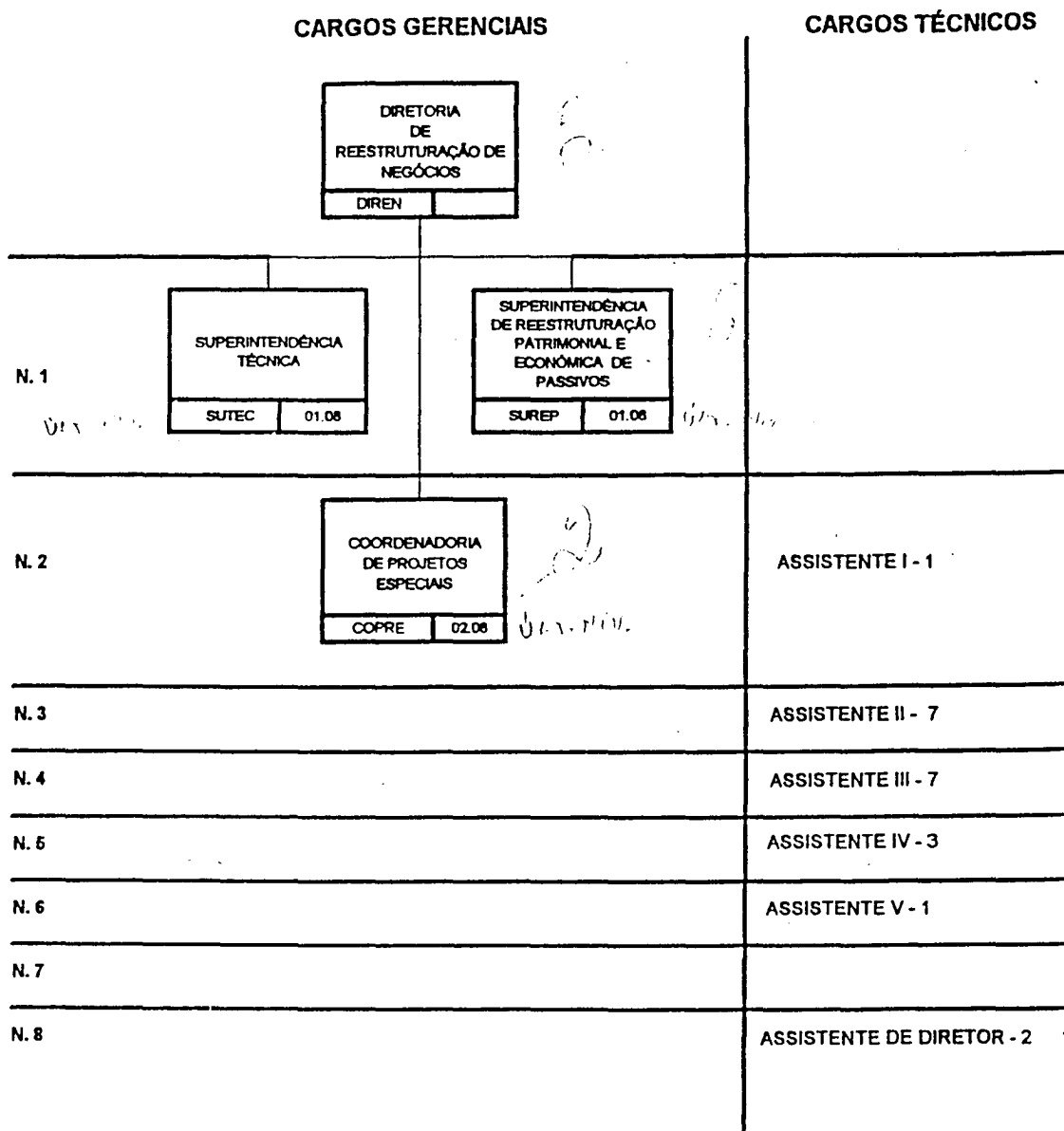


N. 2

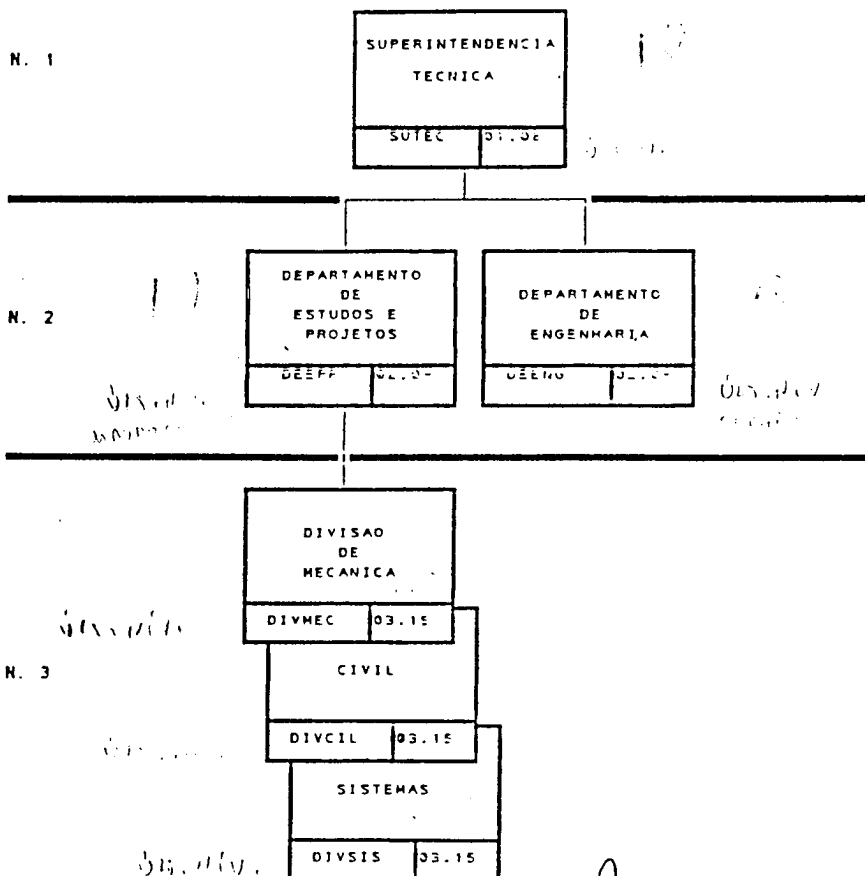


N. 3



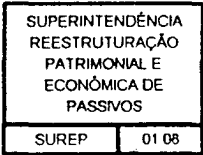


CARGOS GERENCIAIS

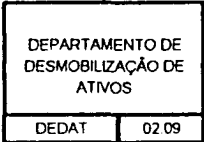
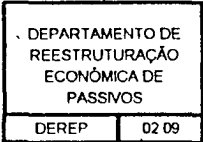
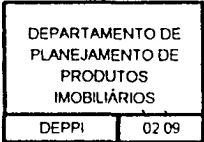


CARGOS GERENCIAIS

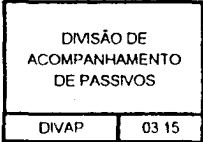
N. 1



N. 2



N. 3



ANEXO B

**Cópias das Resoluções da Liquidante da Rede Ferroviária Federal SA, em
Liquidação, nº 25 e 26, de 29 de fevereiro de 2000.**

Em Liquidação

RESOLUÇÃO DO LIQUIDANTE

A Liquidante da Rede Ferroviária Federal S/A – em liquidação,
ANÁLIA FRANCISCA FERREIRA MARTINS, no uso das suas atribuições,

CONSIDERANDO a necessidade de adequar a formatação organizacional, de modo a atender os objetivos e metas estabelecidos no Decreto nº 3 277, de 07.12.99

RESOLVE:

- 1 – Extinguir a Estrutura Organizacional da Rede Ferroviária Federal S/A – em liquidação.
- 2 – Revogar, a partir de 29 de fevereiro de 2000, inclusive, as Resoluções anteriores que estabelecem ou alteram a Estrutura Organizacional e os quantitativos de Cargos de Confiança da Rede Ferroviária Federal S/A.
- 3 – Dispensar, em decorrência, a partir de 29 de fevereiro de 2000, os empregados que exercem Cargos de Confiança, com base na Estrutura Organizacional revogada.
- 4 – Determinar que os efeitos da presente Resolução tenham vigência a partir de 29 de fevereiro de 2000.



ANÁLIA F. F. MARTINS
Liquidante

Em Liquidação

RESOLUÇÃO DO LIQUIDANTE

A Liquidante da Rede Ferroviária Federal S/A – em liquidação, ANÁLIA FRANCISCA FERREIRA MARTINS, no uso das suas atribuições .

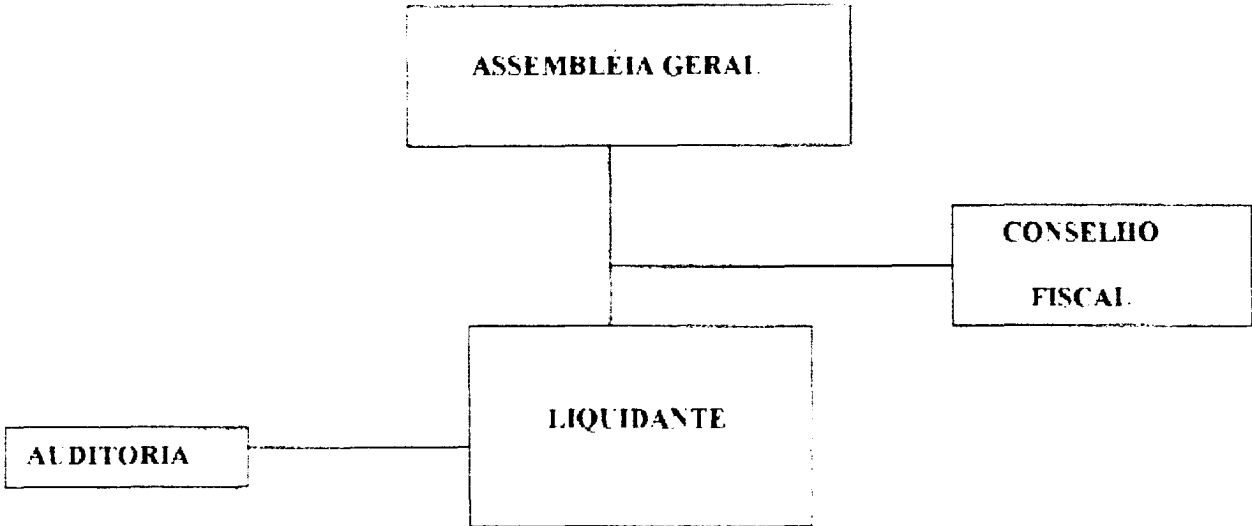
CONSIDERANDO a necessidade de criar uma Estrutura Organizacional que viabilize a agilização dos procedimentos necessários ao atingimento dos objetivos e metas estabelecidos no Decreto nº 3.277, de 07.12.99.

RESOLVE:

- 1 – Criar a Estrutura Organizacional detalhada em anexo
- 2 – Revogar todas as Resoluções anteriores que aprovaram o quantitativo de Cargos de Confiança em 350, fixando o novo quantitativo em 130 Cargos de Confiança, conforme especificado nos anexos a esta Resolução.
- 3- Adotar, para efeitos de paradigma e possíveis reajustes, a Tabela de Cargos de Confiança e Cargos Efetivos, de maio de 1998
- 4- Determinar que os efeitos da presente Resolução tenham vigência a partir de 01 de março de 2000



ANÁLIA F. F. MARTINS
Liquidante



1999/2000

CÓDIGO	NÍVEL	TÍTULO DO CARGO	QUANTITATIVO
01.12	1	ASSISTENTE DE LIQUIDAÇÃO A	06
01.13	1	CHEFE DE AUDITORIA	01
02.13	2	ASSISTENTE DE LIQUIDAÇÃO B	11
03.17	3	ASSISTENTE DE LIQUIDAÇÃO C	13
03.18	3	AUDITOR DO PROCESSO DE LIQUIDAÇÃO	08
04.20	4	ASSISTENTE DE LIQUIDAÇÃO D	15
05.15	5	ASSISTENTE DE LIQUIDAÇÃO E	22
06.10	6	ASSISTENTE DE LIQUIDAÇÃO F	21
07.07	7	ASSISTENTE DE LIQUIDAÇÃO G	—
08.10	8	ASSISTENTE DE LIQUIDAÇÃO H	07
09.05	9	ASSISTENTE DE LIQUIDAÇÃO I	26
10.03	10	ASSISTENTE DE LIQUIDAÇÃO J	—
11.04	11	ASSISTENTE DE LIQUIDAÇÃO L	—
TOTAL			130

ANEXO C

**Cópia da resolução da Comissão de Liquidação da Rede Ferroviária Federal SA,
em Liquidação, nº 120, de 18 de setembro de 2002.**

RESOLUÇÃO DA COMISSÃO DE LIQUIDAÇÃO Nº 120 /2002

Rio de Janeiro, 18 de setembro de 2002

Assunto: GRUPOS DE TRABALHO -
AG

A COMISSÃO DE LIQUIDAÇÃO da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima em Liquidação, no uso de suas atribuições dispostas nos Decretos nº 3.277, de 07.12.99 e nº 4.109, de 30.01.02;

CONSIDERANDO os objetivos do processo de liquidação e visando adequar a distribuição das atividades entre os Grupos de Trabalho da Administração Geral;

RESOLVE:

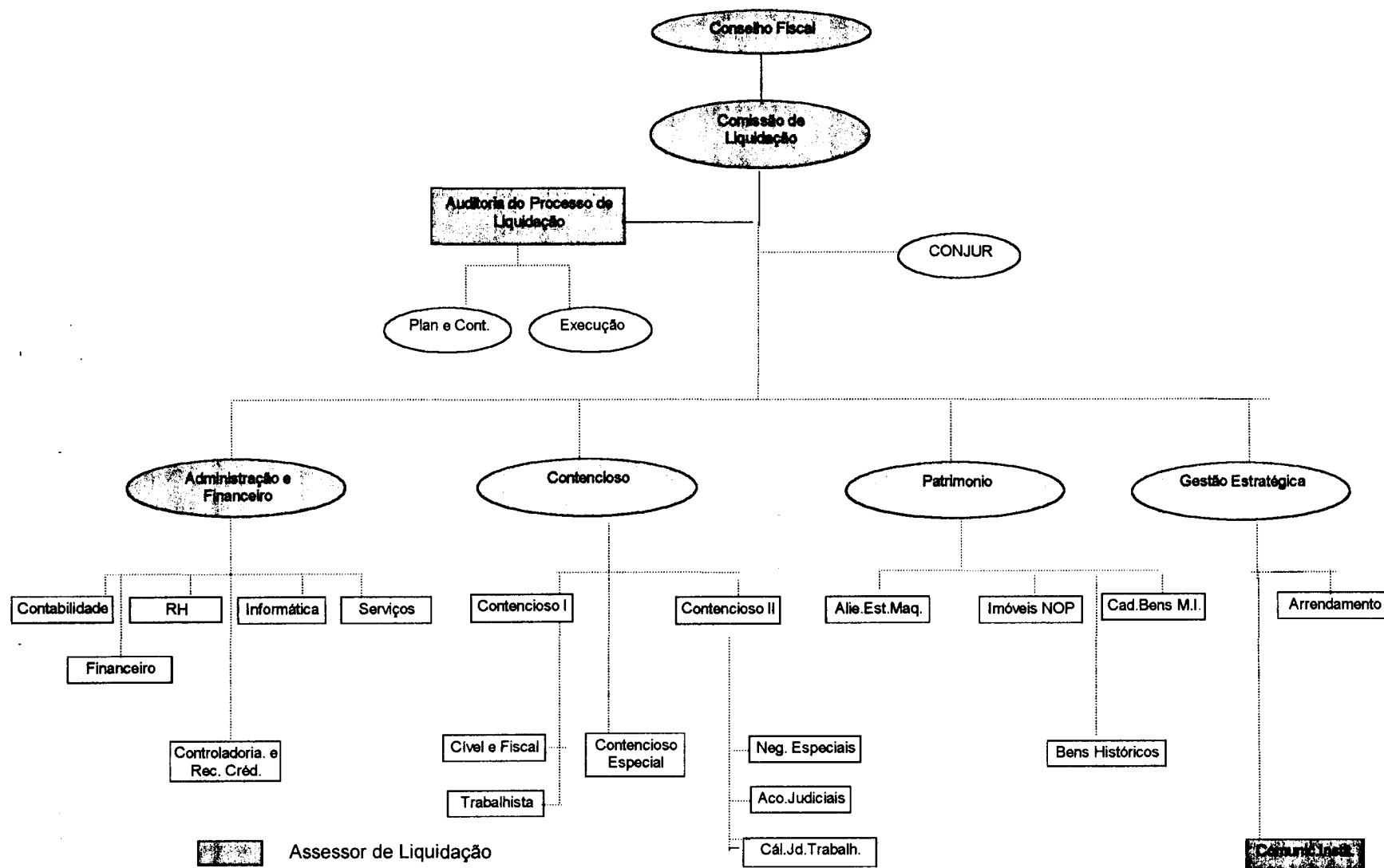
1. 1. Extinguir o Grupo de Trabalho de Planejamento e Gestão de Passivos.
2. 2. Criar o Grupo de Trabalho de Negociações Especiais.
3. 3. Determinar que os empregados alocados no Grupo de Trabalho ora extinto sejam transferidos para o Grupo de Trabalho de Negociações Especiais.
4. 4. Ajustar, em decorrência, os Grupos de Trabalho, através das Assessorias e das Coordenarias de Liquidação discriminadas no Anexo I da presente, fixando que o trâmite de assuntos se dará segundo o fluxo definido.
5. 5. Estabelecer que os empregados discriminados no Anexo II serão responsáveis pelos respectivos Grupos de Trabalho das Assessorias e Coordenadorias de Liquidação.
6. 6. Revogar a RCLIQ nº 102/2002, de 14.08.2002.
7. 7. Estabelecer que a presente Resolução tenha vigência a partir de 17 de setembro de 2002.

Original assinado por:

Lara Caracciolo Amorelli

Charles Richard Lewkowicz

FLUXOGRAMA DE RELACIONAMENTO



APÊNDICE METODOLÓGICO

Este estudo foi desenvolvido com base no Método Etnográfico, um método antropológico o qual vêm sendo utilizado em pesquisas aplicadas na área de Administração, uma vez que se propõe a ser a forma escrita da vida social e cultural de comunidades e organizações (entendidas como sistemas sociais), de forma científica, investigativa, usando o pesquisador como ferramenta na coleta de dados primários. Esse método enfatiza e se baseia na perspectiva das pessoas em seu *locus*, que é, em última análise, o ambiente da pesquisa (Le Compte e Schensul, 1999).

Como enfatiza Schwartzman (1993, p. 38):

“Organizational researchers have been slow to realize the value of examining the “everyday routines” that make up organizational life because, for the most part, these routines have been either taken for granted (like meetings) or dismissed as unimportant. In contrast some researchers have begun to realize that routines and forms like meetings and stories (...) provide researchers with important information about the social structure and culture of organizations and society.”

Sendo valioso, ainda, porque

“... problematiza as formas com as quais os indivíduos e grupos constituem e interpretam organizações e sociedades baseados na sua interação diária.”³²
(Schwartzman, 1993, p. 3).

Assim, a escolha do método foi devida ao entendimento de que o objetivo de mapear relações de poder somente poderia ser alcançado por meio da observação de como os sujeitos fazem coisas e porquê as fazem de determinada maneira - a percepção de seus objetivos coletivos e as forças que, historicamente e culturalmente, os levam a agir assim. Dados quantitativos não seriam suficientes ou significativos para expressar a influência política e administrativa sofrida por empresas estatais na condução de seus objetivos organizacionais. Este contexto público/privado influenciou e influencia a RFFSA, em liquidação, e somente seria captado pelo relato da cultura observada.

³² Tradução livre da autora.

O método etnográfico é um método indutivo – constroem-se teorias locais para teste e que poderão ser adaptadas para o uso local ou em outras organizações. Uma das justificativas do presente trabalho foi dotar os dirigentes do setor público brasileiro com mapas das relações de poder comuns numa empresa em liquidação, a RFFSA, mas que podem ser verificadas em várias empresas estatais, fazendo com que aqueles possam se servir desses para intervenções em sua administração, reduzindo focos de resistência aos objetivos de políticas públicas.

Essa é uma das preocupações da pesquisa etnográfica aplicada: entender os problemas sócio-culturais, e a partir desse entendimento, sugerir mudanças positivas a grupos e organizações.

“Ethnography generates or builds theories of cultures – or explanations of how people think, believe, and behave – that are situated in local time and space.” (LeCompte and Schensul, 1999, p. 8).

As características mais marcantes do método são: a) compromisso em relatar uma história dos eventos como eles ocorrem em seu cenário natural; b) o pesquisador deve ter a confiança dos sujeitos envolvidos no estudo, em seu local de atuação; c) o pesquisador deve se comprometer com uma reflexão acurada dos pontos de vista dos sujeitos da pesquisa – sintetizando as informações e outros dados coletados nessa perspectiva, para então traçar sua análise; d) na construção da teoria que explicará os comportamentos e credos, o método se utiliza de processos indutivos, interativos e recursivos – havendo a generalização e a abstração sobre os dados coletados, concomitantemente com a utilização de sua experiência e outras teorias para analisar os mesmos dados; e) entendendo contexto como os elementos que influenciam o comportamento dos grupos e indivíduos, ressalta-se que a etnografia somente tem sentido em determinado contexto, no qual se desenvolverá o estudo; e f) esse contexto é analisado com ênfase na cultura, definida ao longo desse estudo como “...toda intervenção humana sobre o dado natural, modificado de modo a poder ser inserido numa relação social.” (Eco, 1997, p.5).

Segundo LeCompte e Schensul (1999), o método etnográfico pode ser usado quando se deseja explorar fatores relacionados a um problema para entendê-los e direcioná-los ou identificá-los, quando não estão claros; e ainda quando se quer descrever resultados inesperados ou não antecipados. Para isso pode se utilizar, na

coleta de dados, da observação participante e entrevistas abertas (no caso de pesquisas exploratórias); observações semi-estruturadas e entrevistas (para pesquisas seletivas).

A pesquisa teve um caráter exploratório, uma vez que tanto o objeto de estudo – liquidação - quanto a lógica das relações interpessoais em uma empresa federal em liquidação não tiveram ainda divulgação no Brasil. Foi, ainda, uma pesquisa descritiva quanto aos aspectos históricos que foram abordados para a compreensão da cultura organizacional vigente, e do entendimento das relações de poder depois que a RFFSA iniciou seu processo de liquidação.

Tratou-se de uma pesquisa de campo, com observação participante para a análise dos objetivos das estratégias informais de RH, além de documental, no tocante aos seus objetivos organizacionais, analisando a relação dessas estratégias formalmente traçadas com as informais; e ainda bibliográfica no referencial teórico sobre cultura organizacional, burocracia, poder e conflito de interesses.

O critério de escolha dos sujeitos do estudo foi de ordem logística, dados os recursos disponíveis e a relação custo-benefício. Assim, predominantemente, os sujeitos observados foram os funcionários lotados na Administração Geral (AG), situados no edifício sede da empresa, no Rio de Janeiro. Alguns casos de Escritórios Regionais foram relatados por representarem situações vivenciadas pela pesquisadora em viagens ou ocorridas na sede, por ocasião de reuniões desses servidores com a Comissão de Liquidação. Pode-se considerar, também, que os funcionários da AG representam, em média, a cultura da organização, havendo uma seleção de “caso típico”.

A idéia, primeiramente aventada, de aplicar-se questionários e entrevistas, foi abolida, dada a posição da pesquisadora na organização como membro de sua Comissão de Liquidação. As respostas dos funcionários seriam inevitavelmente viesadas, numa tentativa de não decepcionar a administradora ou ainda de utilizá-la como forma de protesto pela situação da empresa; limitando, desta forma, a coleta de informações – sua acessibilidade.

Outro limitante do método, apontado por LeCompte e Schensul (1999) é que o relato feito é baseado no pensamento dos indivíduos em um determinado momento, dificilmente captando as alterações nesse, com exceção de pesquisas de longa duração (tendo esse estudo, a duração aproximada de oito meses).

Seguindo o estipulado para a realização da observação participante, a pesquisadora se utilizou de anotações com a descrição de ambientes físicos, atos, atividades, entendimentos, diálogos e emoções dos sujeitos envolvidos. A finalidade dessas anotações foi a de registrar a estrutura de participação; o comportamento das pessoas e grupos frente a diferentes situações e interações, isto para que se pudesse mapear as relações de poder informais descritas. O uso de gravador não foi possível dados o constrangimento e viés que surgiriam pela posição hierárquica da pesquisadora na organização. Atendendo a um preceito ético, respeitou-se o direito de anonimato dos servidores envolvidos, uma vez que esses não foram formalmente informados de que seriam sujeitos de um estudo com os presentes objetivos.

Uma distinção feita ao longo de todo trabalho e importante justificativa para o uso do Método Etnográfico é a existente entre relações formais e informais de poder. As formais são as preconizadas em regras e regulamentos da empresa e desta com seu ambiente – interações entre indivíduos, grupos e seus recursos de trabalho. Já as informais referem-se às interrelações, realmente, existentes entre servidores e demais agentes do sistema e intra-funcionais e não representadas pelas relações formais (Schwartzman, 1993). Mapearam-se as relações formais com base na legislação vigente e na estrutura da empresa; as informais por meio da observação participante do comportamento social (quem interage com quem; como os grupos de influência são formados). Aliou-se a isso, uma análise da teoria sobre poder e burocracia para explicar as relações informais com entes externos à empresa.

A dificuldade de aplicação do método também surgiu quando a pesquisadora teve que separar o que foi dito e observado da forma como ocorrido e a interpretação e análise a que essa procedeu. Talvez, o maior desafio foi tentar fazer isso sem qualquer experiência precedente na utilização da técnica da descrição densa da cultura. A passagem isenta para o leitor dos participantes, seus canais e códigos, o espaço e tempo em que os fatos aconteceram e a transcrição do discurso ficaram prejudicados pela posição da pesquisadora que era parte envolvida em muitas das discussões e sobre as quais tinha que se posicionar.

Apesar de todas as restrições levantadas, o estudo mostrou-se interessante àqueles que convivem com os gargalos e a cultura do setor público nacional e buscam

uma maior clareza nas relações às quais estão subordinados, para delas retirar maior proveito no alcance dos objetivos das políticas públicas.

Reconhece-se, como Barbosa (2001), que o método etnográfico seja mais interpretativo que atuante, havendo a necessidade da continuação da análise administrativa, mais intervencionista, para que o mapeamento proposto obtenha resultados pragmáticos na gestão do processo de liquidação.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Livia. **Igualdade e Meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas.** 3ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria Geral dos Sistemas.** 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1975.

BLAU, Peter M e SCOTT, W Richard. **Organizações Formais.** São Paulo: Atlas, 1970.

BOURDIEU, Pierre. **A Economia das Trocas Simbólicas.** 5ª ed. São Paulo: Perspectivas, 2001. (Coleção Estudos, 20).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Leticia (org.). **Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI.** Brasília: Editora Universidade de Brasília/ENAP, 1999. p. 17-62.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV, n. 24, v. 2, fev./abr., 1990. p. 30-50.

CARBONE, Pedro Paulo. Cultura Organizacional do Setor Público Brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV, n. 34, v. 2, mar./abr., 2000. p. 133-144.

CARVALHO, Maria do Socorro MV de. Desenvolvimento gerencial no setor público: velhas questões e novos desafios. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV, n. 9, v. 4, out./dez., 1995. p. 27-37.

CASTELAR, Armando, GIAMBIAGI, Fabio. Os Antecedentes Macroeconômicos e a Estrutura Institucional da Privatização no Brasil. In: CASTELAR, Armando,

FUKASAKU, Kiichiro (eds.). **A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública.** Rio de Janeiro: BNDES, 2000. p. 13-43.

CASTRO, Newton de. Privatização do Setor de Transportes no Brasil. In: CASTELAR, Armando, FUKASAKU, Kiichiro (eds.). **A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública.** Rio de Janeiro: BNDES, 2000. p. 221-278.

CECHIN, Maria Elizabeth, AMORELLI, Lara Caracciolo. **Programa Nacional de Desestatização (PND): princípios, resultados e benefícios – 1995-98.** Brasília, 1999. (digitado)

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 2 v.

COSTA, Nilson do Rosário. Reforma Administrativa, Previsibilidade Decisória e Eficiência do Estado. In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Leticia (org.). **Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI.** Brasília: Editora Universidade de Brasília/ENAP, 1999. p. 223-239.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com sistema social e cultura.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

DOUGLAS, Mary. **Como as Instituições Pensam.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

ECO, Umberto. **A Estrutura Ausente: introdução à pesquisa semiológica.** São Paulo: Perspectiva, 1997. cap. 1 e 2 (Coleção Estudos)

ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas.** 4ª ed. São Paulo: Pioneira, 1974.

FERREIRA, Caio Marcio Marini. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Leticia (org.).

Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ENAP, 1999. p. 63-95.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder.** 16ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2001a.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso.** 7ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001b. (Leituras Filosóficas)

GALBRAITH, Jay R et all. Natureza Mutante do Controle Organizacional. In: **Organizando para Competir no Futuro.** São Paulo: Mackron Books, 1995. p. XXVI e XXVII.

GEDDES, Barbara. **Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America.** Berkeley: University of California Press, 1994. (California series on social choice and political economy; 25).

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas.** Rio de Janeiro: LTC, 1989. Parte I.

GIDDENS, Anthony e PIERSON, Christopher. **Conversas com Anthony Giddens: o sentido da modernidade.** Rio de Janeiro: FGV, 2000.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a Violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001. (Clássicos; 22).

KANTER, Rosabeth Moss. **The Change Masters: innovation & entrepreneurship in the american corporation.** s.l, 1984.

LE COMPTE, Margaret D and SCHENSUL, Jean J. **Designing and Conducting Ethnographic Research.** Walnut Creek: Altamira Press, 1999. (Ethnographer's Toolkit, 1).

LEVY, Evelyn. **Formação e Capacitação na Construção de um Novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1997. (Texto para discussão, 19).

LIKERT, Rensis. Análise Motivada de uma Teoria Modificada de Organização e Administração. In: HAIRE, Mason (org.). **Teoria da Organização Moderna: um Simpósio Fundação de Pesquisas do Comportamento Humano**. Rio de Janeiro: Atlas, 1966. p. 233-272.

MARTINS, Gilberto e Andrade. **Manual para Elaboração de Monografias e Dissertações**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MERTON, Robert K. Estrutura Burocrática e Personalidade. In: ETZIONI, Amitai (org.). **Organizações Complexas: um estudo das organizações em face dos problemas sociais**. São Paulo: Atlas, 1981. p. 57-69.

METCALFE, JL. Desarrollo de la Gestión Pública: el reto del cambio. Modernización Administrativa y Formación – Seminario Internacional INAP. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1993. In: CUNHA, Armando. **Planejamento e Controle de Gestão: textos para leitura**. Brasília: EBAP/FGV, 2001. p. 121-136.

MICELI, Sergio. A Força do Sentido. In: BOURDIEU, Pierre. **A Economia das Trocas Simbólicas**. 5ª ed., São Paulo: Perspectivas, 2001. p. I-LXI (Coleção Estudos, 20).

MIGUELES, Carmen Pires. O Exercício do Poder pelos Administradores e a Motivação dos Empregados: algumas considerações teóricas sobre esta relação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, n. 33, v. 3, mai./jun., 1999. p. 113-138.

MIGUELES, Carmen. **A Teoria da Cultura e Desenvolvimento Organizacional de Geert Hofstede**. S.l., 2002. (Notas para uso sala de aula)

MIGUELES, Carmen. **Gestão da Cultura, a questão do poder e o combate à resistência à mudança: separando a contribuição da antropologia e da psicologia na consultoria às empresas.** S.d. (mimeo)

MINTZBERG, Henry et all. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico.** Porto Alegre: Bookman, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Sociedade, Estado e Administração Pública.** Rio de Janeiro, Topbooks, 1995.

MOSCOVICI, Fela. **Desenvolvimento Interpessoal.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1985.

MOTA, Fernando C Prestes. **Teoria Geral da Administração: uma introdução.** 5ª ed. São Paulo: Pioneira, 1976.

NASCIMENTO, Kleber. A Revolução Conceptual da Administração: implicações para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV, v. 6, n. 2, p. 5-52, abr./jun. 1972.

NONAKA Ikujiro e TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de Conhecimento na Empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

PACHECO, Regina Silvia. Proposta de Reforma do Aparelho do Estado no Brasil: novas idéias estão no lugar. In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Letícia (org.). **Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI.** Brasília: Editora Universidade de Brasília/ENAP, 1999. p. 97-122.

PRATES, Marco Aurélio Spyer e BARROS, Betania Tanure de. O Estilo Brasileiro de Administrar: sumário de um modelo de ação cultural brasileiro com base na gestão empresarial. In: MOTTA e CALDAS (org.). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira.** São Paulo: Atlas, 1997.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

ROGERS, Carl R and ROETHLISBERGER, FJ. **Barriers and Gateways to Communication**, s.d.

RUA, Maria das Graças. Administração Pública Gerencial e Ambiente de Inovação: o que há de novo na administração pública federal brasileira. In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Leticia (org.). **Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ENAP, 1999. p. 275-303.

SCHWARTZMAN, Helen B. **Ethnography in Organizations**. California: SAGE Publications, 1993. (Qualitative Research Methods Series, 27).

THOMPSON, Victor A. **Moderna Organização**. Rio de Janeiro: USAID, 1967.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios em Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

VIEIRA, Clóvis Abreu, COSTA, Frederico Lustosa da, BARBOSA, Lázaro Oliveira. O “Jeitinho” Brasileiro como um Recurso de Poder. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, n. 16, v. 2, abr./jul., 1982. p. 5-31

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Poder, Objetivos e Instituições como Determinantes da Definição de Qualidade em Organizações Brasileiras e Escocesas. **RAC**, n. 1, v. 1, jan./abr., 1997. p. 7-33

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 2, 1999.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 3ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 1, 2000.