



Universidade Federal de Juiz de Fora

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

FLORISCENA MARIA MEDEIROS

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
Desconstrução neoliberal, mutações objetivas e subjetivas e suas
particularidades em Juiz de Fora.**

JUIZ DE FORA

2012

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
Desconstrução neoliberal, mutações objetivas e subjetivas e suas particularidades em
Juiz de Fora.**

FLORISCENA MARIA MEDEIROS

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob a orientação da Prof^a. Dra. Ana Lúvia Coimbra.

JUIZ DE FORA, 2012

Medeiros, Floriscena Maria

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: Desconstrução neoliberal, mutações objetivas e subjetivas e suas particularidades em Juiz de Fora. Floriscena Maria Medeiros. 2012.

227 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social)-
Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

1. Administração Pública. 2. Previdência Social, 3.servidor público

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
Desconstrução neoliberal, mutações objetivas e subjetivas e suas particularidades em
Juiz de Fora.**

FLORISCENA MARIA MEDEROS

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora nomeada pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Prof.^ª. Dra. Ana Lúvia Coimbra (Orientadora)

Prof.^ª. Dra. Maria Lúcia Lopes da Silva

Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

*Guarda num velho baú seus instrumentos de trabalho
1 abridor de amanhecer
1 prego que farfalha
1 encolhedor de rios - e
1 esticador de horizontes*

Manoel de Barros-o livro das ignorâncias

Dedicatória

A Cida e Geraldo Luiz (*in memoriam*)

Vanessa, Tiago, Camila, Tales e Laura, expressão maior do meu amor. Inspiração para que eu renove permanentemente o sentido da vida.

AGRADECIMENTOS

Toda pessoa é sempre as marcas de outras tantas pessoas. E é tão bonito quando a gente entende que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá. É tão bonito quando a gente sente que nunca está sozinho por mais que pense que está.

Gonzaguinha

Se é verdade que “as pessoas não morrem, ficam encantadas” como nos garantiu Guimarães Rosa, então, começo por agradecer aos meus pais (encantados). Em especial ao meu pai que me ensinou a fazer a leitura dos livros e o valor da leitura do mundo. O poema de Helder Câmara me remete sempre às “velhas” convicções de meu pai: *Trabalhar sempre com alma e com toda alma, quer se trate de conduzir às estrelas uma nave, ou fazer uma simples ponta de lápis...* Agradeço ao meu pai por ter me ensinado a honrar “meu berço operário”, por me fazer entender que uma simples ponta de lápis pode e deve ser o passaporte para se conduzir uma nave às estrelas, e que a educação é eficaz antídoto contra a “captura da alma”. Sem ter lido Marx, me ensinou que a pobreza não torna indigno o pobre, mas aqueles que o exploram e o sistema que alimenta a exploração. Encantado, se faz sempre presente.

À minha “grande família”, meus irmãos Regina, Paulo e Sandra, sobrinhos queridos, os de laço sanguíneo e aqueles que vieram alargar meu coração para que nele coubesse tanto afeto, genros e nora. À Ephigênia e ao Angel Castañedo que me socorreram nas lidas diárias e diante do inesperado. Peço perdão, não pela escolha feita, mas pelos efeitos colaterais: meus humores e a lacuna temporária. Minha promessa de recuperar esse tempo de ausências, sob o risco de saturação porque é sabido *que eu sou mesmo exagerada*.

À Camila, Tales e Laura por me acudirem nos meus impasses com a microeletrônica, mas também pelo abraço reconfortante, o café para estimular, e o beijo restaurador. À Vanessa e ao Tiago estendo minha gratidão.

À minha amiga Ana Amélia, cuja cumplicidade por 25 anos de convivência profissional pautada nas mesmas utopias, nos mesmos enfrentamentos que nos renderam alguns “custos”, mas nunca arrependimento. Cúmplices, não abdicamos da defesa intransigente do acesso dos trabalhadores aos direitos previdenciários. Tenho hoje a certeza de que *sozinhas vamos mais depressa, mas juntas conseguimos chegar até aqui*. Minha profunda admiração e afeto.

À minha amiga Maria Angela Fróes (também encantada). Com engajamento ético e profissional na luta em defesa do respeito à diversidade humana me ensinou o que é ser verdadeiramente gramsciana.

À Angela, amiga para as dores da alma, fisioterapeuta para as dores do corpo. Companheira nas desditas e nas conquistas. *Simples assim.*

À Ana Amoroso, que, assim como no conto de João e Maria, tem o dom de ir deixando sinais para que a gente não se perca no caminho. Referência de profissional e mestre. Obrigada pela segurança na caminhada. Minha admiração e afeto.

Ao professor José Paiva, meu amigo Zé, pela maneira afetuosa e pelo respeito à minha “criação” ao revisar os meus textos. Gratidão e alegria por atender ao meu grito de socorro, e por resgatar outros afetos: Cristina, Sonia, Primo, Malu, Tó, Maria Helena, Fafá e Claudio.

À Anelise pela tradução do resumo.

Aos amigos da Reabilitação Profissional, e aos servidores que aceitaram o desafio de contribuir com seus depoimentos e me honraram com sua confiança. Ao Ronaldo da Seção Operacional da Gestão de Pessoas pela disponibilização de dados essenciais para elaboração desse estudo.

A todos os meus professores, e como disse minha orientadora: “só falta você citar sua professora primária...” Não o fiz no projeto, mas faço aqui. Como se trata de uma verdadeira “constelação” orientando a direção da minha *nave*, rendo minha homenagem a todos na figura de meu muito querido Padre Jaime Snoek. Lição de ética para todas as esferas da vida.

Também referência especial às professoras Rosângela Batistoni, Auta e Cristina Simões. Gentilmente disponibilizaram atenção, conhecimento e o melhor café com bolo.

Aos servidores técnico-administrativos sempre tão prestimosos, em especial à Lysle e Marilda.

À professora Sara Granemman, pelas valiosas indicações.

Aos colegas do curso de mestrado, em especial Odete, Thais, Helyene e Anete. Grande aprendizado, novos laços afetivos, inquietações compartilhadas, e por fim a descoberta de que mestrado é tempo de redimensionar conceitos e hábitos de “saúde, higiene, beleza e sociabilidade”. Se não somos nós, quem mais para entender nossa “labilidade de humor”?

À Professora Lucia Lopes por aceitar meu convite para participar da banca de defesa. Sinto-me honrada e feliz por compartilhar esse momento com uma profissional que vem sustentando a bandeira do Serviço Social e da Previdência Pública de qualidade ao longo de sua trajetória como assistente social e professora.

Ao Professor Rodrigo, na verdade um dos “sinais” deixados pela Professora Ana Amoroso, apontando a direção que ampliaria meus horizontes. Honrada também pelos incentivos e por tê-lo em minha banca de defesa. Importante referência para minhas descobertas.

Por fim, à minha orientadora Professora Ana Livia. Longa trajetória compartilhada. A

gratidão remonta aos anos 1990, quando, atendendo nossa demanda, ousou coordenar o projeto de extensão, na contracorrente do desmonte da Reabilitação Profissional que se anunciava. Meu reconhecimento pela confiança depositada e pelo respeito ao meu processo criativo.

Por tudo e por todos, só me resta dar

gracias a la vida que me ha dado tanto.

RESUMO

O presente trabalho tem como proposta desenvolver a reflexão teórica que possibilite compreender e explicar as transformações operadas na Administração Pública e na Previdência Social Brasileira, a partir dos anos 1990, e seus impactos no trabalho do servidor público integrante do quadro de profissionais do Instituto Nacional do Seguro Social. Esse estudo está ancorado na tradição marxista, com ênfase na primazia do princípio da totalidade social. Referenciadas nesse quadro teórico são desenvolvidas as reflexões sobre Estado, Administração, Burocracia, enquanto expressões de dominação de classe sob o ordenamento do capital. O recurso à categoria gramsciana de revolução passiva representou instrumento analítico decisivo para a realização desse estudo. Fenômeno recorrente na formação e desenvolvimento do Estado brasileiro, sua utilização contribuiu para evidenciar que mediante a ofensiva neoliberal, diferentemente das revoluções “pelo alto”, empreendeu-se um movimento de contrarreforma, na medida em que a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e das Emendas Constitucionais que a ele se seguiram, instaurou-se no País o processo de regressão de direitos na contracorrente dos princípios democráticos consagrados pela Constituição Federal de 1988. As análises desenvolvidas reportam-se ainda ao acervo de documentos e legislação que regulamentaram a desconstrução das políticas sociais e promoveram a precarização do trabalho também no setor público. A pesquisa empírica realizada através de entrevistas com servidores do Instituto Nacional do Seguro Social em Juiz de Fora colheu importantes subsídios para as tematizações sobre os mecanismos de captura da subjetividade do trabalhador em tempos de capitalismo manipulatório. A partir desse quadro analítico pode-se inferir que qualquer avanço que se pretenda para resgate da concepção de seguridade social e sua perspectiva de universalização e aprofundamento de direitos, bem como a subordinação da administração pública a essa perspectiva, pressupõe o desvelamento das formas fetichizadas que obscurecem a lógica da mercantilização da proteção social. Pressupõe ainda, a desmistificação da administração gerencial e seu propósito de flexibilização da burocracia, que na verdade abre flancos para a apropriação do público pelo privado a partir das privatizações, terceirizações e estabelecimento de parcerias.

Palavras chave: Administração Pública, Previdência Social, servidor público.

ABSTRACT

This research aims to develop a theoretical proposal that allows to understand and explain the transformations in public administration and in Brazilian Social Welfare, from the late 1990s, and their impact on the work of the members of the National Institute of Social Security's professional staff. This study is anchored in the Marxist tradition, with emphasis on the primacy of the principle of social totality. The development of reflections on State Administration, Bureaucracy, while expressions of class domination under spatial capital, is referenced in this theoretical framework. The use of the concept of Gramscian passive revolution, recurrent in the formation and development of the Brazilian state, represented an analytical tool able to show that by a neoliberal offensive, unlike revolutions "on the top", undertook a movement of reformation. The Master Plan for the Reform of the State Apparatus and the following Constitutional Amendments provoked regression on the rights, established by the Constitution of 1988. The analyzes developed report still to the collection of documents and legislation that regulated the deconstruction of social policies and allowed the work in the public sector to be precarious. The empirical research, conducted through interviews with workers of the National Institute of Social Security in Juiz de Fora, reaped major benefits for thematizations on the mechanisms of capture of the workers's subjectivity in times of manipulative capitalism. From this analytical framework can be inferred that any progress to rescue the concept of social security and its universal perspective, to improve rights, as well as the subordination of government to this perspective, involves the unveiling of the fetishized ways that obscure the logic of commodification of social protection. It also presupposes the demystification of management administration and its purpose of easing the bureaucracy, when in fact opens flanks to the appropriation of the public by the private, through the privatizations and partnerships.

Key – words: Public Governance, Social Security, civil servant

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Universo pesquisado por local de lotação e carreira.....	183
Tabela 2 – Servidores do INSS por quadro de carreira.....	184
Tabela 3 – Servidores por quadro de carreira e faixa etária.....	184
Tabela 4 – Servidores por quadro de carreira e escolaridade.....	185
Tabela 5 – servidores por quadro de carreira e escolaridade.....	185
Tabela 6 – Servidores por quadro de carreira e formação profissional.....	186
Tabela 7 – Cargo de ingresso x cargo atual.....	186

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I. INCURSÕES NO PENSAMENTO CRÍTICO SOBRE O ESTADO MODERNO E SUA MATERIALIZAÇÃO: CONCEPÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, BUROCRACIA E CONTRARREFORMA.....	21
1.1. O ESTADO MODERNO E SUA PARADOXAL IMPOTÊNCIA ENQUANTO EXPRESSÃO DO ORDENAMENTO DA SOCIEDADE DO CAPITAL.....	22
1.2. BUROCRACIA: A ORDEM ADMINISTRATIVA PRÓPRIA DO ESTADO MODERNO.....	38
1.2.1. Administração: da dimensão ontológica à racionalidade da ordem capitalista.....	38
1.2.2. O fenômeno burocrático – pressupostos histórico-conceituais e objetivações.....	46
1.3. REFORMA E CONTRARREFORMA: OS IMPERATIVOS DO CAPITAL, PARTICULARMENTE EM SOLO BRASILEIRO.....	56
CAPÍTULO II. A CONTRARREFORMA DO ESTADO NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	65
2.1 À GUISA DE INTRODUÇÃO À ANÁLISE DO PROCESSO DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	66
2.2. FLEXIBILIZAÇÃO CAPITALISTA: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E GESTÃO PÚBLICA.....	71
2.3. A CONTRARREFORMA DO ESTADO BRASILEIRO RUMO À “NOVA GESTÃO PÚBLICA”.....	89
2.3.1. Remissão aos marcos históricos na construção da Administração Pública brasileira.....	89
2.3.2. “Nova gestão pública”: o mito da modernização pela superação da ordem burocrática e do patrimonialismo.....	103
CAPÍTULO III. CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: A OFENSIVA DO MOVIMENTO CONSERVADOR E OS IMPACTOS SOBRE O TRABALHO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO	125
3.1. NOTAS SOBRE A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	126

3.1.1 – A gênese e desenvolvimento do sistema de proteção social em solo Brasileiro.....	129
3.1.2 – A transição para um regime liberal-democrático e a perspectiva tardia de um modelo de seguridade social.....	142
3.2. A CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E A DESCONSTRUÇÃO DO SENTIDO DE SEGURIDADE SOCIAL.....	146
3.2.1.- A Seguridade Social colocada em questão.....	146
3.2.2 - Implementação da contrarreforma da Previdência Social pelo governo FHC.....	150
3.2.3 - Consolidação do projeto neoliberal sob o governo Lula.....	155
3.2.4 - Reabilitação Profissional e Serviço Social previdenciário sob a lógica reducionista.....	164
3.3. O TRABALHADOR DA FUNÇÃO PÚBLICA E O FENÔMENO DA CAPTURA DA SUBJETIVIDADE.....	170
3.3.1 – Impactos das contrarreformas sobre a força de trabalho do INSS em Juiz de Fora.....	181
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	205
BIBLIOGRAFIA.....	212
ANEXOS.....	223

Introdução

Porque o importante não é chegar lá, é poder voltar.

Gonzaguinha

Os contornos da atual crise do capital apresentam dimensões que afetam todo o conjunto da humanidade e, diante dessa realidade incontestável, conforme nos aponta Mészáros (1998), a sobrevivência da humanidade requer mudanças também profundas na maneira como o metabolismo social é controlado. A financeirização do capital, seu caráter parasitário¹ e o agravamento de sua crise estrutural demarcam a situação contemporânea em que se circunscreve a temática escolhida e nos estimularam a confrontar nosso objeto de pesquisa para levantar questionamentos que possibilitassem desvendar contradições constitutivas da realidade social.

Nesse sentido, constituem temática central de nosso estudo a Administração Pública no âmbito da Previdência Social brasileira e as estratégias de refuncionalização do Estado, impostas a partir do Consenso de Washington,² sob o falacioso argumento que aponta a obsolescência da ordem burocrática e o imperativo da necessidade de superá-la com a instituição de métodos e técnicas gerencialistas, associada à ofensiva neoliberal contra os avanços da economia política do trabalho, e seus impactos no cotidiano do trabalhador da função pública.

Nossa atuação por mais de duas décadas, entre os anos 1984 e 2010, no Centro de Reabilitação Profissional (CRP) e uma breve passagem pelo Serviço Social, ambos serviços do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de Juiz de Fora, foram o fator determinante para formulação de um projeto que permitisse aprofundar questões e encontrar respostas, ainda que provisórias, sobre as transformações ocorridas nesse espaço institucional.

Em face de evidências empíricas indicativas da introdução de métodos e técnicas próprios da administração gerencial, consideramos que era importante "olhar para dentro da própria instituição", porque avançar para além de sua aparência poderia nos permitir identificar as novas formas de relações de trabalho, o caráter imediatista e competitivo que

¹ "O que vem se passando no capitalismo contemporâneo é o fabuloso crescimento (em função da superacumulação e da queda das taxas de lucros) mas que succiona seus ganhos (juros) da mais-valia global – trata-se, como se vê, de uma sucção parasitária." (NETTO, 2008, p. 231-232.)

² A reunião realizada em Washington em 1989, com representantes do governo estadunidense, organismos financeiros internacionais e economistas de diversos países culminou no "consenso" sobre a eficiência das reformas de Estado orientadas para o mercado, tendo como alvo países emergentes como o Brasil. (PAULA, 2007)

visa a destituir os sujeitos de suas convicções e, se não “impede a construção de um verdadeiro projeto pessoal e profissional” (AMOROSO LIMA, 2001, p. 66), limita-o substancialmente. Com este olhar, foi possível desenvolver nossas investigações, cientes de que “o processo de conhecimento, do princípio ao fim, é norteado por valores, ideologias, visões sociais de mundo” (LÖWY, 1985, p. 56).

No entanto, o conjunto de disciplinas do curso de mestrado e as valiosas indicações feitas por ocasião da banca de qualificação do projeto de mestrado ofereceram a chave heurística que abriu-nos a porta para um horizonte mais amplo e um caminho mais seguro a ser trilhado. Tornou-se evidente o fato de que, na verdade, o gerencialismo era apenas a ponta do *iceberg*. Nas profundezas de águas “propositalmente” turvas encontravam-se as determinações do desmonte dos serviços públicos e o confisco dos direitos dos trabalhadores promovidos pelo movimento de contrarreformas de efeitos muito mais deletérios sobre a classe trabalhadora em sua totalidade e, particularmente, para o segmento dos servidores públicos.

Tratava-se, sem sombra de dúvida, de uma empreitada que demandaria perseverança para fazer de volta o extenso caminho já percorrido, com a convicção de que: “Não é de uma pequena história individual que se edifica uma tese, mas da convivência com a riqueza da produção de trabalhos de quem mantêm os olhos abertos aos desafios impostos” (AMOROSO LIMA, 2006, p.03).

Nesse sentido, tomamos por oportuna a citação de Gonzaguinha, com reconhecida alegria por ter a chance de “poder voltar”. Dessa forma, justificamos o registro de nossa trajetória profissional porque contribui para explicitar sua relevância na construção das inquietudes que nos conduziram à revisão crítica e ao anseio por encontrar respostas que nos ajudassem a superá-las.

Na condição de Assistente Social, ingressamos na Previdência Social através de concurso público no final do ano 1984. Nossas experiências anteriores tiveram início nos anos 1970. Atuamos inicialmente em duas instituições filantrópicas, no atendimento a crianças em situação de abandono, a pessoas com deficiência e aos seus familiares.

Em 1979, ingressamos em uma indústria têxtil, onde as relações de produção e exploração se materializavam diante de nós e desafiavam o nosso saber tensionado pela correlação de forças desiguais entre empresa e trabalhadores. Isso tornavam explícitas para nós as inconciliáveis contradições constitutivas do exercício profissional do Assistente Social. Naquele período, entre 1979 e 1983, foi possível, definitivamente, experienciar a efervescência do processo de redemocratização que marcou os anos 1980, o movimento

grevista da classe trabalhadora e, em particular, a primeira greve daqueles trabalhadores têxteis, que foi um marco importante na história daqueles operários, os quais se perceberam capazes de insurgir contra os desmandos do patronato. Junto a estes trabalhadores, nossa intervenção pôde somar bem como avançar na perspectiva da intenção de ruptura com as práticas mais conservadoras, posto que estas já não se apresentavam aptas a responder às pressões decorrentes do protagonismo do operariado emergente naquele momento. Tornou-se inevitável, na perspectiva da luta pela garantia e ampliação dos direitos dos trabalhadores, a interlocução que articularam, principalmente, a representação sindical da própria categoria de Assistente Social, à qual éramos filiadas na ocasião, e a Pastoral Operária.

O nosso ingresso na Previdência Social, especificamente na Reabilitação Profissional, ocorreu a partir de um acúmulo de práticas anteriores, que certamente favoreceram o nosso olhar e nossa escuta profissional para além das fronteiras institucionais, de forma a não perder de vista o conjunto de determinações sociais e econômicas que conduziam o trabalhador na sua busca pela proteção social previdenciária.

A miséria e o abandono, a deficiência e a segregação, as perversas condições de exploração da força humana de trabalho e o risco iminente do desemprego em face do adoecimento compunham a totalidade concreta sobre a qual se revelava o espaço da Reabilitação Profissional. Lá, atuamos por 8 (oito) anos na equipe básica composta pelo médico e pela assistente social, responsável na ocasião pela condução do programa e subsidiada pelos demais profissionais (fisioterapeuta, psicólogo, terapeuta ocupacional, pedagogo). Posteriormente assumimos a supervisão do Serviço de Pesquisa de Mercado de Trabalho, onde permanecemos por período idêntico e de onde identificávamos o processo de adoecimento não só do ponto de vista dos indivíduos, mas também do coletivo dos trabalhadores. Com o processo de desmonte em curso, o referido Serviço foi reduzido à condição de Unidade Técnica de Reabilitação Profissional. Assumimos então a chefia da Unidade no período de 2000 a 2004. Ao retornar ao atendimento, já se encontrava oficializada a exigência do perfil generalista. A curta passagem pelo Serviço Social reafirmou nosso entendimento de que a proteção social ao trabalhador pressupunha a estreita parceria entre a Unidade Técnica de Reabilitação Profissional, Perícia Médica, Serviço Social, Fiscalização e Procuradoria.

Num esforço de resistência ao desmonte do serviço de reabilitação, profissionais eticamente comprometidos com a lógica da universalização de direitos foram compelidos a buscar estratégias que viabilizassem o atendimento aos segurados respaldado nas

determinações constitucionais e normativas.³ Além de Juiz de Fora, tais estratégias foram adotadas também em alguns CRP's, com práticas inovadoras, como foi o caso de Campinas (Takahashi & Canesqui, 2003). Constituíram, entretanto, iniciativas isoladas, sem maior articulação em nível nacional.

Na experiência desenvolvida no CRP de Juiz de Fora, buscou-se como estratégia de enfrentamento, no período que vai de aproximadamente 1997 a 2006, estabelecer parcerias no âmbito do poder público, formais ou não; algumas delas se tornaram referência nacional⁴.

Dentre tais iniciativas, enfatizamos o Projeto Suporte Técnico Científico às Ações Coletivas de Reabilitação Profissional, de caráter extensionista, desenvolvido juntamente com a Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, sob coordenação acadêmica da Prof^a Dra.^a Ana Livia Coimbra. Este visava a promover a superação do atendimento pontual através da abordagem coletiva dos processos de adoecimento dos trabalhadores nas empresas. Atuamos na coordenação técnica do referido projeto e na supervisão do campo de estágio de Serviço Social.

Destacamos o referido projeto pela repercussão que alcançou junto às empresas situadas na região de abrangência da Gerência de Juiz de Fora, ampliando o campo de intervenção nessa nova forma de abordagem. Ao mesmo tempo em que ampliava a visibilidade dos processos de adoecimento e reabilitação, contribuía para reafirmar o caráter epidemiológico das patologias geradoras de afastamento do trabalho, mobilizando maior envolvimento das representações sindicais na responsabilização das empresas, da Subdelegacia do Trabalho e do próprio INSS pela caracterização das doenças e acidentes do trabalho. Apesar de sua relevância (ou talvez por causa dela), o projeto de extensão foi encerrado com a extinção da parceria com a Universidade.

As transformações em curso com seus rebatimentos tanto no perfil das novas demandas acolhidas em decorrência das novas formas de adoecimento dos trabalhadores atendidos, quanto no processo de trabalho dos servidores foram determinantes para que buscássemos novas referências teóricas. Nesse sentido, realizamos os cursos de Especialização, um em Teorias e Técnicas em Pesquisa Social e outro na área de Ergonomia.

³ Os fundamentos legais da Reabilitação Profissional estão contidos na CF/88; na Lei de Benefícios 8.213/91; no Decreto nº 129/91; na Convenção 159/93 da OIT; e no Decreto nº 3.048/99 que regulamenta a Previdência Social.

⁴ Exemplificamos com a parceria firmada com Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), através de sua Subdelegacia Regional, visando ao cumprimento legal da estabilidade na empresa de vínculo para o segurado adoecido/acidentado no trabalho, e com o Projeto de Extensão Universitária desenvolvido em parceria com a Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora e com a Rede Municipal de Ensino, voltado para avaliação e atendimento psicopedagógico, com foco no atendimento prioritariamente a segurados com escolaridade equivalente ao ensino fundamental incompleto. O objetivo deste último é a reeducação crítica, necessária à reinserção do segurado no mundo do trabalho.

Ante o quadro de precarização das relações e condições de trabalho, a opção pelo desligamento da instituição não nos destituiu do compromisso ético-político assumido enquanto Assistente Social. Ao contrário, o distanciamento tornou-se elemento propulsor do nosso engajamento na pesquisa acadêmica. Para refazer o caminho de volta numa perspectiva crítica balizamos-nos na convicção científica de que o marxismo dialético constitui o método de investigação que nos permite apreender a realidade em movimento, em sua totalidade, e pelo seu caráter revolucionário revela a transformação do mundo como problema central,

Assim, redimensionados os limites iniciais, novas categorias analíticas adquiriram centralidade em nossa dissertação, a qual se estruturou em três capítulos; em primeiro lugar estabeleceu-se um quadro teórico; em seguida foi feita a abordagem sobre a Reforma Administrativa e, em um terceiro momento, tratou-se da questão da Reforma da Previdência e a pesquisa empírica junto aos servidores públicos do INSS em Juiz de Fora. Por fim, apresentamos nossas considerações.

No primeiro capítulo “Incursões no pensamento crítico sobre o estado moderno e sua materialização: concepções da administração pública, burocracia e contrarreforma” nos propusemos a apreender a função do Estado e o significado da administração pública na ordem do capital como ponto de partida para nossas reflexões. O Estado capitalista periférico e a política de previdência social nele inscrita congregam trabalho assalariado e empresariado, mediados pela burocracia estatal, ou seja, compõem um dos palcos privilegiados da luta entre classe trabalhadora e burguesia.

Neste cenário se manifestam as determinações e coalizões efetuadas pelos atores sociais, aí incluído, também, o pessoal da máquina administrativa. Dedicamos nossa análise ao movimento contraditório presente e às mediações objetivas sobre as quais se assentam historicamente os pactos de dominação que asseguram a subsunção do trabalho ao capital.

Abordamos, dessa forma, em um primeiro momento, a paradoxal impotência do Estado moderno enquanto expressão do ordenamento da sociedade do capital, na medida em que o efetivo movimento do capital vem avançando de forma contumaz e implacável no sentido da ampliação de seu poder regulador.

Analizamos a burocracia enquanto ordem administrativa própria do Estado moderno, buscando compreender e explicar a administração em dimensão ontológica e sua transformação em seu oposto, ou seja, sua expressão como racionalidade irracional, quando submetida à ordem capitalista. Buscamos aprofundar a análise e compreensão sobre o fenômeno burocrático a partir de seus pressupostos histórico-conceituais e objetivações.

As reflexões desenvolvidas sobre a categoria gramsciana de revolução passiva

constituíram o instrumento analítico definidor da direção que imprimimos às nossas análises. A resultante foi a possibilidade de entendimento de que as mudanças operadas na correlação de forças entre capital e trabalho em fins do século XX e início do século XXI constituíram-se, diferentemente das revoluções pelo alto que marcaram a história brasileira, em um processo de contrarreforma.

A partir desse quadro teórico, focamos no segundo capítulo “A contrarreforma do Estado no campo da Administração Pública Brasileira e da Previdência Social”. Buscamos identificar as correlações entre a reestruturação produtiva operada no espaço fabril e a introdução dos novos modos de gestão na administração pública, em nome da flexibilização capitalista. Os métodos e técnicas da administração burguesa culminaram, cedo ou tarde, em um novo mundo do trabalho que se estabeleceu sob a insígnia da precariedade, reatualizando-se a cada fase para melhor instrumentalizar as formas demandadas pela acumulação capitalista. Neste capítulo, ganhou centralidade a análise crítica ao Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e a nossa defesa de que a “nova gestão pública” se configura no mito da superação da ordem burocrática e do patrimonialismo.

Dedicamos o terceiro capítulo à “Contrarreforma da Previdência Social brasileira: a ofensiva do movimento conservador e os impactos sobre o trabalho do funcionalismo público”. Buscamos recuperar a construção histórica do sistema de proteção social brasileiro, a perspectiva de um Estado de Bem-Estar Social acenada pela Constituição de 1988 e abortada pelo movimento contrarreformista que se instalou no País na última década do século XX e na primeira do século XXI.

Por fim, para compreender e explicar os impactos das contrarreformas sobre o trabalho do servidor público que integra o quadro de profissionais do Instituto Nacional do Seguro Social em Juiz de Fora, coube-nos aprofundar nossa análise sobre o fenômeno da captura da subjetividade. Assim, a partir das elaborações sobre os mecanismos de captura da subjetividade com objetivo de obter os consentimentos dos trabalhadores para operar contra seus próprios interesses de classe, procedemos à pesquisa empírica. A sua relevância sedimenta-se no reconhecimento da importância de identificar a assimilação por parte desses servidores dos impactos das contrarreformas no seu processo de trabalho, visto que são esses os sujeitos que materializam os novos ordenamentos e as medidas regulamentares.

Optamos pela investigação qualitativa, mas tal decisão não excluiu, obviamente, lançar mão de dados estatísticos que nos permitiram, através de sua análise, explicitar a falsa dicotomia entre pesquisa quantitativa e pesquisa qualitativa, ampliando as possibilidades de análise e compreensão dos fenômenos. Entendemos, também, que esta abordagem se ajusta

plenamente à análise da estrutura organizacional, enquanto espaço socialmente construído, conforme nos aponta Vieira (*apud* VIEIRA e ZOUAIN, 2006). Referenciamos-nos ainda em (MINAYO, 1993; MINAYO & SANCHES, 1993; CHIZOTTI, 1991; TRIVIÑOS, 2007).

De acordo com Triviños (2007, p. 137) “[...]o processo da pesquisa qualitativa não admite visões isoladas, parceladas, estanques[...]” e ainda “[...]se desenvolve em interação dinâmica retroalimentando-se, reformulando-se constantemente[...]”. A coleta e análise dos dados são essenciais na pesquisa qualitativa, exigindo a maior implicação do investigador e do informante, que nesse enfoque deve ser considerado pelo investigador como elemento de seu fazer científico.

Realizamos o levantamento e catalogação das fontes buscando conhecer as especificidades da Administração Pública e da Previdência Social: legislação, normas de serviço, relatórios, ofícios, requerimentos, projetos, avaliação funcional. Nestas fontes encontramos referências que elucidaram o processo de contrarreforma da Administração Pública brasileira e da Previdência Social, procurando particularizar a forma esperada para a inserção do funcionário público na área da Previdência Social. O objetivo principal foi realizarmos a problematização dessas fontes, contextualizando-as dentro do espaço desta área, e não apenas descrevê-las. A resultante foi a produção de uma síntese destas referências, destacando os fundamentos essenciais sobre a temática que, sistematizados, compuseram o quadro teórico, ao lado de autores que, de forma crítica, analisam a temática escolhida.

A delimitação temporal do período que vai de 1990 a 2010, corresponde às duas décadas em que foram operadas as contrarreformas que impactaram o processo de trabalho dos servidores em questão. Muito embora as tendências apontem para o fato de que o governo Dilma dará prosseguimento à lógica reducionista que orientou as políticas herdadas dos governos anteriores, consideramos que são ainda insuficientes os elementos de análise do presente momento, ao nosso alcance.

Levantamentos realizados junto ao setor de Recursos Humanos do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS em Juiz de Fora, em março de 2011, apontaram-nos que o universo da Gerência Executiva do INSS local era composto por 343 trabalhadores (245 em nosso município e 98 nos municípios de Muriaé, Cataguases, Carangola, Palmas, Além Paraíba, Recreio, São João Nepomuceno). Nesse ínterim, ocorreram alterações nessa estrutura, cabendo observar que, após a conclusão dessa pesquisa, novas alterações já foram efetivadas.

Optamos por dividir esse quadro de trabalhadores em dois grupos, conforme as carreiras que hoje compõem o quadro da instituição. A primeira carreira, a dos servidores do seguro social, subdivide-se em dois subgrupos: os servidores de nível superior – CNS e os

servidores de nível médio transformados em Técnicos do Seguro Social. A segunda corresponde à Carreira do Perito Médico Previdenciário – CPMP, que pressupõe também os supervisores. Estes, embora constituam uma carreira própria, compõem, junto com a carreira do seguro social, o conjunto de trabalhadores da função pública desta autarquia. Como universo de pesquisa, delimitamos o conjunto dos trabalhadores inseridos na sede da Gerência e nas APSs São Dimas e Morro da Glória. Pautamos a escolha desse universo de pesquisa nas seguintes referências que julgamos significativas: 1) na sede da Gerência estão reunidos os setores responsáveis pela gestão, supervisão, organização e comando da execução das ações das Agências da Previdência Social, constituindo o foco central das decisões; 2) o conjunto da Gerência e das duas APSs, que realizam atendimento direto ao público, concentra maior número de trabalhadores.

Para abordar esses trabalhadores, utilizamos a entrevista semiestruturada até o ponto da reincidência de informações, que nos apontou o momento adequado de término da coleta. A partir da realização da entrevista individual com 11 (onze) servidores, realizamos a categorização das informações coletadas, que serviram de base para a construção de 3 (três) eixos analíticos, quais sejam: a) dimensões da gestão, b) Impactos das medidas governamentais, c) Reação dos servidores às mudanças implementadas. Neste último as respostas foram agrupadas por carreira: Opinião dos servidores da CSS acerca das respostas coletivas via ação sindical e Reação dos servidores da CPMP, tendo em vista que foram identificadas determinações distintas quanto à capacidade organizativa de cada carreira.

Enfatizamos que o caminho trilhado, sedimentado no marxismo, enquanto “tradição vivente que reanima seu fogo na incessante dialética entre o passado e o presente” (BORON, 2007, p. 04), assegurou-nos muito mais a fecundidade da dúvida do que a esterilidade de certezas que se mostram incapazes de ultrapassar a aparência do real, certezas estas tão caras ao pensamento burguês. Estamos convencidos de que o percurso metodológico traçado, permitiu-nos produzir elaborações teóricas, as quais desvelam uma realidade sombria e desafiadora conforme assinalamos em nossas considerações finais.

CAPÍTULO I

**INCURSÕES NO PENSAMENTO CRÍTICO SOBRE O ESTADO MODERNO E SUA
MATERIALIZAÇÃO: CONCEPÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,
BUROCRACIA E CONTRARREFORMA.**

1.1 - O ESTADO MODERNO E SUA PARADOXAL IMPOTÊNCIA ENQUANTO EXPRESSÃO DO ORDENAMENTO DA SOCIEDADE DO CAPITAL

A apreensão das estratégias de refuncionalização do Estado a partir da ofensiva neoliberal constitui o tema central desse estudo, com objetivo de compreender e explicar os elementos categoriais que compõem o fenômeno que afetará frontalmente a Administração Pública em geral e fundamentalmente o campo da Previdência Social brasileira, com seus impactos no cotidiano do trabalhador da função pública, bem como no conjunto de todos os trabalhadores assalariados. Tal como temos visto, todo o sentido crítico da vida social é obscurecido pelas novas narrativas dominantes da economia global orientada para assegurar a hegemonia do mercado.

Tais problematizações são essenciais para que possamos caminhar com maior segurança em direção à elaboração crítica sobre o tema escolhido e seus desdobramentos no que tange ao corpo de medidas adotadas e aos impactos observados no exercício de trabalho do funcionalismo público. Estas medidas configuram a chamada administração gerencial hipoteticamente defendida como capaz de oxigenar as formas de acumulação capitalistas, nos marcos do contrarreformismo⁵ deflagrado sob a égide do ideário neoliberal.

O deslocamento da adoção de estratégias de superação da crise estrutural do sistema sócio-metabólico do capital para a esfera da administração pública não traz nenhuma inovação. Ao contrário, ratifica o pensamento de Marx expresso já no texto das *Glosas Críticas Marginais*, escrito em 1844, onde podemos comprovar sua crítica contundente à busca de se encontrarem os fundamentos dos males sociais no próprio Estado e na organização da sociedade. Ao admitir a existência de problemas sociais, o Estado passa a perseguir suas causas “ou em leis da natureza, que nenhuma força humana pode comandar, ou na vida privada, que é independente dele, ou na ineficiência da administração, que depende dele” (MARX, 1995, p. 07).

A rigor, partir da premissa enunciada significa que tratar criticamente as questões afetas à administração pública na ordem burguesa impõe reportar às produções marxianas e marxistas. Sabemos que Marx, ao debruçar-se sobre a sociedade burguesa, buscou

⁵ A intervenção do Estado na economia torna-se prioridade na agenda neoliberal. “[...] o Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentado como um trambolho anacrônico que deveria ser reformado – e, pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra *reforma* perdeu o seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos; a partir dos anos oitenta do século XX, sob o rótulo de *reforma(s)* o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco **processo de contra-reforma(s)**, destinado à supressão ou redução de direitos e garantias sociais” (NETTO, 2008, p. 227).

compreender criticamente o movimento e relações que ocorriam no seu interior, identificando na sua essência dois elementos constitutivos: o valor e o trabalho. Seu método de investigação foi além da mera descrição que caracterizava os estudos dos economistas clássicos os quais criticava sem desprezar, contudo, suas contribuições. Buscou compreender a sociedade burguesa na perspectiva de sua superação. Ou seja, com seu método revolucionário, o materialismo histórico dialético, Marx tomou a sociedade burguesa em sua Totalidade; revelou que o capital, diferentemente de suas formas anteriores, sob a forma do capitalismo burguês foi capaz de impor sua dominação como um sistema social global (Mészáros, 1998). Embora o Estado não tenha sido o objeto primordial de suas investigações, tampouco a burocracia, proceder à análise do Estado moderno em uma perspectiva crítica é possível se ancorada na teoria social crítica fundada por Marx.

Reiteramos desta forma que, para compreender e explicar o caráter contraditório da administração pública decorrente de determinações que a configuram como uma das formas de materialização do Estado moderno expressa pela adoção e implementação de estratégias de controle e dominação inerentes ao modo de produção capitalista, é de fundamental importância recorrer à crítica marxiana, enriquecida por Engels, ao Estado burguês e à concepção hegeliana bem como às contribuições oferecidas pela tradição marxista. Nesse sentido, concentraremos nossa abordagem nas produções de Gramsci e também nas contemporâneas e radicais elaborações de Mészáros além de contribuições de outros autores dedicados a esta vertente do pensamento crítico que marcam na atualidade o debate sobre as funções que o Estado é chamado a preencher, tais como: Poulantzas (1985), Löwy (1985), Boron (2006), Netto (2002, 2008, 2009), Coutinho (1997, 1994), Chauí (2000), Souza Filho (2006, 2011), Teixeira (2006), dentre outros.

Estas produções nos desafiam a pensar historicamente as concepções sobre o Estado moderno e seu caráter essencial e ineliminável de controle e manutenção da sociedade do capital. O construto teórico, a partir do qual referenciamos nosso estudo sobre a função do Estado, justifica-se pelo fato de que, sem a clara definição de sua constituição na ordem burguesa, não é possível compreender o processo contraditório de seu desenvolvimento e as faces pelas quais expressa suas formas de dominação de classe nos marcos da sociedade burguesa.

Julgamos pertinente explicitar que as bases sobre as quais pretendemos assentar nossa construção teórica compreendem o reconhecimento, em concordância com Boron (2006), de que, desde Marx e Engels, o pensamento dialético avançou por caminhos acidentados e de que a tradição marxista é marcada pelo acúmulo de experiências, triunfos, fracassos, mas,

acima de tudo, reflete uma fecunda e enriquecedora assimilação dos ensinamentos da história. Ou seja, a produção marxiana e a tradição marxista “não flutuam impávidas acima da história” (id., ibid., p. 35).

Conforme nos alerta Netto (2002)⁶, é inconcebível pensar que a programática de Marx nos é contemporânea, se admitimos as metamorfoses enfrentadas pelo mundo do trabalho e impostas pela incontrolável necessidade de expansão do capital. Mas, como nos assegura o autor, a problemática sobre qual se debruçou Marx e que fundou sua teoria sobre a gênese, consolidação, desenvolvimento e crise da ordem burguesa nos é absoluta e indiscutivelmente contemporânea.

O legado metodológico de Marx nos oferece a exata dimensão do desafio a ser enfrentado ante as imensuráveis dificuldades geradas pelos imperativos alienantes do capital global. Em oposição ao pensamento burguês que nega as contradições presentes no movimento do real, a dialética marxista não nos permite restringir o devir histórico à estreiteza de uma análise unidimensional. Somente a concepção dialética da totalidade torna possível compreender a realidade como devir social. Esta concepção traduz a ortodoxia marxista sustentada por Lukács (1974) e nos assegura que a busca pelo critério de verdade deve se concentrar na própria objetividade do real. Para transformar a realidade é imperativo conhecê-la em sua totalidade sem, contudo, desprezar suas dimensões parciais tomadas nas suas relações históricas com o todo a ser desvelado, para ultrapassar a sua imediatividade fenomênica.

As elaborações de Marx (1991, p. 16) nos proporcionam a compreensão de que a obtenção do conhecimento de um objeto, subsidiada pelo método de pesquisa dialético, implica na apreensão de “[...] uma rica totalidade de determinações e relações diversas”. Desta forma, se configura como “um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido” (KOSIK, 2011, p. 36) e não como um todo caótico, tampouco imutável. O ponto de vista da totalidade torna possível a integração das contradições e do devir histórico ao pensamento racional.

Nossa proposta de investigar a situação com a qual nos defrontamos no espaço da administração pública brasileira, no marco das contrarreformas associadas ao discurso sobre a mudança do “modelo burocrático-weberiano” para o “modelo gerencial”, requer de nós a consciência do caráter provisório de nossa investigação. Para realizá-la nos balizamos em

⁶ Sobre O Método em Marx, cf. Netto, 2002. Disponível em www.baixaki.com.br/download/vlc-media-player.htm. Acesso em 10/09/2011.

quatro pressupostos.

Primeiramente, partilhamos da convicção de que a irredutibilidade do real ao saber não destitui o sujeito de sua capacidade racional de verdadeiramente alcançar o conhecimento da realidade, cientes de que as respostas aos nossos questionamentos podem ser encontradas tanto maior a aproximação ao real, ainda que não possamos esgotá-lo. Por ser histórico, o conhecimento pode ser alcançado a partir da prática que nos coloca frente a frente com a realidade objetiva e se desenvolve através das ricas e complexas relações entre sujeitos, não para moldar essa realidade a conceitos preexistentes, mas para tornar possível desenvolver novos conceitos a partir da abertura para os novos aspectos do real (LEFEBVRE, 1979; GARAUDY, 1967).

Em segundo lugar, em nosso esforço de assegurar fidelidade à ortodoxia marxista, nos termos lukacsianos, propomo-nos à radicalidade no que tange à apreensão da totalidade social, fundamentalmente com a clareza de que a teoria de Marx proclama o “[...] compromisso com o ponto de vista de uma classe social determinada [...]” quando vocaliza os interesses históricos dessa classe e se coloca “[...] como representante científico do proletariado” (LÖWY, 1985, p.103).

Em terceiro lugar, e, por conseguinte, a radicalidade ora defendida é condição irrevogável se pretendemos em nossas reflexões dissipar a opacidade que as teorias burguesas tentam imprimir à compreensão da sociedade de classes, com objetivo de dissimular e ocultar as relações de exploração e opressão que sustentam a ordem do capital e se expressam através de uma ordem administrativa substantivamente legitimadora dos interesses da burguesia. Esses interesses, por obviedade, se contrapõem à emancipação humana como pôr teleológico, na medida em que o Estado político se vê forçado a reconhecer a sociedade burguesa, “produzi-la e deixar-se dominar por ela” (MARX, 2010, p. 40).

E em quarto lugar, deslindar as formas fenomênicas obscurecidas pela retórica neoliberal é escolher como norte o horizonte crítico que aponta para a possibilidade real de explorar as mediações e contradições presentes no Estado e sua relação de reciprocidade dialética com o modo de produção vigente, sem negar que, *a priori*, o Estado é, em sua essência, a expressão política da luta econômico-social. Tais mediações e contradições ainda hoje potencializam os elementos constitutivos do projeto de emancipação real e prática possível no campo das lutas políticas e corroboram a posição sustentada por Marx em sua crítica ao tratar da questão judaica, quando já então admite que a emancipação política não deixa de ser uma expressão de um grande progresso. Representa a forma definitiva da emancipação humana dentro da ordem burguesa, mas não pode ser em hipótese alguma

confundida com a forma de emancipação humana em seu caráter universal (MARX, 2010).

Asseguramo-nos nesses quatro pressupostos para reiterar que o Estado do qual tratamos não é um instrumento neutro, mas sua aparência de neutralidade tem como função difundir a sua ilusória autonomia. Além disso, ao aparentar ser a expressão do interesse geral, como um poder distante, separado, invisível e impessoal e a serviço do bem comum, da justiça, da ordem, da lei, da paz e da segurança, dissimula e potencializa seu domínio, pois a forma de dominação torna-se menos perceptível aos dominados. Eis uma das faces mais perversas da sociedade burguesa, notadamente no quadro atual das relações fetichizadas entre Estado, sociedade civil e mercado em relação às sociedades pré-capitalistas nas quais as formas de opressão eram explícitas e a identidade do opressor a ser combatido se mostrava evidente.

Para compreender sua essência, é preciso ultrapassar a dimensão das aparências fetichizadas e identificar seus elementos constitutivos, suas determinações históricas, e perceber que tais aparências não são absolutas e não se sustentam na realidade concreta por mais obscurecidas que se apresentem. Nesse sentido, o ponto de partida é a superação da concepção hegeliana do Estado como produção não contraditória da razão humana.

Hegel, ao conceber a sociedade civil como reino da miséria física e moral, identifica-a com a conformação da ordem burguesa, considera a desigualdade como elemento constitutivo da sociedade civil e conclui que, para superar o caos imposto por um mercado sem limites, é preciso, para tornar essa sociedade civil um espaço de realização humana, que o Estado assuma o controle. De acordo com o pensamento hegeliano, o Estado funda e organiza a sociedade de tal forma que se torna a expressão da materialização do interesse geral da sociedade, colocando-o supostamente acima de interesses particulares. Dessa forma, acrescenta Souza Filho (2011):

[...] Hegel atribui a tarefa de reconciliação entre classes antagônicas ao Estado por não encontrar saída estrutural, objetiva e material para a realização da liberdade fora do sistema de produção de mercadorias, fundado na propriedade privada.[...] Nesse sentido, Hegel não pensa em superar contradições da sociedade capitalista, mas sim controlá-la através da ‘dimensão universal’ do Estado.(id., ibid., p. 26)

Marx não está convencido disso e em sua *Crítica da filosofia do direito de Hegel* confronta as ideias desse que é o grande pensador clássico da filosofia alemã. Denuncia o caráter classista do Estado burguês e traz à tona, sem desprezar seus pressupostos filosóficos, mas balizado por um novo arsenal de conhecimentos da economia política, a concepção de que o Estado não defende os interesses gerais. Argumenta e demonstra que, ao contrário, protege os interesses da burguesia. Inversamente à tese de Hegel, Marx sustenta que não é o

Estado que funda a sociedade civil, mas que é a partir da sociedade civil, entendida como o conjunto das relações econômicas, que se torna possível compreender o Estado. Sobre a base material constituída pela relação de classes, ou infraestrutura, assenta-se a sociedade jurídica e política, a superestrutura. É sobre o processo de constituição e reposição das condições materiais da produção econômica que compõem as classes sociais cujos interesses são antagônicos e inconciliáveis e, por conseguinte, determinantes da luta de classes, ou seja, sobre tal composição constituinte da sociedade civil, é que se funda o Estado moderno. Esse Estado, que é apresentado como livre, na realidade é a representação do mundo real, da burguesia e da propriedade.

Na vida real não prevalece o caráter de universalidade indicado por Hegel, mas a garantia de interesses particulares dos proprietários dos meios de produção. Assim, a expressão mais recorrente da teoria do Estado restrito em Marx é explicitada em meio ao protagonismo da classe operária, como registra o Manifesto do Partido Comunista de 1848: “O poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (MARX, 1998, p. 12). Esta produção de Marx e Engels traduz, na perspectiva da consciência social, a irrupção da classe trabalhadora como novo sujeito histórico gestado no plano sociomaterial, ainda que esse processo revolucionário seja brutalmente reprimido em toda a Europa em curto espaço de tempo (NETTO, 2002). No entanto, em que pesem as derrotas sofridas pelos trabalhadores, são as suas conquistas, como no caso da regulação da jornada de trabalho, que fortalecem a concepção de Marx de que a contenção do mercado, o controle social sobre seus efeitos deletérios e a ampliação de direitos sociais universais refletem a vitória da economia política do trabalho sobre a economia política do capital (COUTINHO, 1997).

Naquele contexto, a aparência responsável pelo velamento da dominação de classe, essência do Estado burguês, era tecida com medidas disciplinadoras pela via da coerção com objetivo de extenuar as forças antagonistas portadoras do potencial revolucionário. Coutinho (1994) sintetiza a essência da concepção restrita de Estado, qual seja: expressão direta e imediata do domínio de classe (comitê executivo) exercido através da coerção (poder de opressão) com propósitos de despolitização da sociedade civil. O destaque ao poder coercitivo está intrinsecamente relacionado com uma época em que a participação política se fazia escassa. Muitos Estados capitalistas, em meados do século XIX, que instauraram essa concepção restrita reproduziam regimes políticos autoritários, despóticos.

Os estudos sobre a natureza de um Estado resultante da revolução burguesa, com a importante contribuição de Engels, e a experiência revolucionária nos idos da primeira metade

do século XIX levam Marx a “dessacralizar” o Estado moderno e demonstrar que a sua gênese radica na divisão da sociedade em classes. Para que os interesses comuns entre os proprietários dos meios de produção e sua dominação dos produtores pareçam universalmente corretos, legítimos e válidos, o Estado surge como poder impessoal, aparentemente distinto da sociedade, portador do direito e das leis, dotado de força e violência. Isto para que, se necessário for, apresentar-se apto para reprimir qualquer ameaça à estrutura econômica existente (CHAUÍ, 2000). Ou seja, sua principal função é conservar e reproduzir esta divisão entre os proprietários dos meios de produção e aqueles que para sobreviverem não têm outra alternativa senão a de vender sua força de trabalho: a exploração de classe fundante do modo de produção capitalista.

A formação capitalista separa de forma integral, de um lado os proprietários dos meios de produção, das forças produtivas e do controle da distribuição e do consumo dos produtos, e de outro lado os produtores. Estes, ou seja, a classe trabalhadora, uma vez expropriados dos meios de produção, se veem condenados a colocar sua força de trabalho, como única coisa de que dispõem, a serviço dos proprietários dos meios de produção, no mercado de compra e venda da mão de obra. As formas de relação de produção que então se inauguram na sociedade burguesa, diferentemente das sociedades de classes anteriores, dependerão do poder de coerção do Estado, da realização da nova forma de exploração entre burguesia e trabalhador assalariado. Cabe ao Estado garantir os interesses da classe que domina as demais e ampliar sua capacidade de acumulação do capital.

Trata-se da teoria do Estado restrito pensada por Marx em um tempo em que a sociedade economicamente dominante também se fazia dominante no campo político. Nem mesmo os poucos Estados liberais ou semiliberais da época (Inglaterra, Estados Unidos, França) eram capazes de assegurar parte do que atualmente é reconhecido como inequívocos direitos de cidadania (COUTINHO, 1997). O Estado está longe de personificar a Razão Universal na medida em que representa uma entidade particular, comprometida com a defesa dos interesses de uma classe particular, e assim não pode ser pensado como uma entidade completamente autônoma. A apreensão dialética do movimento real da sociedade burguesa fecunda a compreensão de Marx sobre o Estado. Permite demonstrar que essa autonomia não se faz presente mesmo nas sociedades pré-capitalistas, visto que as sociedades não foram, em tempo algum, comunidades de iguais em que o poder político fosse compartilhado com os não proprietários. Essa perspectiva de análise permite desnudar a dimensão de impotência do Estado, pois ante os resultados “[...] dessa propriedade privada, desse comércio, dessa indústria, dessa rapina recíproca das diferentes esferas civis, frente a estas consequências, a

impotência é a lei natural da administração” (MARX, 1995. p. 08). É importante destacar que se trata aqui da administração referenciada por Marx nos limites de uma atividade formal e negativa que se opera no Estado, o qual “[...] repousa sobre as contradições entre a vida privada e pública, entre interesses gerais e particulares” (id., *ibid.*). É esta a determinação para que o Estado continue capitalista independentemente dos estágios e reestruturações que se façam necessárias ao longo da reprodução do capitalismo. No entanto, tais transformações refletem mudanças também na constituição e reprodução das classes sociais, e consequentemente no campo da dominação política (POULANTZAS, 1985).

Conforme analisa Netto (2009), a sociedade burguesa constitui uma totalidade dinâmica composta por diversas outras totalidades, mais ou menos complexas, mediadas pelos diversos níveis de complexidades, ricas em contradições que conformam seu movimento permanente. Dinâmica que culmina no quadro de crises estruturais, evidenciando sua incapacidade de enfrentar e resolver os problemas e desafios gestados em seu interior. Ao manter a lógica da exploração e opressão, ainda que com novas roupagens, bem como o esgotamento exacerbado dos recursos da natureza, comprova a atualidade da produção marxiana.

As construções teóricas e políticas de Marx e Engels, que conceberam a luta de classe como conflito bipolar e simplificado entre burguesia e proletários, uma “guerra civil” que conduzirá a uma “explosão”, a uma “revolução permanente” e, por fim, à “ditadura do proletariado”, próprias de seu tempo histórico, foram, em parte, superadas posteriormente em suas obras e formuladas novas propostas estratégicas para o movimento socialista. Ainda que de forma incipiente, Engels⁷ se dá conta das novas determinações que contribuem para o processo de ampliação do conceito de Estado: a dominação de classe não se manifesta mais somente pelo poder de opressão (coercitivo), mas se dá também através de pactuação ou contrato efetivado por mecanismos de legitimação consensual, mediante conquistas da classe operária (parlamento eleito por sufrágio universal, surgimento de partidos políticos legais e de massa, entre outras).

⁷ Em *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, publicada em Zurique em 1884, postula Engels: “O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realidade da ideia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado *aparentemente* por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e distanciando-se cada vez mais, é o Estado.” <http://www.moreira.pro.br/textose37.htm>, Acesso em 18/11/2011.

Foi com Gramsci, o pensador marxista italiano, que a Teoria do Estado Ampliado foi concebida de forma mais sistemática. Sua construção teórica está ancorada em sua própria experiência revolucionária que conserva o princípio de que a pedra angular da teoria marxista é a noção de que é no seio da sociedade estabelecida que as forças históricas libertadoras se desenvolvem. Por isso, reportar-nos-emos às suas contribuições, posto que, ao acrescentar novos elementos à teoria restrita de Marx, Engels e Lênin, preserva sobretudo seu núcleo fundamental, que é o caráter classista e o momento repressivo de todo poder de Estado (COUTINHO, 1994).

Essa formulação ocorre como resposta à ampliação da esfera política em fins do século XIX. Gramsci, inconformado com o fracasso da revolução socialista na Europa Ocidental, a derrota do proletariado e a restauração do poder capitalista, revisita as produções marxianas e desenvolve sua perspectiva socialista, assentada na expansão do controle democrático pelas massas.

Ao deslocar o tratamento dado por Marx à economia para o campo da ciência política, o papel político da cultura e da ideologia ganha relevo em sua obra. O conceito-chave é a sociedade civil, situada entre a sociedade econômica e a sociedade política e onde se forjam as relações de poder que incidem sobre o Estado. A maior e inovadora contribuição de Gramsci consiste na redefinição de sociedade civil, que ele vai designar como esfera da superestrutura, enquanto em Marx e Engels, esta era situada na esfera da infraestrutura.

De acordo com Coutinho, para Gramsci as superestruturas são constituídas por duas esferas: “sociedade civil” e “sociedade política”.

No âmbito da “sociedade civil”, as classes buscam exercer sua *hegemonia*, ou seja, buscam ganhar aliados para seus projetos através da *direção* e do *consenso*. Por meio da “sociedade política” – que Gramsci também chama de “Estado em sentido estrito” ou simplesmente, de “Estado coerção” – ao contrário, exerce-se sempre uma “ditadura”, ou seja, mais precisamente, uma *dominação* fundada na *coerção*. (COUTINHO, 1994, p.54).

A sociedade civil consiste no reconhecimento da participação de sujeitos políticos coletivos. Designada também como aparelhos privados de hegemonia, apresenta relativa autonomia em relação aos aparelhos coercitivos constitutivos da sociedade política. Ambas, sociedade política, assim compreendida como a burocracia estatal, e sociedade civil, composta por sindicatos, sistema educacional, mídia, etc., diferem-se em termos de funções que operam tanto para manter o poder da classe dominante, quanto na efetivação da contra-hegemonia. Dessa forma, Gramsci aposta que é no campo da sociedade civil que se dão as possibilidades de a classe trabalhadora ascender ao poder, ao defini-la como “[...] conjunto de

instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias” (id., *ibid.*).

Em Gramsci, o conceito de hegemonia adquire uma base material própria, um espaço autônomo e específico de manifestação. As classes buscam aliados para manter suas posições através de uma direção política e do consenso. O que vai determinar que um Estado seja mais hegemônico-consensual ou mais repressivo será não só o grau de socialização política alcançado por uma sociedade, mas também a correlação de forças entre as classes sociais que disputam a supremacia. A complexidade própria dos Estados ocidentais e suas democracias modernas impõem a necessidade de uma nova estratégia, não mais o choque frontal apropriado à realidade dos Estados absolutistas ou despóticos do tipo oriental. Assim, no Ocidente a forma mais adequada de se travar a luta política, ou seja, a nova estratégia passa ser a guerra de posição.

Na visão gramsciana, um grupo social pode e deve ser dirigente antes mesmo de assumir o governo e acima de tudo deve se tornar classe nacional. Significa conceber, como seus, todos os problemas que afetam toda a nação na perspectiva de superar qualquer forma de corporativismo. Gramsci amplia a perspectiva de luta da massa trabalhadora ao reconhecer sua capacidade de desenvolver por si só a consciência de classe, mas reconhece também que a função dos Estados ocidentais incorpora a hegemonia da burguesia na superestrutura. (CARNOY, 1988). Uma outra formulação é possível nessa mesma perspectiva e é em Poulantzas (1985) que a encontramos.

Certamente a luta de classes detém o primado sobre os aparelhos, no caso sobre o aparelho de Estado: mas não se trata de uma burguesia já instituída como classe politicamente dominante fora ou antes de um Estado que ela criaria para conveniência própria, e que funcionaria apenas como simples apêndice dessa dominação. Essa função do Estado está, igualmente inscrita na sua materialidade institucional: trata-se da natureza de classe do Estado. Para estudá-la seriamente é preciso ter clareza dessa função do Estado tanto a respeito das classes dominantes como das classes dominadas. (id., *ibid.*, p. 114-115)

A base teórica gramsciana contribui para entender que “o eixo da intervenção estatal na idade do monopólio é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios - e para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções” (NETTO, 1992, p. 21). Desde que possam essas ser refuncionalizadas para o interesse direto e/ou indireto da maximização do lucro, princípio fundamental do capitalismo monopólico, o Estado poderá atender às demandas sociais da classe trabalhadora⁸.

⁸ Encontramos aí os conceitos basilares para se compreender a construção do Estado de Bem-Estar Social após a Segunda Guerra Mundial, bem como os pactos de dominação sobre os quais se assentam a construção histórica

O Estado burguês no capitalismo monopolista tem, fundamentalmente, a função de administrar as diversas manifestações da “questão social”, atendendo aos imperativos da ordem burguesa através do consenso. Ou seja, a implementação de política social pelo Estado resulta, prioritariamente, do acordo entre os grupos dominantes, que têm como principal objetivo a exclusão de qualquer protagonismo dos trabalhadores. Entretanto há que se levar em conta o papel destas classes, sua capacidade de mobilização e organização, determinantes de seu desempenho na correlação de forças no interior da sociedade civil, que irá imprimir direção às políticas sociais e à construção e consolidação, pela via do processo democrático, de um outro projeto societário. De acordo com Poulantzas (1985), as contradições internas do Estado não são meras disfunções. O autor defende que a política do Estado resulta das contradições de classes inseridas na própria estrutura do Estado concebido como Estado-relação. Nas palavras do autor:

Não basta simplesmente dizer que as contradições e as lutas atravessam o Estado, como se se tratasse de manifestar uma substância já constituída ou de percorrer um terreno vazio. As contradições de classe constituem o Estado, presente na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado (id., *ibid.*, p.152).

Não se pode desconsiderar, no entanto, que a lógica da fragmentação (de todas as esferas de materialização do poder e instâncias da vida humana) apresenta-se como recurso indissociável das estratégias de fetichização que acobertam as relações de exploração entre classes. Percebemos como imperioso, do ponto de vista do capital, o simulacro que torna despercebido o fato de que as classes fundamentais constitutivas das relações de (re) produção capitalista não são apenas classes portadoras de interesses distintos, mas antagônicos. Ou seja, não é demais ratificar que seus projetos societários caminham em direções diametralmente opostas.

Afirmar, por exemplo, que na sociedade capitalista existe autonomia entre o poder político e o poder econômico não é senão estratégia de clivagem que permite deslocar o foco das crises estruturais próprias do modo de acumulação capitalista para a esfera do aparato estatal. Ao se transferir para o Estado e para a administração pública a responsabilidade pelas soluções de tais crises, oblitera-se sua essência, sua face econômica: a propriedade privada, a exploração de classe por meio do assalariamento, a mercantilização da vida social. Imputa-se ao Estado *stricto sensu* um poder que não é real, mas idealizado. Por isso, as reestruturações no interior do aparato estatal não vão além de métodos e técnicas modernizadoras, na

da administração pública brasileira e o sistema de proteção social, conforme demonstraremos mais adiante.

contracorrente emancipatória, pois “[...] se o Estado moderno quisesse acabar com a impotência da sua administração, teria que acabar com a atual vida privada. Se ele quisesse eliminar a vida privada, deveria eliminar a si mesmo, uma vez que ele só existe como antítese dela [...]” (MARX, 1995, p. 08).

Retomamos aqui o que importa destacar: as mudanças ocorridas sob a égide da exploração capitalista repercutiram e continuam a repercutir substancialmente nas relações sociais, inclusive nas que são afetadas ao aparato estatal. Para Holloway (1982), resultante explicitadora da relação de dominação de classe complementar entre as formas de exploração capitalista e o Estado moderno é a clivagem entre formas de dominação econômica e política. Essa divisão, por sua vez, reproduz uma nova dinâmica geradora de outra fragmentação, posto que, convertido em assalariado e cidadão, o trabalhador capitalista torna-se portador de um *status* que, ao fragmentar-se dessa forma, obscurece sua identidade de classe e também o alvo contra o qual se rebelar.

À luz do pensamento crítico, é possível compreender que a cisão entre o econômico e o político, ou a consolidação do Estado como instância fetichizada, autônoma condensam a dimensão de processo. A ordem capitalista precisa reproduzir-se permanentemente nesse processo, dividindo, enfraquecendo e redirecionando lutas, enfrentamentos, reivindicações dos segmentos subalternizados para esferas aparentemente distintas. Todavia, estas esferas guardam entre si interconexões e asseguram a unidade necessária para que confrontem a dominação burguesa.

Encontramos em Holloway (1982) o questionamento sobre qual seria a envergadura de uma proposta de análise marxista sobre a administração pública. Sua resposta se expressa na argumentação de que esta análise tem-se tornado, cada vez mais, um campo prático e ampliado de luta, face ao enfrentamento direto dos sujeitos com o Estado. Essa ampliação está diretamente vinculada à expansão do Estado capitalista como aparato de intervenção e expressão política, jurídica e administrativa que reverbera em substanciais mudanças nas estratégias de dominação de classe e de enfrentamento de contradições e acarreta alterações nas estratégias de resistência da classe trabalhadora.

Isto significa que pensar dialeticamente exige reconhecer esse movimento com suas contradições, avanços e recuos os quais impõem novas configurações às lutas pela emancipação política correspondentes a cada tempo histórico nos marcos do capital. Emancipação política entendida como afirmação da positividade da sociabilidade mediante adoção de transformações nas tradicionais estratégias de enfrentamento no espaço da fábrica pelos trabalhadores cuja relevância se mantém como pedra angular do confronto capital e

trabalho. Mas emergem também novas estratégias de luta contra o Estado que se expressam na reivindicação por educação, saúde, habitação, transporte, preservação do meio ambiente, obrigando-o a incorporar novas demandas dos segmentos populacionais subalternizados.

Entendemos que daí resulta o enfrentamento direto com o Estado em lugar do padrão individual. Este deslocamento contribui para compreender e explicitar as reconfigurações das respostas que o Estado apresenta capaz de oferecer mediante as determinações da ordem burguesa em resposta ao potencial revolucionário dessas lutas. Dentre essas respostas, encontram-se as estratégias que visam ao reordenamento do aparato estatal, incluindo sua organização e estruturação que contemplam especialmente implicações de diretrizes políticas na sua operacionalização que se convertem em bandeiras de luta.

Dentre as questões enunciadas, destacamos que Holloway (1982) apresenta respostas reiterativas da necessidade de ampliar a análise crítica sobre a organização do Estado e contradições gestadas na ordem capitalista. Estas contradições refletem, de um lado, a irracionalidade constitutiva da acumulação capitalista e, de outro lado, a precarização imposta aos segmentos populacionais majoritários subalternos. Estes segmentos buscam conquistar melhorias por meio de lutas e de enfrentamentos que consubstanciam as reivindicações ao aparato estatal. Demarcam-se uma nova processualidade e uma nova sociabilidade constitutivas e regidas pela atual lógica do capital.

Tratando-se das formas, engrenagens e mecanismos de funcionamento assumidos pelo capital em sua fase atual são relevantes as contemporâneas produções de István Mészáros (2002, 2009). Suas reflexões marcadas pela crítica contundente ao capital constituem densa fonte de inspiração para todos aqueles estudiosos que se têm lançado no desafio de buscar respostas que possam dar conta da superação da ordem capitalista, na direção de uma alternativa socialista, ou seja, na perspectiva da emancipação humana. Mészáros (2002) dedica-se a um minucioso exame em que se mantém fiel às pegadas de Marx. Não restringe a radicalidade de sua crítica ao pensamento burguês que sustenta a ordem do capital, mas submete também ao crivo de sua análise o próprio pensamento crítico e as experiências revolucionárias que acabaram por resvalar para o autoritarismo. Ressalta o pensador húngaro, ao analisar as experiências capitalistas e pós-capitalista, que:

O século XX presenciou muitas tentativas mal sucedidas que almejavam a superação das limitações sistêmicas do capital, do keynesianismo ao Estado intervencionista de tipo soviético, juntamente com os conflitos militares e políticos que eles provocaram. Tudo o que aquelas tentativas conseguiram foi somente a 'hibridização' do sistema do capital, comparado a sua forma econômica clássica (com implicações extremamente problemáticas para o futuro), mas não soluções viáveis. (id., 1998, p.03)

Submeter o Estado moderno à crítica ontológica marxiana nos leva a inferir que o efetivo movimento do capital vem avançando de forma contumaz e implacável no sentido da ampliação de seu poder regulador. Devido à sua essência geradora de irracionalidades e crises, o capital opera no sentido de promover os necessários ajustes de suas formas de cerceamento à liberdade humana, quer seja pela utilização de forças repressoras da burocracia estatal, quer seja pela cooptação dos aparelhos privados de hegemonia no sentido de fazer prevalecer a ideologia conservadora dominante e de fazer parecerem universais os interesses particulares da burguesia. Seu objetivo é criar mecanismos de manutenção do controle que possibilitem apresentar respostas às exigências de cada crise que historicamente vêm-se instalando e se reproduzindo ante sua incontrolável dinâmica de acumulação. Esse movimento encontra aporte necessário nas teorias burguesas. Amalgamadas aos interesses do capital, essas teorias não têm outra finalidade que impedir a humanidade de vislumbrar outro horizonte a não ser aquele que se delineia nos limites de uma sociabilidade reificada em uma sociedade que se precipita para sua própria ruína ante a maximização da exploração da força humana de trabalho e a destruição sem precedentes da natureza.

São insolúveis, afirma Mészáros (2002, 2006), os antagonismos constitutivos do capital. A partir deles, opera-se a fundamental inversão que marca e singulariza essa sociedade: o homem torna-se coisa e a mercadoria sujeito. Enquanto as relações humanas são reificadas, as coisas ganham “vida” e se autonomizam. O fruto dessa inversão é a consciência fetichizada que impede o reconhecimento do modo de vida capitalista como amoral e aético. Para exercer o controle, o capital guarda com o Estado uma relação de complementaridade e o mantém como seu fiel escudeiro, alvo de tantas contrarreformas quantas sejam necessárias a exemplo do “reformismo” e modernização do Estado promovidos pelo neoliberalismo, para que a essência de sua dominação não seja ameaçada.

O modo de produção capitalista cria a ilusão de que elimina as particularidades mediante uma lógica global fetichizada segundo a qual não importam as diferenças humanas. A sociabilidade burguesa não se dá sem conflitos, pois, ao mesmo tempo em que o capital cria uma profunda homogeneidade, também elimina as particularidades. Trata-se inegavelmente de um sistema que ao mesmo tempo socializa e fragmenta. Ao funcionalizar a pobreza torna-a passível de ser moldada, adaptada, cooptada, para estrategicamente reduzir o potencial transformador das classes subalternizadas. Busca fragilizar sua capacidade organizativa e diluir a força política. O que deve estar claro é que o capital se constitui como valor que se autovaloriza atuando na exploração do trabalho e na expropriação da mais-valia, condição

ineliminável do seu processo de acumulação.

As relações de dominação fetichizadas obscurecem a degradação do trabalho resultante do processo de alienação do controle dos produtores. Em que pese ser o trabalho o sujeito real da reprodução social capitalista, esse processo de alienação reduz o trabalho ao estado de objetividade reificada ao destituí-lo, na teoria e na prática, da relação sujeito-objeto. Todavia não há como o capital prescindir desse sujeito real da produção sem o qual ele próprio, o capital, seria eliminado.

Desta forma, para garantir a subsunção do trabalho ao capital, faz-se mister que o trabalho aceite “[...] um outro sujeito acima de si, ainda que este seja apenas um pseudo-sujeito.” (MÉSZÁROS, 2002, p. 126). Deparamo-nos novamente com a necessidade de mediações dos imperativos objetivos do capital de forma a transformá-los em diretrizes práticas passíveis de execução. Surge, conseqüentemente, a figura dos mediadores, ou seja, o capital precisa de personificações, quer seja na esfera privada, no campo das grandes corporificações transnacionais, quer seja no âmbito do Estado. A este último cumpre relevante papel no que concerne a garantir, fundamentalmente, o controle de potenciais resistências ou rebeliões no seio da classe trabalhadora. Considera Mézáros que:

Enquanto esta garantia for eficaz (parte na forma de meios políticos e legais de discussão e parte como paliativo para as piores conseqüências do mecanismo socioeconômico produtor da pobreza, por meio dos recursos do sistema de seguridade social), o Estado moderno e a ordem reprodutiva sociometabólica do capital são mutuamente correspondentes. (MÉSZÁROS, 2002, p. 126-127)

Nesse sentido, torna-se claro para nós que qualquer entendimento que possamos pretender, concebido a partir da perspectiva da totalidade social, pressupõe estarmos atentos às inter-relações imanentes, necessárias e historicamente presentes entre: de um lado, o mundo do trabalho e os interesses expressos nos movimentos e lutas da classe trabalhadora, notadamente os trabalhadores assalariados (a Carta Magna de 1988 é emblemática) e, de outro lado, os interesses hegemônicos impostos hoje pelo regime de acumulação flexível, definidores de mudanças estruturais na economia mundial. Nesse campo de lutas são definidas, numa perspectiva dialética, as mediações contrarreformistas instaladas no seio da sociedade política e operadas pelos trabalhadores da função pública, relativas à política de Estado destinada à previdência social na contemporaneidade, entre outras. É inegável que o Estado é um dos pré-requisitos para o funcionamento permanente do modo de produção capitalista e afeta intensamente “desde os intercâmbios locais mais imediatos até os de nível mais mediato e abrangente” (id., *ibid.*, p.109).

Por outro lado, é imperativo reconhecer, nos termos gramsciano, que o Estado é

também síntese contraditória e dinâmica entre os aparelhos coercitivos de estado (sociedade política) e aparelhos privados de hegemonia (sociedade civil) e que ele não deve ser considerado como uma entidade que existe em si mesma. Ao contrário, é preciso dar a ele o mesmo tratamento analítico que deve ser dispensado ao capital: “como relação, mais exatamente como uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado” (POULANTZAS, 1985, p. 145). Essas classes e frações de classes relacionam-se dialeticamente na disputa pela hegemonia; isso confere ao Estado relativa autonomia em relação a cada fração do bloco no poder.

Desdobra-se da dialética marxiana a análise classista e de frações de classe em que o fenômeno classista de dominação se expressa em tempos de globalização neoliberal por meio da hegemonia político-financeira das transnacionais. É preciso levar em conta que é a perspectiva dialética que torna possível identificar as contradições plasmadas no seio do Estado as quais possibilitam colocar em questão sua aparência de universalidade e criam as possibilidades de denunciar os mitos ideológicos sobre os quais se assenta a sociedade burguesa.

A partir do eixo teórico explicitado que se refere à análise do Estado burguês, desenvolveremos, em seguida, nossas reflexões sobre a administração pública enquanto uma das formas de materialização deste mesmo Estado. Para tanto, é necessário reiterar nosso entendimento de que não é tarefa precípua da ordem administrativa do Estado moderno promover a superação das desigualdades decorrentes das relações sociais de produção e reprodução do modo capitalista, posto que, se assim fosse, promoveria sua autodestruição. Mas é tarefa da teoria crítica revelar a aparente racionalidade que tende a naturalizar a irracionalidade da administração capitalista e subverter sua dimensão ontológica, como procuraremos demonstrar.

Assim, cabe-nos explorar as concepções mais gerais acerca da administração nos itens seguintes desse capítulo no sentido de escapar à perspectiva burguesa de tal forma que possamos apreendê-la e explicá-la no contexto do movimento das contrarreformas. A partir de tais elaborações é que poderemos, nos dois capítulos que se seguem, articular as alterações efetivadas na administração pública brasileira, onde se inscreve o trabalhador da função pública, e aquelas impostas ao sistema de proteção social brasileiro.

1.2 – BUROCRACIA: A ORDEM ADMINISTRATIVA PRÓPRIA DO ESTADO MODERNO

1.2.1 - Administração: determinações universais e a racionalidade da ordem capitalista

Consideramos absolutamente necessário identificar a complexa teia de relações, seus elementos constitutivos sobre os quais se desenrola o exercício de trabalho do funcionário público, sua natureza vinculada à administração pública e, por conseguinte, aos órgãos que compõem o Estado-coerção.

Partimos da assertiva de que desde sempre a história é racional em todas as épocas e nas diferentes formações sociais. Isto significa dizer que cada formação econômico-social tem uma lei fundamental que lhe é própria e determina sua própria racionalidade; daí se pode inferir que a racionalidade da história da práxis é universal⁹. As transformações sociais obedecem a uma legalidade, a uma forma própria de administrar. Também o processo histórico que marca a passagem de uma formação social à outra está sujeito a leis, isto é, a uma racionalidade histórica. Para desvelar a racionalidade de uma sociedade é preciso ir além de sua aparência fenomênica e revelar a existência de elementos categoriais e relações que se estabelecem na constituição dessa sociedade, tais como as “forças produtivas”, “relações de produção”, “classes sociais”, “Estado”, dentre outras.

A racionalidade se manifesta na totalidade social, e não em um único elemento, como por exemplo, o econômico embora seja este, em última instância, determinante de outras esferas que, por sua vez, não se reduzem a ele. O econômico não é estritamente a produção material, mas é fundamentalmente produção e reprodução das relações sociais e condições necessárias de todo tipo de produção. Na perspectiva do materialismo dialético, o econômico só pode ser explicado enquanto elemento de uma totalidade. Por esse motivo não está imune às influências do político ou do ideológico (VÁZQUEZ, 2011).

Pensar as determinações universais da administração e pensá-la também no escopo do Estado moderno, como expressão da racionalidade capitalista, no qual as leis sociais são regidas pelo mercado requerem colocar em questão os fundamentos desse modo de produção,

⁹ Kosik (2011) nos alerta para considerações acerca da ideia de práxis que muitas vezes incorrem em obviedades, equívocos e banalizações. Assim, define: “A *práxis* na sua essência e universalidade é a revelação do segredo do homem como ser ontocriativo, como ser que *cria* a realidade (humano social) e que, *portanto*, compreende a realidade (humana e não-humana, a realidade na sua totalidade). A práxis do homem não é atividade prática contraposta à teoria; é determinação da existência humana como elaboração da realidade” (id., *ibid.*, 222).

sem perder de vista que “[...] as estruturas sociais são produtos humanos, e humanas são também as atividades que tornam possível suas mudanças e sua transformação” (id., ibid., 357). Assim, se queremos compreender e explicar a administração pública, precisamos submetê-la ao crivo da historicidade e da totalidade para tornar possível reconhecer e capturar suas possibilidades libertadoras.

Sabidamente, o educador Vitor Henrique Paro nos esclarece que não podemos negar que a “[...] administração tem servido historicamente como instrumento nas mãos da classe dominante para manter o *status quo* e perpetuar ou prolongar ao máximo seu domínio”. Porém não reconhece essa condição como irrevogável, pois advoga que pode vir a afluir na direção da transformação social e nessa perspectiva contemplar os interesses dos segmentos subalternizados. Para isso, torna-se imperativo, continua o autor, que suas potencialidades não sejam desprezadas e “[...] que a atividade administrativa seja elevada de seu caráter espontaneamente progressista para uma práxis reflexivamente revolucionária” [...] tendo como requisito fundamental “[...] o conhecimento das condições concretas em que se realiza a administração na sociedade” (PARO, 2006, p. 32-33). É importante que a atividade administrativa, ao se elevar à condição de práxis, se torne capaz de criar uma nova realidade ao mesclar a subjetividade e a objetividade num processo de objetivação.

O percurso teórico-metodológico empreendido pelo citado autor em sua análise sobre a administração em geral constitui referência que nos subsidia prosseguir em nossas reflexões com o objetivo de buscar compreendê-la no interior do espaço institucional. Espaço este onde se desenrolam as mediações, o convívio e confronto direto entre os trabalhadores da função pública responsáveis pela execução da política pública (e aqui nos interessa particularmente o âmbito da Previdência Social) e os demais segmentos da classe trabalhadora.

A problematização da pretensa universalidade dos princípios da administração capitalista, na análise referenciada, tem como vetor analítico a ênfase na concepção de administração em seu sentido mais simples como atividade exclusivamente humana, racional e teleológica¹⁰. Conforme assinalamos, inicialmente, a razão é o alicerce no qual se sustentam historicamente o comportamento e a ação humana. Ela, a razão, é utilizada pelo homem para decidir e avaliar a partir de critérios da consciência moral considerando-se determinado fim. Não pode se restringir à mera utilização dos recursos. Mais do que isso, é preciso tomá-la na dimensão que se traduz na racionalidade dos fins (SOUZA FILHO, 2011). A concepção de

¹⁰ “[...] a administração é a utilização racional de recursos para a realização de determinados fins. Assim pensada, ela se configura, inicialmente, como uma atividade exclusivamente humana, já que somente o homem é capaz de estabelecer livremente objetivos a serem cumpridos [...]” (PARO, 2006, p. 18)

administrar, pensada como utilização racional de recursos para realização de determinados fins, constitui-se atividade vital à existência humana.

A administração compreendida nos termos atuais resulta de uma longa evolução histórica e carrega as marcas das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade. Nesse sentido, é possível afirmar, mediante a existência de evidência empírica, que a atividade administrativa sempre existiu e que atravessa diversas formas de organização social. Com estas identificações é possível atribuir à administração o caráter progressista, pois

[...] foi agindo administrativamente que o homem foi conseguindo superar seu primitivo estado de necessidade natural, produzir sua existência material de forma cada vez mais eficaz, bem como produzir-se a si próprio como realidade diferenciada da natureza. (PARO, 2006, 31-32).

Estas pontuações têm correspondência com o que apregoa Nogueira (2008, p.27): “[...] cada época recebe um legado, mas também cria um legado: dá sequência ao que se fazia antes ao mesmo tempo em que transforma as condições anteriores ao fazer de modo diferente daquilo que se fazia antes”.

Analisa Vázquez (2011, p. 348) que “Se a história é racional – e não só um período dela – não pode existir uma formação econômica que não tenha sua própria lei fundamental e, em função dela, sua própria racionalidade”. Assim, para compreendermos a administração, submetê-la à lógica democrática e, por conseguinte, dimensioná-la numa perspectiva emancipatória, precisamos abstrai-la das determinações históricas que a circunscrevem no contexto do capital. É preciso recuperar suas determinações universais, despi-la de condicionantes e particularidades tributados pela teoria burguesa.

Importa-nos atentar, como recomenda Paro (2006), para a dimensão de que a atividade administrativa está impregnada da visão de mundo que se tem intencionalidade de construir, implicando em contradições de cada período histórico, e está sujeita às múltiplas determinações. Ora, considerando que o modo de produção capitalista visa a expandir o capital através da produção e apropriação da mais-valia, ressaltamos que esta intencionalidade pressupõe a utilização racional de recursos que expressam interesses da classe detentora dos meios de produção. Não atende aos interesses do homem, compreendido em sentido genérico e universal, mas contempla os de “[...] alguns homens historicamente determinados, pertencentes à classe dos que têm o privilégio de possuir em suas mãos o poder econômico” (id, *ibid.*, p. 54).

A racionalização do trabalho, própria da ordem burguesa, tem como desdobramento a divisão técnica do trabalho que por sua vez impõe a necessidade da gerência, ou controle do

trabalho por parte do capital, ou a divisão alienada do trabalho. A administração apresenta características específicas deste modo de produção, correspondendo ao grau de complexificação que a divisão social do trabalho adquire ao longo das diversas fases da sociedade burguesa. Isto significa dizer que a divisão parcelar ou pormenorizada do trabalho vai assumindo diferentes e complexas formas para atender à exigência de lucratividade do capital, demandando novas formas de coordenação do esforço humano coletivo.

Este entendimento é ampliado quando se enfoca o caráter antagônico e inconciliável dos interesses das classes fundamentais sob o capitalismo e representa elemento decisivo para determinar que a atividade administrativa não se constitui por si só uma força revolucionária. No entanto é de real importância não descartá-la, uma vez que pode contribuir para a transformação social desde que, como referenciamos anteriormente, as potencialidades da administração sejam direcionadas para esse fim. É pela superação de sua dimensão espontânea, progressista que se torna possível imprimir a perspectiva de uma práxis revolucionária.

Nesse sentido, acrescentamos que contribuições de Souza Filho (2011) reiteram que a possibilidade de uma administração democrática implica em eliminar a incorporação de uma racionalidade instrumental e/ou a utilização de recursos/meios comprometidos com relações de dominação. Também identificamos convergência entre o pensamento destes dois autores por nós citados (PARO, 2006; SOUZA FILHO, 2011) quanto à relação dialética entre elementos constitutivos da administração concordantes com a dimensão de que a finalidade deve determinar os recursos utilizados e a racionalidade que se expressa na ação.

Essa relação dialética estabelecida entre meio-racionalidade-fim apresenta as diferentes articulações que podem ocorrer: fim-meio, racionalidade-fim e racionalidade-meio. Em outras palavras, para uma perspectiva/finalidade democrática e emancipatória não podemos utilizar meios e racionalidade instrumentais (SOUZA FILHO, 2011, p. 13).

Desta forma, identificamos que estão postas as condições que nos remetem às reflexões de Paro (2006, p. 21): “[...] que o homem age tanto mais administrativamente quanto mais ele conjuga seus conhecimentos e técnicas, os faz avançar e os aperfeiçoa na utilização de seus meios de produção”. Ao homem cabe usar racionalmente seus recursos materiais e conceptuais para adequá-los aos objetivos que busca alcançar. Encerra-se aí um campo da teoria e da prática da administração que o autor denomina “racionalização do trabalho”: congregação das relações homem/natureza no interior do processo de administração.

Esse mesmo autor adverte sobre a concepção burguesa segundo a qual a teoria da administração confere à “racionalização do trabalho” uma perspectiva universal sem enfoque nas relações de exploração que marcam a sociedade de classes. Para a teoria burguesa, o fim é dado como suposto; a finalidade não se apresenta como historicamente situada e não constitui objeto a ser problematizado uma vez que deve estar subordinada aos interesses do capital.

Ao conjugar conhecimentos e técnicas, aperfeiçoando-os, ao reconhecer a existência de determinações universais e o caráter vital da atividade de administrar, precisamos conceber esta na perspectiva de que também a existência humana e seu desenvolvimento implicam que os homens estabeleçam relações entre si. Os elementos materiais e conceituais, mediadores da relação do homem com a natureza, e o esforço humano coletivo representam o conjunto que, em sua unidade, possibilita a realização do fim pretendido. Entretanto o mundo moderno, globalizado, fetichizado, altamente tecnológico, que impõe a divisão pormenorizada do trabalho, “expressão econômica do *caráter social do trabalho* no interior da alienação” (MARX, 1991, p. 184) exige, conseqüentemente, o esforço humano coletivo. Paradoxalmente, esta divisão se efetiva atravessada pela lógica individualista fomentada pela ideologia burguesa, exacerbada com o advento do neoliberalismo.

O processo de produção e exploração capitalista, analisado na perspectiva da mercantilização da força humana de trabalho, na reificação do homem e na humanização da mercadoria autonomizada, fruto de seu trabalho estranhado, reflete a lógica de uma “racionalidade irracional” (PARO, 2006). A teoria crítica denuncia este paradoxo, revelando “[...] que não há nada de racional na ordem estabelecida; que essa ordem é ela mesma, irracional; e que uma ordem racional implica a planificação racional da vida econômica e social” (LÖWY, 1985, p.63).

Encontramos na tese defendida por Paro (2006) a importante distinção entre o tratamento geral dado aos “recursos humanos” e seu entendimento sobre “[...] os recursos do homem, no sentido de que só ele é capaz de criar novas técnicas, produzir novos conhecimentos e acumulá-los historicamente” (id., *ibid.*, p. 24). Ou seja, não se refere ao homem como recurso ou meio porque o reconhece como fim, o que significa o seu reconhecimento como sujeito capaz de fazer sua história, e não como indivíduos atomizados, meros suportes das relações sociais. Subjugá-lo a uma relação de dominação implica subverter sua natureza, pois o homem, ao tratar “[...] as demais pessoas como meios, degrada a si próprio à condição de meio e se torna um brinquedo na mão de poderes estranhos a ele” (MARX, 2010, p. 40).

Relembremos que toda forma de dominação dilacera a essência humana, representa

degradação da condição de homem para a de coisa. Marx em seus Manuscritos Econômico-Filosóficos explicita que, “[...] se quiser exercer influência sobre outro homem, deve-se ser um homem que atue sobre outros de modo realmente estimulante e incitante.” (MARX, 1991, p. 192). É correto inferir que a relação humana implica cooperação, enquanto o servilismo e submissão reproduzem uma forma de relação desumanizadora.

Ao se fazer uso do homem como recurso para se atingir um fim, nivelando-o com outros recursos materiais e conceptuais, adentramos no campo da administração burguesa, isto é, numa estrutura socialmente determinada (PARO, 2006), pois

A essência *humana* da natureza não existe senão para o homem *social*, pois apenas assim existe para ele como *vínculo* com o *homem*, como modo de existência sua para o outro e modo de existência do outro para ele, como elemento vital da efetividade humana; só assim existe como *fundamento* de seu próprio modo de existência *humano* (MARX, 1991, p. 169).

É ainda Marx (id., *ibid.*, p. 181) que nos desperta para a reflexão sobre a prévia tomada de consciência da finalidade do movimento histórico e dos limites impostos que são inerentes e determinantes do progresso da humanidade. Trata-se do plano em que é possível ao homem, pela consciência, antecipar o resultado que pretende alcançar e transcender a estrita percepção. A consciência lhe permite fazer escolhas, tomar decisões, agir sobre o real vivido e percebido. Essa totalidade está prenhe de múltiplas determinações e relações que se encontram, objetivamente, numa constante inter-relação dialética. As categorias que compõem este real convertem-se uma na outra, permanentemente, conforme nos anuncia Lukács (1978).

Por ser o homem portador de uma teleologia, sua atividade se torna especial e reconhecida como práxis, o que lhe dá a possibilidade de transformar, dialeticamente, a si e a natureza (KONDER, 1995). Esta pontuação nos encaminha para o entendimento de que

É pois, a partir de seu domínio sobre a natureza que o homem se faz, se torna humano. Reconhecer esta evidência implica conseqüentemente, reconhecer que as relações entre os homens não podem ser de dominação, sob pena de se perder sua característica humana, quer dizer, característica de seres diferenciados do mundo meramente natural. (PARO, 2006, p. 25)

A práxis, como ação humana (e que é ativa), se renova continuamente e se constitui praticamente (KOSIK, 2011). Em sua materialidade possibilita ao homem transformar meios e fins, e quanto mais criadora esta atividade, mais elevado é o nível de consciência que demanda. Importa-nos compreender que ao homem é dado o poder de transformar teleologicamente o mundo que habita ante os limites do movimento histórico e que a essência humana da natureza somente é possível ao homem social. Todavia, ainda que em nível

inferior, a consciência do homem lhe possibilita realizar uma práxis de caráter reiterativo ou imitativo. Deprendemos que os dois níveis de práxis - criadora e reiterativa - têm relevância incontestável para o homem existir e administrar socialmente o seu devir; ambas estão impregnadas pela consciência humana, em maior ou menor grau¹¹.

A práxis, em sua dimensão revolucionária, que só se efetiva pela ação conjunta do homem, habilita os sujeitos coletivos, continuamente, para o enfrentamento de novos desafios e para o atendimento das novas necessidades progressivamente geradas¹².

É de todo impensável que o homem viva em permanente transe criativo. Ao contrário, sua capacidade criadora está atrelada às necessidades de adaptação a situações novas e, até que se sinta desafiado a satisfazer novas necessidades, seu movimento tenderá a validar e reiterar soluções já criadas. No entanto, ainda que seja suficiente a mera reprodução uniforme e mecânica de atividades, a consciência do homem pode lhe propiciar atitude de abertura ao novo. Subjetividade e objetividade se expressam em relação indissociável na práxis criadora; sofrem e produzem modificações no processo de criação, que, até alcançar o produto final, implica em indeterminação e imprevisibilidade.

Enfatizamos que estas reflexões nos possibilitam avançar sobre a atividade de administrar, que inclui os dois níveis da práxis humana. A práxis criadora (singular) se diferencia da reiterativa devido à identificação de que esta última se configura na repetibilidade, correndo risco de se restringir à mera rotinização de procedimentos e tornar-se óbice a criações. A primeira “[...] vale-se de conquistas anteriores, assimilando procedimentos que foram bem-sucedidos em outras situações para criar novas formas de atingir objetivos de modo mais efetivo [...]”; a segunda “[...] multiplica a aplicação dos procedimentos criados, ampliando seu alcance” (PARO, 2006, p. 28). Sublinhamos, entretanto, a face reacionária da reiterativa, que se conforma como fim em si mesma, degenera-se em procedimentos que configuram os estreitos limites da burocratização e cerceia a administração criadora. Assim entendida, deparamo-nos com uma concepção de administrar que pressupõe

¹¹ Tais categorias serão de fundamental importância quando analisarmos o processo de “saneamento” apregoado para dar impulso à “reengenharia” neoliberal que definirá a nova arquitetura da administração pública brasileira.

¹² A propósito, consideramos importante registrar que, como nos adverte Kosik (2011), importa não incorrer numa visão reducionista da práxis, pois compreende além do momento laborativo, também a integralidade da existência humana: “Sendo o modo específico de ser do homem, a práxis com ele se articula de modo essencial, em todas as suas manifestações, e não determina apenas alguns dos seus aspectos ou características. A práxis se articula com todo o homem e o determina em sua totalidade. (id., ibid. p. 222) e ainda: “[...] ela [a práxis] se manifesta tanto na atividade objetiva do homem, que transforma a natureza e marca com sentido humano os materiais naturais, como na formação da subjetividade humana, na qual os momentos existenciais como a angústia, a náusea, o medo, a alegria, o riso, a esperança, etc., não se apresentam como “experiência” passiva, mas como parte da luta pelo reconhecimento, isto é do processo de realização da liberdade humana” (id., ibid., p. 224).

invenção/descoberta de novos meios de realização visando a atingir determinados objetivos; e, com outra que se mantém nos limites estritos da repetição/imitação daqueles procedimentos e caminhos estabelecidos pela práxis criadora.

Consideramos significativa outra distinção essencial para a continuidade das nossas reflexões, que se vincula às categorias constitutivas da administração pública, especificamente sobre consciência da práxis, que se relacionam com níveis de potencialidades de transformação que a prática administrativa requer ou impõe. Recorremos às elaborações de Paro (2006), mais uma vez, sobre a práxis reflexiva que pressupõe nível elevado de consciência da atividade prática, contrapondo-se ao nível reduzido que se inscreve na consciência espontânea.

Para nossas reflexões acerca do processo laboral dos trabalhadores da função pública, importa-nos destacar que a práxis meramente reiterativa na administração como fim em si mesma, que se degenera na burocratização, é funcional ao capital; serve aos interesses hegemônicos; busca escamotear a administração criadora; centra-se na defesa da manutenção da ordem dada como intocável e imutável. Correlacionamos estas pontuações com a compreensão de que a mera reiteração age também para limitar a expansão da consciência do homem sobre sua prática e suas possibilidades transformadoras.

Decorre daí a necessidade de aprofundarmos nossa análise sobre administração pública, partindo do sentido mais simples e elementar ato de administrar (enquanto atividade racional dotada de intencionalidade, e por isso exclusiva do ser humano) até alcançar a compreensão do caráter irracional que a ordem capitalista lhe imprime. A ordem administrativa, enquanto expressão do Estado capitalista e, portanto, de uma sociedade dividida em classes, deve gerenciar interesses radicalmente antagônicos de modo a conservar e reproduzir essa divisão. A dimensão da práxis reiterativa pode conduzir ao praticismo expresso na mera burocratização dos serviços públicos. Temos então, sob este prisma, a subversão da práxis humana, na medida em que esta se encontra tanto mais subordinada aos padrões impostos pelos detentores do controle social. Estamos ciosos dos meandros que esta seara encerra, pois atravessa e é atravessada por determinantes políticos, econômicos e culturais, inserida como objeto de campos teóricos diversos.

Ao avançarmos nas nossas reflexões, esclarecemos que a questão que aqui se impõe diz respeito a como focar a práxis revolucionária no interior desta organização, quando precisamente se evidencia a incapacidade de apreensão da “[...] essência do processo histórico, perdendo-se nos seus meandros fenomênicos e fugazes” como nos aponta Lessa (2006, p.2). Disto resulta o empobrecimento da prática marcada pelo taticismo e o abandono

de perspectivas de um projeto estratégico. Temos a conseqüente acomodação, a obediência e resignação ante o fetiche da vida segura e estável, a captura da consciência pela divisão alienada do trabalho, o cumprimento dos papéis prescritos pela divisão burocrática: a administração pública tomada como uma totalidade fechada em si mesma.

No entanto, a essa visão determinista, ao fatalismo tão caro à ordem burguesa e à sua teoria positivista se opõem o movimento do real, as contradições constitutivas da totalidade social, que tensionam a aparente estabilidade da administração capitalista e expõem sua racionalidade irracional.

Relembremos que o mundo contemporâneo desafia, indiscutivelmente, a capacidade criadora ante o processo de industrialização e urbanização e os decorrentes avanços tecnológicos. Isso significa que a racionalidade é cada vez mais demandada, porém o é em sua dimensão instrumental-analítica, em prejuízo de sua dimensão emancipatória. Esse fenômeno resulta da lógica do capital que não só superdimensiona a razão instrumental, como tende a ampliá-la para as demais esferas da sociabilidade moderna:

[...] a consolidação da ordem burguesa *tende* a reduzir a racionalidade à intelecção [...]. É a esta tendência que, em termos histórico-culturais, deve-se creditar a hipertrofia prática do comportamento instrumental e a redução teórica da razão à racionalidade analítica (NETTO *apud* SOUZA FILHO, 2006, p. 81).

Temos, então, que a administração considerada a partir de suas determinações universais se traduz em possibilidade de contribuição para potencializar a práxis revolucionária, mas, subtraída desta perspectiva, resvala para os limites da razão instrumental, perfeitamente suscetíveis às demandas da ordem burguesa. O Estado moderno materializa-se através de sua máquina administrativa, em sua estrutura burocrática que analisaremos a seguir.

1.2.2 – O fenômeno burocrático – pressupostos histórico-conceituais e objetivações

As considerações que tecemos até então reúnem elementos que consideramos basilares para a compreensão do fenômeno burocrático e a inserção do funcionário público na divisão sociotécnica do trabalho que se opera no espaço profissional próprio do Estado *stricto sensu*. Observamos que os tratamentos conferidos à máquina burocrática são, muitas vezes, marcados pela superficialidade e se esgotam no estreito limite da imediatividade fenomênica: a sua aparência. Problematizar a natureza do Estado moderno é, inevitavelmente e sem sombra de dúvidas, problematizar a natureza da burocracia. É preciso distinguir e

compreender o caráter ideológico das teorias administrativas e da burocracia que visam a reduzi-la a um fenômeno meramente técnico, desprovido das dimensões política, econômica e cultural.

Comungamos do pensamento de Souza Filho (2011) quando defende que, para uma análise rigorosamente crítica da função burocrática do Estado, precisamos “[...] fugir da tentação de defendê-la entusiasticamente ou de atacá-la enfurecidamente” (id., *ibid.*, p. 38), tratamentos estes que lhe são frequentemente imputados pelo “senso comum”. Concordamos ainda que é imprescindível extrair os traços essenciais e universais do fenômeno burocrático para então articulá-los à administração burocrática, sua materialização e mediações efetivas.

Conforme temos sustentado, a perspectiva que adotamos implica em tomar como ponto de partida as relações sociais de produção capitalista e a elas retornar, porquanto são determinantes das formas de dominação e exploração de classes e da dinâmica que se manifesta nas guerras de posições, nas transformações pelo alto e nos movimentos de contrarreforma. Reiterar esse ponto de vista é reafirmar esses elementos categoriais como definidores das configurações e reconfigurações da ordem administrativa funcional ao Estado *stricto sensu*, para, a partir daí, identificar sua face como fenômeno de dominação formal e classista.

Não é demais enfatizar a importância da racionalização no nascimento do mundo moderno, inegavelmente como estratégia propulsora e marca de seu desenvolvimento, na medida em que a razão técnica e instrumental tornou-se parâmetro para tudo (NOGUEIRA, 2008). A burocracia instalou-se como ordem administrativa própria do modo de produção capitalista, intrinsecamente relacionada à questão do poder e controle do capital sobre o corpo social, como materialização de interesses particulares presentes no Estado. Configura-se, dialeticamente, como um dos componentes da materialidade do Estado burguês em sua estrutura contraditória. Isto significa que a burocracia se realiza tanto como forma de expressão de interesses particulares, quanto como expressão das contradições presentes no interior do Estado moderno.

Todo o esforço intelectual realizado para compreender a ordem burocrática, no campo do pensamento marxista, é desenvolvido a partir da crítica ao idealismo de Hegel. A idealização hegeliana do fenômeno burocrático leva ao entendimento de que a teoria do filósofo alemão “[...] aplicada à burocracia é formal, mas de um formalismo político, que encobre uma realidade que ele desnatura, reduzindo arbitrariamente a oposição e traindo o real” (TRAGTENBERG, 1985, p. 23). Daí resulta a sua aparência de classe universal ao conceber a burocracia como uma das formas de materialização de um interesse universal

expresso pelo Estado, separando-o dos interesses particulares em disputa no seio da sociedade civil. Nesse sentido, a burocracia é reconhecida como “[...] um instrumento do governo com responsabilidade de Estado para garantir o interesse geral frente aos interesses particulares apresentados pelas corporações” (SOUZA FILHO, 2011, p.40).

O esquema hegeliano, conforme analisa Tragtenberg (1985), apresenta a burocracia no seio da democracia liberal própria do capitalismo de Estado “[...] como agente da vontade geral como um universal que encobre determinações privatistas” e “[...] protege uma generalidade imaginária de interesses particulares” (id., *ibid.*, p.24). Essa inversão é revelada à luz do pensamento de Marx, pois o que se efetiva é o compromisso em garantir determinados interesses particulares do capital (propriedade privada dos meios de produção, exploração da mais-valia, a irrefreável acumulação capitalista), em detrimento dos interesses gerais da classe trabalhadora. Para Marx, “[...] a burocracia se contrapõe, enquanto ‘sociedade civil do Estado’ ao ‘Estado da sociedade civil’, às corporações” (MARX *apud* SOUZA FILHO, 2011, p. 40).

Enquanto se efetive como um dos componentes da materialidade do Estado burguês, à burocracia cumpre servir à classe dominante e assegurar-lhe a dominação. Logo, não atende aos interesses do homem genérico e universal, mas aos interesses de alguns homens pertencentes a uma determinada classe particular em detrimento das demais. Aí se assenta sua dimensão de dominação. O princípio da universalidade enunciado mediante o idealismo de Hegel não se confirma ante o movimento do real. A aparência de classe universal encerra a lógica da fetichização capitalista.

Paradoxalmente, para que a classe dominante ganhe legitimidade, é preciso fazer concessões aos segmentos subalternizados. É desta forma que a burocracia é chamada a responder pela função de implementar as ações governamentais voltadas para o atendimento dos interesses das classes dominadas. A finalidade é atenuar as desigualdades produzidas, mas é também responder às tensões decorrentes dos confrontos entre interesses antagônicos.

Temos, então, a estrutura de classes como determinante fundamental da burocracia. Radica o seu limite estrutural no antagonismo entre os interesses dessas classes. Ou seja, a vinculação da burocracia ao Estado implica sua vinculação à dominação de classe, e sua existência pressupõe as relações sociais e econômicas definidoras da existência de dominados e dominantes. É necessária uma ordem capaz de confluir para o atendimento às exigências crescentes decorrentes da dinâmica de autoexpansão e do processo de acumulação desenfreada, mas nem por isso desregrada, uma vez que é o capital que postula regras de sociabilidade, altera as relações entre os homens não só no que se refere aos termos materiais,

mas também simbólicos, jurídicos e políticos, para além de suas personificações, conforme sustenta Mészáros. (PANIAGO, 2003).

A burocracia como probabilidade de impor obediência na relação entre indivíduos se afirma na construção sociológica de Weber¹³ como conjunto de normas reguladoras da ação associativa que opera através da orientação do comportamento do quadro administrativo e dos integrantes em relação à associação. Requer o poder de mando, de subordinação dos indivíduos para que cumpram estas normas objetivando alcançar determinado fim. Nesse sentido, burocracia é, em síntese, racionalização, qualificação técnica, especialização e, fundamentalmente, organização. Weber atribui à burocracia superioridade técnica em relação às demais formas administrativas¹⁴. Esse conjunto de normas, postulado nos marcos do capitalismo, se estabelece como prerrogativa da classe que detém o poder político e econômico, capaz de invadir todas as esferas da vida.

À concepção que articula a “[...] dimensão política (finalidade) com a dimensão técnica (utilização racional dos recursos) da administração, na perspectiva de evitar a cisão entre o político e o técnico”, defendida por Souza Filho (2006, p. 35) e Paro (2006), somamos a abordagem de Holloway (1982), notadamente quando se refere à divisão entre o econômico e o político e suas implicações no debate sobre as novas formas de confronto entre a classe trabalhadora e o Estado Moderno. Isto porque é a partir do modo como se articulam a finalidade e a utilização dos recursos, sob a regência da clivagem entre os pressupostos econômicos e os pressupostos políticos, que se torna possível apreender criticamente as determinações do fenômeno burocrático através do qual se materializa sua forma de dominação. As mudanças ocorridas sob a égide do capital repercutiram e continuam a repercutir nas relações sociais incluindo-se as que são afetadas ao aparato estatal, na medida em que exploração capitalista e Estado emergem paralelamente como formas complementares de dominação de classe. A clivagem entre formas de dominação econômica e política a que nos referimos tem como resultante uma outra fragmentação: o trabalhador capitalista é convertido

¹³ Max Weber (1864-1920) é reconhecido como o principal teórico da burocracia. Parte da construção de instrumentos de análise sociológica que têm por finalidade ordenar a realidade. Submete a esses instrumentos as formas de dominação na perspectiva individual. São três os tipos puros de dominação legítima: carismática (implica devoção aos dotes sobrenaturais do *senhor*), tradicional (está presente a lealdade ao senhor, seu tipo puro é o patrimonialismo) e a racional-legal cujo tipo mais puro é a forma de dominação burocrática. São classificados como puros porque não existem senão em suas formas isoladas no nível teórico, combinando-se quando observados em exemplos concretos. Cf. Weber (*apud* CAMPOS, 1982) e as produções crítico-dialéticas sobre as concepções weberianas elaboradas por Löwy (1985) Souza Filho (2006, 2011), Nogueira (2008) Tragtenberg (1985, 1989).

¹⁴ Afirma o sociólogo alemão que o fator determinante dessa superioridade da administração burocrática “reside no papel do conhecimento técnico que, através do desenvolvimento da moderna tecnologia e dos métodos econômicos na produção de bens, tornou-se totalmente indispensável” (WEBER *apud* CAMPOS (org.), s/d, p. 24).

em assalariado e cidadão, torna-se portador de um status que, ao fragmentar-se dessa forma, obscurece sua identidade de classe e o alvo contra o qual se rebelar (HOLLOWAY, 1982).

Todo avanço da classe trabalhadora na direção da emancipação política representa uma ameaça à dominação burguesa, e por esse motivo requer um poder de Estado fundado em uma razão instrumental que se mantenha em permanente vigília e uma tecnocracia pronta a transformar o saber em justificativa plausível para discriminar, usurpar e oprimir.

Nesses termos, subverte-se, como assinalamos anteriormente, o sentido da práxis humana aprisionada pela formalidade protocolar do burocratismo, em prejuízo da razão crítica. Reiteramos que tal subversão visa a realizar a função estratégica do modo de produção capitalista, pois objetiva não só “[...] aprimorar as relações sociais desiguais do trabalho, tornando-as mais eficazes” (MOTTA, 1994, p. 48), como também induzir os indivíduos à crença de que a submissão é um comportamento natural para tornar prevalecente a ideologia da classe dominante. Nessa perspectiva, burocracia implica poder, controle e alienação, viabilizados através de um aparelho impessoal, hierarquicamente organizado, que deve agir mediante critérios impessoais e métodos racionais em consonância com a tipologia weberiana. A relação de poder se efetiva através da organização burocrática

[...] porque pode punir, porque detém o monopólio do saber (o sigilo burocrático), porque consegue que seus participantes se identifiquem com ela, porque está de acordo com as regras do jogo capitalista, porque pode recompensar e porque detém a riqueza. A organização detém, portanto, as fontes do poder. (MOTTA, 1994, p. 48)

É de fundamental importância assinalar o risco de se incorrer em uma concepção reducionista com foco somente no controle exercido pela burocracia sobre a vida social e eliminar as relações sociais capitalistas, ou seja, as relações de produção geradoras da mais-valia. Assim, a crítica ao conceito weberiano de dominação (e ao marxismo weberiano) é justificada na medida em que este não se relaciona com as determinações de mercado ou com interesses de classe. Sua estreiteza refere-se à redução de seu significado à concepção de obediência no campo das relações individuais.

A crítica ao conceito weberiano ganha densidade na síntese elaborada por Souza Filho (2006) que se apropria dialeticamente de sua contribuição para superá-la e nos permitir compreender

[...] que a burocracia é a forma legítima de obter obediência de um grupo de pessoas e exercer o poder de classe para atingir objetivos voltados para a expansão capitalista, através do emprego econômico de recursos materiais e conceituais e do esforço humano coletivo, assim como da adequação desses recursos aos fins visados, que se expressam, também, pela necessidade de atender determinadas demandas da classe dominada. Consideramos que dessa forma o conceito de burocracia fica completo em suas determinações essenciais. (id., ibid. p. 91)

Assim, a burocracia instalada no seio do Estado concentra poder, detém o controle de importante parte do processo normativo da sociedade, assume protagonismo estratégico na implementação das políticas de governo. Em face disso e, paradoxalmente, a burocracia é, ao mesmo tempo, fenômeno que pode produzir os efeitos paralisantes de todo movimento emancipatório, tornar possível alavancar o processo de emancipação política, tornar viável e garantir a ordem social capitalista, mas também implementar ações do Estado voltadas para as necessidades dos dominados. Encerra, segundo Nogueira (1998), a “luta sem tréguas entre os sistemas e a política, entre a razão operacional e a razão normativa, entre a autoridade e a autodeterminação política” (id., *ibid.* p. 260). Mais do que isso esclarece o autor:

Seja como for, em qualquer dos casos, importa muito saber da tensão que se manifesta entre *processo* e *projeto*, entre condições objetivas e construções subjetivas. Em outros termos, importa jogar luz sobre os sujeitos que fazem com que os processos ganhem sentido – sujeitos que, operando em condições por eles não escolhidas, conforme famosa passagem de Marx, lutam para imprimir o selo de seus interesses no curso das coisas, com o intuito de dirigi-lo ou de subsumi-lo a um dado ritmo e desfecho (id., *ibid.*, p. 265).

Trata-se de um nível de compreensão crítica que contribui para elucidar a intrincada teia de relações que conformam o fenômeno burocrático. Ao ceticismo de Weber, que faz o prognóstico da completa escravização da racionalidade ao poder do capital, opõe-se a perspectiva de democratização do poder que torna possível ampliar a capacidade de contestá-lo, de fazer uso do planejamento e da tecnologia numa perspectiva ético-finalista de emancipação política. Comandar e obedecer, do ponto de vista da análise gramsciana, implica que todo comando supõe obediência e um fim pretendido, podendo o comando ser imposto hierarquicamente ou mediante acordo prévio e obtenção da colaboração. A perspectiva democrática de Gramsci nos aponta a distinção entre relação comando-obediência, própria de um comando autoritário onde as ordens são acatadas por servilismo, e aquela presente num regime democrático em que a assimilação consciente da direção a ser seguida é identificada em algum nível. Essa distinção tem suas raízes na fonte do poder de que é emanada a disciplina. É importante elucidar que

Se a origem for “democrática” – autoridade exercida num grupo socialmente homogêneo, através de uma função técnica especializada – a disciplina será autônoma e livre; se a origem do poder for arbitrária ou uma imposição extrínseca e exterior, ela será servil (GRAMSCI *apud* SOUZA FILHO, 2006, p. 73/74).

Ou seja, o sentido atribuído por Weber à dominação é também tratado por Gramsci sem perder de vista, contudo, que a questão axial é a dominação de classe. Muito embora toda ordem administrativa se expresse pelo seu caráter de dominação, o que define a administração

burocrática é sua estrutura administrativa racional de dominação. Na perspectiva weberiana, a burocracia é definida “[...] através de um conceito estreito de dominação e da dimensão instrumental da racionalidade” (SOUZA FILHO, 2006, p. 86).

Weber não atribui centralidade na sua análise à questão da dominação de classe presente na burocracia, simplesmente porque seu objetivo restringe-se a demonstrar que a ordem burocrática é compatível com os pressupostos do capitalismo e que contribui para seu crescimento, tratando apenas da dimensão instrumental da razão. Apesar de o sociólogo alemão reconhecer que a expressão definitiva da burocracia só se efetiva a partir da intensificação do intercâmbio de mercadorias favorecido pelo crescimento da economia capitalista¹⁵, permanece aprisionado ao fetichismo da aparência e precipita-se no beco sem saída da capitulação da razão moral à ordem burguesa (MÉSZÁROS, 2002).

Assim, o aspecto que não pode de forma alguma ser desprezado na sistematização weberiana da experiência histórica da administração é a dimensão racional-legal imanente à ordem burocrática própria do Estado moderno. A burocracia atingiu seu mais alto grau de racionalidade em face da exigência de uma ordem jurídico-legal capaz não só de garantir a relação de exploração, mas também de dar legitimidade ao processo de mercantilização da força humana de trabalho própria da sociedade burguesa emergente e dos desdobramentos da revolução industrial. Era preciso uma forma de mediação que favorecesse a garantia da acumulação como força motriz da ordem capitalista e que melhor regulasse o grau de complexificação que a divisão social do trabalho atingia. Uma ordem administrativa que se mostrasse apta a desenvolver instrumentos regulatórios capazes de atenuar os efeitos do paradoxal empobrecimento de uma classe que quanto mais produzia a riqueza, mais dela se distanciava, ao mesmo tempo em que a riqueza produzida se concentrava nos cofres da burguesia.

O Estado moderno para se materializar requer uma ordem administrativa compatível com sua finalidade, sua organização racional-legal juridicamente legitimada. Dessa forma, compreender o fenômeno burocrático em sua totalidade requer explorar metodicamente não só seu caráter de dominação, mas também a racionalidade de sua estruturação. Evidenciamos que a organização burocrática como tipo de poder, de exercício da autoridade legal corresponde a um sistema racional em que a divisão do trabalho acontece através de ação

¹⁵ Para Weber quando o pesquisador constrói o tipo ideal “[...] formula perguntas a partir de seus valores, formula a problemática, no entanto a resposta que deve ser dada a essas perguntas deve ser puramente científica, neutra, livre de juízo de valor, aceitável para todos os cientistas”. Mas, afirma Löwy: “[...] infeliz ou felizmente, as coisas não são bem assim, isto, é, os valores de Max Weber entraram não só na definição do tipo ideal e na formulação da problemática, entraram também em sua resposta” (LÖWY, 1985, p. 57-58).

racional mantendo congruência entre meios utilizados e fins pretendidos. A burocracia estatal apresenta-se como terreno fértil para a práxis reiterativa na medida em que a dimensão instrumental-analítica da razão acaba por ser superdimensionada na sociedade burguesa em detrimento de sua dimensão emancipatória. O predomínio da mera práxis reiterativa no interior das organizações burocráticas, funcional à dominação capitalista e aos mecanismos de burocratização, constitui limite, mas é também, se pensada dialeticamente, o grande desafio a uma práxis reflexiva revolucionária (SOUZA FILHO, 2006; TRAGTENBERG, 1985; PARO, 2006).

Não há como desconsiderar a relevância do espaço ocupado por Weber entre os estudiosos da sociologia das organizações. Conforme assinala Tragtenberg (ibid.), merece atenção a preocupação demonstrada pelo sociólogo alemão em relação aos rumos que a expansão da burocracia poderia tomar, bem como ao seu evidente objetivo de criar mecanismos de defesa ante a expansão do predomínio do formalismo, das normas escritas, da subsunção das convicções pessoais à obediência hierárquica produzida no seio de uma estrutura inanimada: a máquina administrativa. Como se pode observar, as contradições presentes no fenômeno burocrático são negadas e apontam os limites da concepção weberiana em oposição à perspectiva da compreensão dialética.

Ao burocrata idealizado por Weber são atribuídas competências legais claramente determinadas, e ele está sujeito à autoridade somente em relação às suas obrigações oficiais, pois sua liberdade individual é preservada. A estrutura hierárquica é bem definida. O ingresso ocorre mediante livre relação contratual, respeitadas as qualificações técnicas para efeito de seleção dos candidatos, mediante, preferencialmente, exames e comprovações de títulos. Remuneração por salários fixos, carreira, rigorosa disciplina, controle e avaliação do desempenho do cargo, além do trabalho totalmente desligado da propriedade dos meios de administração e da impossibilidade de se apropriar desses meios são as características que tipificam o processo de trabalho do funcionário do Estado do ponto de vista da construção sociológica weberiana. No entanto, as suas objetivações se efetivam como um modelo único para todas as organizações; independentemente de fins distintos, os meios serão iguais. Aqui, como veremos mais adiante, situa-se uma das fontes de inspiração para o projeto neoliberal que dará a configuração neoweberiana que irá orientar o gerencialismo imposto à administração pública.

Em outros termos, as configurações enunciadas como novo “modelo gerencial”, que demandam a introdução na administração pública de métodos e técnicas adotados na iniciativa privada, emergem no ideário neoliberal sob a retórica de superação do modelo

burocrático, mas, como podemos observar, guardam íntima relação com aquelas generalizações defendidas por Weber. Alerta-nos Tragtenberg (1985): “Após definir sua tipologia de burocracia racional, mostra seu papel nivelador no plano formal: o burocrata, que obedece à autoridade com base na lei, e o povo são formalmente iguais” (id., *ibid.*, p. 139).

Este é um ponto crucial em nossa análise e que nos conduz às enumerações:

- 1) O problema hegeliano que destacamos: o Estado, através de sua ordem administrativa, opera para atender aos interesses universais, quando, na verdade, Marx demonstra que o Estado está a serviço e atua de forma complementar na preservação dos interesses de determinada classe em detrimento de outras.
- 2) Problemática de Weber: associando-se à questão anterior, o problema apresentado por Weber no que se refere ao caráter formal da burocracia faz parecer que o burocrata obediente à autoridade com base na lei, ou seja, no conjunto de normas estabelecidas na esfera estatal e o trabalhador subordinado à ordem administrativa das relações de produção capitalista estão sujeitos às mesmas determinações sem levar em conta suas particularidades.

Ainda na perspectiva da crítica ao pensamento de Weber, podemos nos apoiar nas considerações Mészáros (2002, p. 410):

Assim, a eternização das relações capitalistas dominantes, como horizonte inalterável da vida social, é realizada com sucesso por Weber graças a uma série de suposições definidoras e asserções categóricas. Na estrutura conceitual weberiana, embaralhar uma multiplicidade de grupos sociais heterogêneos – tanto na categoria dos “independentes” como no caso daqueles condenados para sempre à dependência hierárquica” – cumpre precisamente o propósito de se livrar da categoria realmente relevante de classes em luta.

Evidenciamos que, com estas explicitações, estaríamos diante de um processo de homogeneização simplificadora do real que se traduz na aparência de uma ordem justa e efetivamente igualitária em que semelhanças e diferenças desaparecem, dissimulando a tensão entre o singular e o universal. Buscamos nos apropriar das reflexões de Paro (2006) sobre as determinações universais do ato de administrar em contraposição à teoria burguesa que a restringe aos estreitos limites da ordem capitalista e torna irracional sua racionalidade. O conjunto de medidas orquestradas sob a égide neoliberal ilustra essa irracionalidade mediante o processo de precarização do trabalho tanto na esfera das relações de produção quanto na de reprodução social do capital. Tais iniciativas podem ser perfeitamente justificadas na medida em que são edificadas a partir de uma concepção de Estado vocacionado para atender a interesses supostamente universais. Para que realize sua vocação deve operar através de uma ordem burocrática também de caráter universal, e para que esse objetivo seja atingido propugna-se a adoção, no seio da administração pública, das práticas administrativas próprias

da iniciativa privada.

Dessa forma a precarização se efetiva seja pela emergência do modelo de acumulação flexível adotado como estratégia de reestruturação produtiva para superação da crise do fordismo/taylorismo e perpetuação do capital, seja pela adoção da “nova gestão pública” vocacionada para “sanear” (mas não superar) as deficiências da administração burocrática e a herança patrimonialista constitutivas dos pactos de dominação que sustentam a ordem burguesa em nosso país. Tais reflexões ganham maior adensamento com as contribuições de Alves (2011, p.89) ao salientar que

[...] a ofensiva do capital não se restringe apenas à instância da produção propriamente, mas atinge hoje mais do que nunca, sob o capitalismo manipulatório, instâncias da reprodução social, colocadas como nexos orgânicos da produção como totalidade social.

Ao analisar a morfologia social da reestruturação produtiva do capital, o autor nos revela que, na medida em que este vem assumindo extremado controle sobre a totalidade do metabolismo social, a captura da subjetividade do trabalho vivo torna-se crucial para a prevalência desse controle. Naturaliza-se a adoção de recursos espúrios, desde que estes consigam lograr êxito no estabelecimento de um novo nexos psicofísico capaz de ajustar ação e pensamento dos trabalhadores à racionalização da produção. O sociometabolismo do capital impõe constrangimentos à subjetividade humana, visto que

[...] instaura processos de subjetivação intrincavelmente paradoxais que, ao mesmo tempo que ampliam o templo da alma humana, a dilaceram e limitam suas potencialidades humano-genéricas, pela manipulação incisiva dos seus traços ontologicamente fundantes e fundamentais, como a linguagem e a capacidade simbólica do homem. (ALVES, 2011, p. 130-131)

O horizonte a nossa frente não é outro senão o desemprego em massa e da institucionalização da precariedade do trabalho, aspectos que caracterizam o sociometabolismo da barbárie produzido pela incontrolável necessidade de expansão do capital. Assegura-nos Mészáros (2002, p.131) que, no sistema do capital, “expansão só pode significar *expansão do capital* a que deve se subordinar tudo o mais, e não o aperfeiçoamento das aspirações humanas e o fornecimento coordenado dos meios para sua realização”. O sociometabolismo da barbárie se processa pela instauração da cultura do medo, da “dessocialização”, da desefetivação da subjetividade capturada e confrontada com o amplo espectro de inovações no campo da tecnologia e dos valores, conformando o terreno fértil que concorre para o engajamento estranhado do trabalho vivo. Este engajamento é condição necessária para que o capital alcance sua meta de acumulação desenfreada ainda que

concorra, paradoxalmente, para a destruição dessa mesma força de trabalho e da vida planetária (ALVES, 2011; ANTUNES, 2000; MÉSZÁROS, 2002).

As elaborações até aqui apresentadas são, para nós, de fundamental importância para nortear a investigação sobre o redesenho das estruturas da administração pública e a inserção do funcionário público, enquanto trabalhador assalariado cuja atividade, embora não crie valor diretamente, é necessária à sobrevivência da ordem do capital, o que justifica sua incorporação à noção ampliada de classe trabalhadora conforme sustenta Antunes (2000).

Esse redesenho da ordem administrativa que se faz de forma indissociada do processo de reestruturação produtiva visa à desconstrução conduzida pelo neoliberalismo do processo de ampliação e aprofundamento de direitos para assegurar a restauração das condições que caracterizam um capitalismo em que impera as leis do mercado. Para entendermos esse movimento que tem como horizonte a restauração plena da economia política do capital, retomaremos as análises que se sustentam no pensamento gramsciano, fundamentalmente a categoria de revolução passiva.

1.3 – REFORMA E CONTRARREFORMA: OS IMPERATIVOS DO CAPITAL, PARTICULARMENTE EM SOLO BRASILEIRO.

Assinalamos anteriormente que, para Marx, toda forma de controle social sobre o movimento do capital que implique em ganhos para os trabalhadores no enfrentamento aos efeitos deletérios do modo de produção capitalista deve ser entendida como vitória da Economia política do trabalho. Vimos ainda que Engels já vislumbrava o processo de ampliação do conceito de Estado ao reconhecer em *A origem da família, da propriedade privada e do Estado* que a dominação de classe se fazia também de forma pactuada em busca de legitimação consensual, a partir do momento em que os dominados avançavam em suas conquistas e obrigavam com isso a burguesia a recuar em maior ou menor nível.

Quando o antagonismo entre os interesses de classe ganha visibilidade e os conflitos se tornam claramente perceptíveis, eles passam a ser tratados tão somente como efeitos sem qualquer vinculação com suas causas, ou seja, o pensamento burguês insiste em negar a lógica destrutiva que conforma as relações de produção e reprodução próprias do modo capitalista. O caráter contraditório da totalidade social precisa ser negado pela arbitrariedade da ideologia dominante cuja pretensão é fazer crer no caráter linear e evolucionista, sem riscos de

descontinuidade ou rupturas. Conceber o risco de aprofundamento do processo democrático é deixar-se tensionar até o limite em que se faz explícita a contradição dialética a partir da qual o resultado dos antagonismos denuncia os momentos fundantes do deterioramento do modo de produção capitalista.

A partir das contribuições de Gramsci, é possível seguir mais adiante na identificação das determinações constitutivas do processo de ocidentalização, através de categorias tais como hegemonia, guerra de posição, sociedade civil, revolução passiva. A reconstrução do campo teórico marxista realizada por Gramsci resulta do seu esforço intelectual, assentado em sua formação política e militância de esquerda, para produzir uma profunda reflexão sobre a crise do liberalismo, do Estado, da democracia, emergente a partir de meados do século XIX que permita perseguir respostas que instrumentalizem o enfrentamento aos desafios impostos, sempre na perspectiva marxista. De tal forma, o recurso ao instrumental analítico gramsciano contribui para tornar claro que essa expansão do controle democrático não se faz como simples concessão do capital ou nos termos de um “acordo de cavalheiros”.

Assim nos alerta Coutinho (2011) sobre a concepção gramsciana de revolução passiva:

Na verdade, Gramsci não se refere à “revolução passiva” como uma “revolução frustrada”, isto é fracassada ou inexistente; ao contrário, trata-se para ele de um tipo específico de revolução exitosa, ainda que feita através de conciliações pelo alto e pela exclusão do protagonismo popular, o que gera um processo de transformações político-sociais, do qual resulta em suas palavras, “uma ditadura sem hegemonia (COUTINHO, 2011, p. 226)

Somamos a essas considerações as elaborações de Teixeira (2006) que nos oferecem substancial contribuição para compreendermos, à luz do pensamento gramsciano e mais especificamente com o foco na temática da revolução passiva, a construção histórica dos modos de conceber, administrar e realizar a proteção social ao trabalhador brasileiro. A incursão realizada pela autora na obra de Gramsci e o recurso à ampla literatura sobre a temática da revolução passiva por ela utilizado balizam os caminhos que devemos percorrer em nossa análise, na medida em que apontam valiosas concepções e referências históricas a serem destacadas nas pesquisas realizadas.

Do ponto de vista conceitual, no esforço de compreender o processo de formação do Estado burguês moderno na Itália¹⁶ ocorrido na segunda metade do século XIX, bem como na

¹⁶ Cf. Teixeira (2006), quando trata especificamente da ampliação do conceito de revolução passiva a partir da polémica de Gramsci e Croce, em que o primeiro identifica no *Risorgimento* em um processo de dimensões próprias de uma época histórica, que tem início com o final da era napoleônica. “Nela, as novas classes dominantes – formadas como resultado da conciliação entre burguesia e as velhas camadas de grandes proprietários rurais – reagem contra as consequências mais radicais da Revolução Francesa, mas ao mesmo

busca de interpretar fenômenos sociais em sua complexidade como foram o fascismo e o americanismo, a revolução passiva é definida pelo pensador italiano, de forma mais abstrata, nos seguintes termos:

[...] expressão prática das necessidades da ‘tese’ de se desenvolver integralmente, até o ponto de conseguir incorporar uma parte da própria antítese, para não se deixar superar, Isto é, na oposição dialética somente a tese desenvolve, na realidade, todas as suas possibilidades de luta, até capturar os supostos representantes da antítese (GRAMSCI *apud* TEIXEIRA, 2006, p. 29)

O processo de revolução passiva compreende, pois, a presença de dois momentos. Um primeiro momento diz respeito ao movimento de “restauração”, ou seja, a reação das classes dominantes frente ao risco de que um levante dos “de baixo” possa resultar em transformações profundas e efetivas na ordem estabelecida. Num segundo momento, trata-se de reconhecer o caráter de “renovação”, o que significa dizer que parte das demandas populares acaba por ser atendida pelas classes dominantes, mesmo que estrategicamente transfiguradas em concessões e não em conquistas.

A revolução “pelo alto” pressupõe, nesse sentido, que através de “restaurações” as classes dominantes acabam por acolher exigências vindas dos movimentos populares, fato que lhe imprime o caráter progressista. Por isso, para Gramsci as revoluções passivas podem ser também chamadas “restaurações progressistas” ou “revoluções-restaurações”. Não obstante o caráter restaurador, é possível identificar a concretização de transformações reais e efetivas.

Conforme sustenta Teixeira (2006), é preciso que se estabeleça a distinção entre revolução passiva e contrarrevolução ou contrarreforma, qual seja, a primeira implica a implementação, ainda que pelo alto, de algumas reformas em resposta ao desenvolvimento da sociedade e como consequência de pressões realizadas pelas classes subalternas. Ainda assim favorece a prevalência de formas ditatoriais na medida em que contribui para o fortalecimento do Estado em prejuízo da sociedade civil. O Estado toma para si a função de dirigir a luta pela renovação, em substituição aos grupos sociais. O transformismo é o expediente caro às práticas de cooptação que visam a neutralizar a representação política e cultural das classes subalternas. Se na revolução passiva a eliminação do protagonismo histórico dessas classes ocorre de forma subliminar, a contrarreforma tem como propósito explicitar a revogação dos direitos conquistados por meio das “revoluções pelo alto”.

Diferentemente do que ocorre no modelo de revolução jacobina realizada a partir de

tempo introduzem pelo alto, ainda que contra as massas populares, muitas das conquistas dessa revolução. (GRAMSCI, 1999: 298/300) Trata-se da época na qual o liberalismo se consolida e se expande, mas em aberta oposição à democracia. Gramsci não hesita em dizer que o liberalismo antidemocrático de Croce é apenas uma ideologia que busca justificar e legitimar a revolução passiva.” (id., *ibid.*, p 31),

baixo, no caso da revolução passiva, a substituição da classe pelo Estado corresponde a uma “ditadura sem hegemonia”, na qual o Estado, mesmo autoritário, não pode prescindir de um mínimo de consenso, sob pena de ter que adotar estritamente a coerção e tornar-se inviável em longo prazo. A questão do consenso merece, ainda, ser analisada sob dois enfoques: “consenso passivo” e “consenso ativo”. No primeiro, de caráter indireto, sem iniciativa popular, sem democracia de base, prevalece o Estado e sua dominação. Ele mantém a perspectiva repressiva e burocrática ou corporativista/burocrática, a preponderância da burguesia estatista e institucionalista. O segundo, de caráter direto, em que está presente a auto-organização das massas, prioritariamente pela direção hegemônica, mantém a perspectiva expansivo/democrática, a preponderância operária e popular, ou seja, faz-se presente a revolução popular e democrática e é antiestatista (BUCI-GLUCKSMANN e THERBORN *apud* TEIXEIRA, 2006).

O consenso mínimo ou “consenso passivo” é, na verdade, o que Gramsci chama de “transformismo”¹⁷, instrumento analítico utilizado pelo pensador marxista para caracterizar o processo de formação do Estado moderno na Itália.

Com efeito, a apreensão da totalidade social revela, sem dúvida alguma, a importância do conceito de revolução passiva para a compreensão desse processo também em outros países. Constitui, na verdade, critério de interpretação que permite compreender épocas históricas inteiras.

Estamos diante de uma categoria política fundamental para compreendermos o processo de construção histórica da administração pública brasileira e particularmente da Previdência Social, um dos pilares da Seguridade Social concebida pela constituinte de 1988. Muito embora não tenhamos alcançado no Brasil a constituição de um Estado de Bem-Estar, não podemos negar a conquista de importantes direitos sociais no período que se estende de 1930 até a contrarreforma imposta pelo receituário neoliberal nas três últimas décadas. Somos um país que carrega a tradição de um Estado forte que se sobrepõe à nação brasileira construída a partir desse Estado, e não da ação das massas populares. Consideramos elucidativo o destaque de Teixeira (2006) às contribuições de Buci-Glucksmann e Therborn sobre a relação entre revolução passiva e as políticas sociais e econômicas de tipo keynesiano

¹⁷ “O transformismo como uma das formas históricas daquilo que já foi observado sobre a ‘revolução-restauração’ ou ‘revolução passiva’, a propósito do processo de formação do Estado moderno na Itália [...]. Dois períodos de transformismo: 1) de 1860 até 1900, transformismo ‘molecular’, isto é, as personalidades políticas elaboradas pelos partidos democráticos de oposição se incorporam individualmente à ‘classe política’ conservadora e moderada (caracterizada pela hostilidade a toda intervenção das massas populares na vida estatal, a toda forma orgânica que substituisse o rígido ‘domínio’ ditatorial por uma ‘hegemonia’); 2) a partir de 1900, o transformismo de grupos radicais inteiros, que passam ao campo moderado” (GRAMSCI *apud* TEIXEIRA, 2006, p. 35).

adotadas no Brasil.

O ‘modelo’ de análise gramsciano não vale apenas para países de capitalismo desenvolvido que passaram por uma revolução passiva fordista. Podem ser encontrados em certos países capitalistas ‘dependentes’ semiperiféricos os mesmos mecanismos de revolução passiva, que modernizaram o Estado e a sociedade pelo alto. Este é o caso dos ‘Estados de compromisso nacional popular (populistas) dos anos 1930-1950 na América Latina, *o de Vargas no Brasil*, o de Perón, na Argentina ou de Cárdenas no México. A função do Estado no processo de industrialização e na modernização faz-se acompanhar por uma forma específica de constituição da classe operária como sujeito de ação política. (BUCI-GLUCKSMANN e THERBORN *apud* TEIXEIRA, 2006, p. 37)

A emergência do Brasil como país capitalista não foi determinada por rupturas definitivas com os padrões tradicionais de organização da sociedade e do Estado, uma vez que nossa burguesia sempre se manteve aliada às velhas classes dominantes e aos segmentos militares¹⁸. Sua dinâmica jamais esteve comprometida com a promoção social ou em gerar um padrão de desenvolvimento que pudesse assegurar a sustentabilidade econômica e também sociopolítica e ambiental. Isso explica por que não chegamos a efetivar, ante nossa posição dependente no quadro do capitalismo internacional, o Estado de Bem-Estar Social.

A revolução burguesa brasileira vinculou-se historicamente à conciliação, à busca de composições e acordos voltados estrategicamente para compensar os grupos e os interesses com maior identificação com as fases que deveriam ser superadas (NOGUEIRA, 1998). Em outros termos, Vianna (1996) assinala que o Brasil, em toda sua importante extensão no continente americano, ganha destaque entre os países ibero-americanos, pelo fato de atingir a modernização mantendo compromisso com o seu passado. Em razão disso o Brasil é, por excelência, o lugar da revolução passiva. “Nessa dialética brasileira em que a tese parece estar sempre se automeando como representação da antítese, evitar a revolução tem consistido, de algum modo, na sua realização” (id., *ibid.*, p. 01).

Ao Estado brasileiro sempre coube a função de articulador da modernização conservadora. No campo da administração federal é notório o fato de que não ocorreram rupturas, pois cada fase nova preservou o critério dominante na fase anterior, como veremos mais adiante. No que tange à Previdência Social, o desenho constitucional de 1988 foi e continua sendo erodido pelas “reformas políticas” implementadas no contexto da reforma do Estado e do ajuste estrutural que atravessaram os anos 1990 e a primeira década do século XXI. Os mecanismos adotados para que a Previdência Social viesse a dar conta das demandas e interesses históricos dos trabalhadores sempre se mostraram insuficientes. Ou seja, tanto a

¹⁸ Cf. Coutinho (2011), quando apresenta as análises desenvolvidas por sobre Marxismo e “imagem do Brasil” em Florestan Fernandes.

reforma administrativa que remonta a era Vargas¹⁹ quanto o surgimento da Previdência Social brasileira²⁰ constituem fenômenos que se desenvolveram no contexto do processo macroscópico da revolução passiva no período que vai de 1930 a 1988 em que a composição de forças sociais se alterava, na medida em que as classes subalternizadas ampliavam a consciência das relações desiguais. O período que se estendeu do final da década de 1970 até fins dos anos 1980 foi marcado pela emergência de grupos organizados que passaram a reivindicar melhores condições de educação, saúde, moradia, urbanização. Mulheres, índios, negros, homossexuais lançaram-se em lutas que visavam ao fortalecimento de suas próprias identidades, a favor dos direitos humanos, preservação do meio ambiente, lutas estas combinadas com o surgimento de um movimento sindical autônomo e combativo e de partidos políticos com base social. Sinalizavam para o fortalecimento da sociedade civil brasileira.

Esse processo, no entanto, foi contra-atacado pelas forças conservadoras e se degenerou no quadro da contrarreforma neoliberal dos anos 1990, cuja expressão mais imediata foi, respectivamente, o advento do gerencialismo e o confisco dos direitos conquistados pelos trabalhadores. Esse reformismo *enragé*, para usar os termos de Nogueira (1998), que marcou as últimas décadas do século XX, estendeu seus efeitos nefastos até os dias atuais em um longo processo de destruição dos serviços públicos.

A cultura da crise disseminada a partir dos anos 1990 foi extremamente funcional ao processo de desmonte dos serviços públicos, ao escamotear que

É no leito das lutas ofensivas dos trabalhadores e da ação reativa do capital que os sistemas de seguridade são incorporados na ordem capitalista, como mecanismos potencialmente funcionais ao processo de acumulação e afetos ao processo de construção de hegemonia (MOTA, 2000, p. 131)

¹⁹“Ali (nos anos 30) teve início o que a literatura especializada caracteriza como a fase de pleno amadurecimento do Estado, que se organizou e se efetivou como instituição político-jurídico-administrativa. Naqueles anos, começou a ser visualizado o desafio de criar uma administração pública moderna, burocrática, sintonizada com os novos tempos que se previa para o País, capacitado, portanto, para desempenhar papéis relevantes na regulamentação econômica, no fomento ao crescimento industrial, no atendimento das crescentes demandas sociais e dos novos encargos impostos ao Estado pelo sistema produtivo nacional” (Nogueira, 1998, p. 94). O Governo passa a atribuir à administração pública a função de conduzir de forma eficiente os negócios públicos.

²⁰ A origem da estruturação do sistema público de proteção social no Brasil efetiva-se mediante as pressões exercidas pelas categorias de trabalhadores, vinculada à própria construção da nacionalidade. Na década de 30, as mudanças produzidas na economia, determinaram uma nova forma de organização política, quando o Estado assume papéis decisivos para estruturar as bases da implantação definitiva da industrialização, assim como para investir em políticas sociais. A fase inicial do sistema de previdência social brasileira se estende até 1945, é protagonizada pelo Estado e empresariado industrial, definidores de seu perfil contencionista, segmentado, com um elenco reduzido de benefícios para os trabalhadores industriais que representavam a parcela mais significativa dos assalariados incorporados à cidadania regulada. Delgado (1999), Coutinho (1985), Pravato (2001).

É inequívoca a apropriação simbólica pelo neoliberalismo da necessidade de promover as reformas historicamente requeridas pelas classes subalternizadas para transformá-las em seu inverso, pois o que conta, na verdade, não é a necessidade humana dos trabalhadores, mas os imperativos estruturais da própria valorização e reprodução do capital. Para obter o consenso e implementar as (contra) reformas foram adotados argumentos de natureza fiscal e econômica para justificar a urgência de se atingir o equilíbrio dos atuais e futuros déficits orçamentários do sistema previdenciário, bem como os efeitos sobre a política macroeconômica de estabilização. Porque era preciso manter oculto o caráter estrutural da crise do modo de produção capitalista.

A “espetacularização” da crise, lançada a público pela mídia, fazia-se impregnada pelo cinismo²¹ e visava a antecipar a percepção distorcida da realidade²² no intuito de tornar verdade as mentiras que sustentavam o sistema ideológico arbitrário²³ e político de dominação neoliberal. Em outros termos, por trás das justificativas apresentadas, o objetivo das contrarreformas da Administração Pública e da Previdência Social, nos anos 1990, era neutralizar os avanços produzidos pelo processo de democratização do país, expressos na Constituinte de 1988, e com isso promover não só a estagnação, mas também um grande retrocesso nas políticas voltadas para o aprofundamento e ampliação de direitos sociais. Os direitos dos trabalhadores foram desregulamentados e flexibilizados de forma a garantir ao capital os mecanismos necessários para adequar-se à fase da globalização e do neoliberalismo.

Mészáros (2002) nos adverte sobre o que de fato implica a distinção entre o gradualismo revolucionário restrito aos parâmetros definidos pelo capital e as necessárias mediações materiais e institucionais. Em sua radicalidade, o autor alerta que não se deve confundir gradualismo e mediação, pois, mesmo que esta implique em mudanças realizadas “passo a passo”, o que de fato importa é como esses passos se articulam com uma estratégia global que não vise apenas à melhoria do padrão de vida dos trabalhadores, mas a reestruturação da divisão do trabalho de forma radical. Nesse sentido a fragmentação e a

²¹“O modo mais destacado dessa ‘mentira’ sob o disfarce da verdade’, nos dias atuais, é o cinismo: com desconcertante franqueza, ‘admite-se tudo’, mas esse pleno reconhecimento de nossos interesses não nos impede, de maneira alguma, de persegui-los; a fórmula do cinismo já não é o clássico enunciado marxista do ‘eles não sabem, mas é o que estão fazendo’; agora é ‘eles sabem muito bem o que estão fazendo, mas fazem assim mesmo’” (ZIZEK 1996, p. 14).

²² “A distorção ideológica não decorre do fato de a ideologia ser uma aparência, e sim do fato de ela estar mobilizada para ‘neutralizar a história, abolir as diferenças, ocultar as contradições e desarmar toda tentativa de interrogação’” (CHAUÍ *apud* KONDER, 2003, p. 144). Gramsci estabelecia a diferença entre ideologia arbitrária, racionalizada, desejada, e que devem ser submetidas a uma crítica que as desqualifica, e a ideologia historicamente orgânica, que constitui as representações que independem de ponto de vista particular ou de um determinado grupo (id., *ibid.*).

divisão de interesses também no interior da classe trabalhadora serve de sustentação aos propósitos do Estado burguês.

Os organismos de representação da classe trabalhadora foram fatalmente atingidos e, no caso dos sindicatos, estes se tornaram cada vez mais voltados para uma ação defensiva, de caráter imediatista e contingencial, numa clara demonstração de regressão das ações sindicais de defesa da classe trabalhadora no universo do capital. Interessa-nos aqui destacar que as representações sindicais dos trabalhadores da função pública, aos quais destinaremos uma análise mais aprofundada nos capítulos que se seguem, não estão a salvo desse rolo compressor e do aliciamento pelos interesses conservadores.

Para garantir minimamente os direitos sociais já conquistados, o que seguiu foi a perda dos seus traços anticapitalistas; enquanto a revolução técnica do capital se tornava mais ofensiva, os sindicatos “lutavam para assegurar o mais elementar e defensivo dos direitos da classe trabalhadora, sem os quais sua sobrevivência estaria ameaçada: o direito ao trabalho, ao emprego” (ANTUNES, 1997, p. 148). No interior dessas questões, ganha vulto o sindicalismo de participação em substituição ao sindicalismo de classe, que se apresenta desguarnecido de perspectiva crítica sobre os elementos básicos do complexo movente do capital. Ao experimentar uma crise sem precedentes, o movimento sindical abre seus flancos às investidas das forças conservadoras (PRAVATO, 2001).

Em relação aos movimentos sociais, estes perdem seu traço distintivo que é o posicionamento combativo e o horizonte emancipatório e passam a adotar uma postura mais pragmática. Voltam-se mais para a gestão de políticas públicas do que para a oposição política. Assim assinala Nogueira (2005, p. 58) referindo-se aos movimentos sociais:

O discurso por eles referenciado repercutirá claramente a situação. Ficaré, por um lado, mais “técnico” e “operacional”, abrindo-se tanto para a inovação conceitual quanto para uma mudança de enfoque. Por outro lado, ficará mais “ético”, tendendo a abandonar a luta no terreno político-estatal para se concentrar na defesa de valores e direitos em escala mundial.

Ora, aí estão postas, de forma sumariada, a distinção entre os pactos de dominação que marcaram a emergência e desenvolvimento do capitalismo, típicos de um movimento de revolução passiva em que as tensões entre as classes antagônicas reverberavam em avanços na construção da democracia possível nos marcos do capital ao promover reformas no Estado brasileiro ainda que na perspectiva da modernização conservadora, e o movimento de contrarreforma conduzido pelo ideário neoliberal que toma de assalto as conquistas das classes trabalhadoras e dos movimentos sociais. Souza Filho (2011) sintetiza o fenômeno de consolidação do neoliberalismo no Brasil ao analisar a contrarreforma administrativa:

A política implementada pelo Governo Fernando Henrique para viabilizar o desenvolvimento do país é marcada por forte orientação neoliberal: privatizações indiscriminadas e com possibilidade de utilização de “moeda podre” para compra das estatais, reforma da previdência baseada em ônus para os trabalhadores; diminuição da máquina administrativa e enfraquecimento da intervenção social do Estado; inserção subordinada do país no mercado internacional, dentre outras (SOUZA FILHO, 2011, p. 169).

Temos, dessa forma, um horizonte que se apresenta totalmente adverso à classe trabalhadora na medida em que o sociometabolismo do capital cria as condições favoráveis para que o mercado possa avançar de forma contumaz e implacável na ampliação de seu poder regulador. Partimos dessa incursão no pensamento crítico para apreendermos o Estado moderno, sua racionalidade expressa na administração burocrática bem como as metamorfoses impostas pelo necessário reordenamento do capital, e para avançarmos em nossa análise sobre as repostas que até então vêm sendo adotadas, no território brasileiro, ante os avanços dos segmentos subalternizados na luta pelo aprofundamento e universalização de direitos.

A fração da classe trabalhadora, os trabalhadores da função pública, particularmente aqueles que trabalham na máquina administrativa no âmbito da Previdência Social, é requisitada a operar, sob os “inovadores” modos de gestão, as medidas regulamentares restritivas de direitos, com pretensa eficiência e eficácia. Ao mesmo tempo em que ao funcionalismo público destina-se papel de destaque entre as causas das crises do Estado no discurso neoliberal.

Na perspectiva metodológica por nós enunciada neste capítulo, entendemos que as análises e reflexões até aqui desenvolvidas reúnem as categorias analíticas imprescindíveis para o desenvolvimento dos capítulos que se seguem, nos quais ganhará centralidade o efetivo processo de contrarreforma Administrativa e da Previdência Social brasileira, para finalmente compreendermos os impactos no exercício profissional do trabalhador da função pública do novo *modus operandi*, a nova instrumentalidade racional supostamente inaugurada pelo gerencialismo como forma de superar a administração burocrática.

CAPÍTULO II

A CONTRARREFORMA DO ESTADO NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

2.1 – À GUIA DE INTRODUÇÃO À ANÁLISE DO PROCESSO DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A apropriação do conceito de revolução passiva, a identificação do Estado brasileiro com a concepção ampliada de Estado nos oferecem indicações valiosas para a compreensão do processo histórico de implementação da Política Social no Brasil e as contrarreformas antecipadas pela burguesia, como são exemplos mais recentes a Reforma Administrativa e da Previdência Social, que sucederam à Constituição de 1988, implementadas nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), respectivamente, mas que permanecem em curso, como clara regressão de direitos da classe trabalhadora. Ao analisar esse quadro histórico, Coutinho (2011) nos adverte:

Dada a concreta correlação de forças que então se manifestou, essa nova institucionalidade foi fortemente marcada pelas lutas das classes subalternas; a meu ver, a transição – ainda que, em seu momento resolutivo, tenha reproduzido a velha tradição brasileira dos “arranjos” pelo alto – foi também determinada, pelo menos em parte, pelas pressões que provinham “de baixo”. Por isso, não é de modo algum casual que a Constituição de 1988, que recolheu em seu texto muitas dessas pressões, tenha se tornado – desde o governo Collor até o governo Cardoso – um dos principais alvos da luta que a burguesia vem travando para consolidar entre nós uma nova forma de dominação de classe (id., *ibid.*, 235-236)

Podemos antecipar que entre as categorias gramscianas será de fundamental importância para nossas elaborações a compreensão da categoria de revolução passiva, enquanto critério de interpretação. Isto porque, como veremos mais adiante, é importante precisar os momentos em que as correlações de forças entre capital e trabalho foram sustentadas por um Estado forte que se colocou acima da nação para favorecer o confisco de direitos conquistados pelos trabalhadores. Tal fenômeno evidenciou-se ao longo da história da administração pública brasileira e, em particular, no âmbito da Previdência Social. Diferentemente do que ocorre no movimento de revolução passiva, em que o aspecto restaurador não elimina possibilidades de modificações efetivas que podem tornar-se matriz de novas modificações na composição de forças, o que assistimos nas últimas três décadas foi a desconstrução pela contrarreforma neoliberal de direitos sociais conquistados em nosso país em tempos anteriormente marcados por revolução passiva (TEIXEIRA, 2006).

Em grande escala, o que ocorre é que o Brasil, enquanto Estado capitalista periférico, vê-se cada vez mais enredado na trama da oligarquia financeira e belicista imperial, que o torna alvo fácil de um programa que visa a impor limites ao seu desenvolvimento para

saquear seus recursos. Estancar os avanços expressos na Constituição de 1988 requer medidas voltadas para o reordenamento da sociedade política. Não é à toa que a mudança de paradigma da administração pública ganha centralidade e passa a ser priorizada na perspectiva de constituir uma ordem administrativa funcional ao contexto de globalização, reestruturação produtiva e ideologia neoliberal.

No curso dessas mudanças, um marco importante foi a transformação em 1995, no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, da Secretaria de Administração Federal no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Criado por força da medida provisória nº 813/95, a qual somente em 1998 foi convertida na lei nº 9.649/98, ponto de partida para o que ficou conhecido como Reforma Gerencial do Estado Brasileiro. Um amplo leque de competências foi atribuído a esse órgão: cuidar das políticas e diretrizes para a reforma do Estado; política de desenvolvimento institucional e capacitação do servidor, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; reforma administrativa; supervisão e coordenação dos sistemas de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais; modernização da gestão e promoção da qualidade no setor público; desenvolvimento de ações de controle da folha de pagamento dos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC. O MARE veio a ser extinto pela medida provisória nº 1.795/99, quando então, pelo decreto presidencial nº 2.923/99, suas atribuições foram transferidas para o então Ministério do Orçamento e Gestão.

Antes mesmo de nos atermos especificamente à análise do que de fato representou a instituição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado brasileiro, conduzido pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, editado pelo MARE, em 1995, e após as premissas teóricas até aqui desenvolvidas, cremos que é apropriado retomarmos alguns preceitos que contribuem para contextualizar o incremento da lógica de gestão capitalista de viés neoliberal. As estratégias engendradas para garantir a hegemonia do projeto neoliberal no Brasil e suas diretrizes para as políticas públicas tiveram início no governo Collor e contaram com a entusiasta defesa do governo Fernando Henrique Cardoso sob a égide das determinações dos países centrais, como a Inglaterra no Governo Margareth Thatcher (1977-1990) e os Estados Unidos com Ronald Reagan (1981-1989), experiências mundialmente reconhecidas como *tachtcherismo* e *reaganismo*.

Pressões externas definiram as transformações impostas à administração pública brasileira, que passou a reproduzir a cultura das organizações privadas. Não é possível desconsiderar o peso de tais influências sobre as relações de trabalho, num contexto

institucional permeado pelo chamamento do desenvolvimento econômico e social conformado nas últimas décadas. Desse mimetismo resultam contradições intrainstitucionais em toda a esfera da administração pública. No âmbito da Previdência Social, as determinações partem da crise do modo de acumulação capitalista e gravitam especificamente em torno do processo de degeneração do modo de gerir a proteção social, articulado à regressão dos direitos previdenciários.

Em suma, tais mudanças operadas, calcadas no ideário neoliberal, integram um processo internacional mais abrangente, o qual regulamenta o “desregulamento” e a “liberalização”. Aspecto relevante nesse debate nos apresenta Amoroso Lima (2001) quando assinala criticamente os traços essenciais do novo reordenamento ídeo-político:

É o momento de se colocar em prática o conjunto de medidas operacionais que viabilizem as operações de cortes do gasto público, o equilíbrio orçamentário e a supressão dos investimentos sociais, como educação e saúde. É o momento de minimizar a participação do estado e mostrar ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial que a sociedade está devidamente instruída sobre as virtudes do mercado livre, das privatizações e da política econômica que a determinam” (id., *ibid.*, p. 64).

Um dos palcos privilegiados de luta entre a classe trabalhadora e a burguesia, a Previdência Social no Brasil é marcada por uma problemática gestão pública que se afirma ao longo do processo de formação e desenvolvimento histórico do Estado brasileiro. Problemas esses que constituem reflexos da também problemática relação historicamente estabelecida entre as várias dimensões do fenômeno estatal, entre tais dimensões e a sociedade; essas relações são determinadas pela decisiva dimensão da economia nacional inscrita no mercado mundial. Temos, então, como protagonistas nesse cenário o Estado nacional, os trabalhadores assalariados²⁴ e o empresariado industrial, portadores de distintos projetos em permanente e desigual disputa, subordinados às diretrizes do mercado mundial. Essas foram e continuam a ser as condições determinantes para os rumos, tanto para os avanços quanto para os retrocessos impeditivos da adoção de políticas sociais que se tornassem e se tornem capazes de promover a efetiva instituição de um Estado de Bem-Estar no Brasil. A Previdência Social destaca-se, hoje mais do que em qualquer época da sociedade burguesa, como um campo de batalha no escopo de uma guerra de dimensões muito mais amplas, submersa no jogo de interesses em favor da competitividade do capital, em detrimento das políticas sociais.

Analisar a estrutura administrativa que dá sustentação à Previdência Social impõe

²⁴ Até a Constituição de 1988, o modelo de previdência social brasileiro dependia exclusivamente do trabalho assalariado. A instituição do conceito de Seguridade possibilita a ampliação da cobertura, conforme será explorado em nossa análise no capítulo dedicado à contrarreforma da Previdência Social.

compreendê-la a partir da correlação de forças entre trabalhadores, empresariado e o Estado brasileiro. Requer compreender esse Estado inserido no contexto mundial e sua condição de país periférico, atravessado pelos interesses que movem o sistema do capital. Requer, fundamentalmente, não perder de vista que Ele traz consigo a herança do coronelismo e patrimonialismo presentes na sua própria constituição nos idos do Brasil colonial. Trata-se, nesse caso, de reconhecê-lo como território fértil onde prevaleceram historicamente os desmandos da autocracia burguesa²⁵, presentes nos diversos estágios do capital, até culminarem na desestruturação do trabalho e da seguridade social no cenário contemporâneo.

O Brasil integra o grupo de países cujo ritmo do desenvolvimento é diferenciado, na medida em que combina a assimilação de técnicas mais modernas com relações sociais e econômicas arcaicas, uma forma de desenvolvimento que conduz inevitavelmente ao progresso útil às grandes potências, mas que não é suficientemente capaz de salvaguardar seu povo de uma condição marcada historicamente pela dependência e exploração. Mas há que se reconhecer que o processo de industrialização e urbanização tornou-se hegemônico sobre as formas arcaicas, o que contribuiu para deflagrar novas composições, revolucionar o universo de valores e uma nova e complexificada estratificação social (COUTINHO, 2011)²⁶.

Com o esgotamento do modelo fordista/taylorista torna-se mundialmente necessário promover profundas mudanças e orquestrar novas estratégias no marco da chamada globalização. Em início dos anos 1980, o esgotamento do Estado Desenvolvimentista brasileiro expõe a incapacidade desse Estado de disciplinar ao mesmo tempo seus próprios quadros, o trabalho e o capital (SOARES, 2000). O rearranjo global do capitalismo que ocorre em face do declínio da taxa de lucro, da queda do crescimento econômico e do combate ao novo vigor que invade os movimentos sociais determinam que é chegada a hora de implantar um novo modelo de acumulação flexibilizado numa dinâmica que combina capital bancário com capital industrial, o qual resulta no processo de financeirização, em que o Brasil se insere como exportador de capital, e em que há ainda a necessidade, segundo a cartilha do ideário neoliberal, de se reformar o Estado.

A espetacularização dos déficits públicos, como responsáveis pela crise econômica, compõe, na verdade, uma cultura da crise, conforme denuncia Mota (1995), que junto com a

²⁵ A concepção de autocracia burguesa em Florestan Fernandes pode ser assim compreendida: “Em estreita articulação com a dependência, que torna a burguesia brasileira carente de autonomia, o temor ao proletariado e ao socialismo contribuiu ainda mais para fazer com que essa classe adotasse, na busca da consolidação de seu domínio, o caminho de uma ‘contra-revolução prolongada’ (RBB, 310 e ss.), que se apóia politicamente em formas mais ou menos explícitas de poder ‘autocrático’ (COUTINHO, 2011, p. 231).

²⁶ Sobre reflexões teóricas a partir do legado de Florestan Fernandes relativas às transformações sociopolíticas ocorridas ao longo da história brasileira, (COUTINHO, 2011).

satanização do Estado ditam as diretrizes da reforma da administração pública. O Plano Diretor cumpre seu dever de casa prescrito no Consenso de Washington. Sua máxima é um Estado enxuto, moderno, que prima pela eficiência, eficácia e efetividade²⁷. O Estado, que sempre interveio no processo econômico capitalista no seu estágio monopólico, estrategicamente passa a assumir as funções políticas organicamente imbricadas às funções econômicas (NETTO, 1992). Diante disso, evidencia-se a urgência, por parte dos governos de “ajustar” o Estado brasileiro em conformidade com o reordenamento macroeconômico conduzido pela burguesia internacional e com o projeto neoliberal. As reformas vão ocorrer a partir de um “ajustamento passivo”, sob condições impostas pelos consensos internacionais. Nesses termos, Amoroso Lima (2002) nos adverte:

Se é verdade que o capitalismo está se reorganizando na chamada “nova ordem mundial”, não é menos verdade que continua sendo capitalismo. O mundo do mercado e a lógica financeira que o identificam continuam cada vez mais vigorosos, só que ideologicamente embaçados, pois encobre-se a manutenção de um mesmo sistema, valorizando-se as mudanças, e encobre-se sua reprodução ampliada, valorizando-se a estabilidade. (id., *ibid.*, p. 69)

Nesse sentido, a partir dos anos 1990, no horizonte de nossas análises, destacamos dois eixos cruciais: um que se refere à Reforma do Aparelho do Estado, implementada a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), durante o governo Fernando Henrique, e o outro que se refere à Reforma da Previdência Social, consumada no governo Lula e que tende a se estender ao longo do atual governo Dilma Russef. Sobre esses pilares sedimentam-se as condições determinantes do exercício de trabalho do funcionário público da Previdência Social.

Retornamos, dessa forma, ao ponto crucial de nossa análise, definido inicialmente. O Estado capitalista, ou seja, sua ordem administrativa, longe de operar para atender aos interesses universais, mantém-se a serviço dos interesses de determinada classe em detrimento de outras. O problema do pensamento weberiano, ao eliminar as particularidades que delimitam o processo de trabalho do funcionalismo público, deixa em aberto a desastrosa possibilidade de realizar o seu ajuste à gestão empresarial e sua racionalidade instrumental. Em seguida, analisaremos essa nova arquitetura engendrada para flexibilizar a produção capitalista e a gestão pública.

²⁷ A “nova gestão pública (*new public management*), para mensurar o desempenho das organizações, adota os conceitos de eficiência -melhor forma de fazer algo com recursos disponíveis, eficácia - cumprir o objetivo proposto e efetividade - capacidade de atender as expectativas da sociedade” (TENÓRIO, 1997).

2.2 - FLEXIBILIZAÇÃO CAPITALISTA: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E GESTÃO PÚBLICA

Na sequência de nossas análises torna-se evidente que qualquer entendimento que possamos pretender acerca das metamorfoses sofridas no âmbito da sociedade política (Estado), com o desenvolvimento dos novos "desenhos institucionais" estabelecidos para implementação das políticas públicas, pressupõe explorar o árido território das inter-relações iminentes e necessárias entre as configurações impostas ao espaço da administração pública e as transformações operadas no mundo do trabalho. Implica abstraí-las das análises fragmentárias para compreender e explicar a repercussão dessas inter-relações na estrutura organizacional e nos métodos de trabalho, associada ao processo de erosão das relações sociais contemporâneas.

Em outros termos, trata-se de reconhecer que as mutações na dinâmica da sociedade burguesa vinculam-se às transformações operadas nas esferas econômica, ídeo-política e do trabalho. A economia globalizada, caracterizada pela união entre capitais industriais e financeiros, sob hegemonia deste último, configura uma nova ordem capitalista, onde emergem as novas tecnologias e novas formas de gestão da força de trabalho voltadas para modernizar e dinamizar a produção. Predominam as fusões e aquisições de empresas, o que era impossível de ser pensado há tempos atrás. Trata-se de um fenômeno que convulsiona o livre mercado (COIMBRA, 2006).

Em relação à esfera ídeo-política, prevalece a determinação de um Estado com mínima intervenção na economia e o predomínio de uma política de privatizações. O mercado torna-se o efetivo gestor das relações econômicas e sociais. Transforma-se em “uma instância mediadora societal elementar e insuperável. O Estado, de proporções minimalistas, passa a ser a única alternativa e forma para a democracia” (NETTO *apud* COIMBRA, 2006). A intensificação das privatizações encontra-se na base do processo de dismantelamento de empresas e do desmonte dos serviços públicos, que leva a reboque os direitos do cidadão o qual, por sua vez, adquire o status de cidadão-consumidor ante a mercantilização das políticas sociais.

As transformações nas esferas anteriores relacionam-se estreitamente com a metamorfose operada no mundo do trabalho: eliminação de postos de trabalho, fragmentação, flexibilização e precarização das relações de trabalho, o conseqüente e desastroso

enfraquecimento dos organismos de representação da classe dos trabalhadores.

A definição de classe trabalhadora, apresentada nos tempos atuais por Antunes (2000)²⁸, inclui não só aqueles que produzem diretamente mais-valia e que dessa forma participam diretamente para o processo de valorização do capital, mas também os trabalhadores improdutivos. Estes, embora assalariados, não se constituem como elemento vivo do processo de valorização direta do capital e de criação de mais-valia. Entretanto, para compreendermos as inter-relações entre os segmentos assalariados é preciso ter clareza quanto à função devida ao trabalhador improdutivo. Diferentemente da tecnocracia, os trabalhadores da função pública constituem um segmento efetivamente assalariado e, embora seu trabalho não produza mais-valia, está submetido ao processo de proletarianização que atinge toda a classe trabalhadora na atual fase do capitalismo. A coexistência entre trabalho produtivo e improdutivo compõe a totalidade dialeticamente estruturada e é determinada exatamente pelo processo global do desenvolvimento da acumulação capitalista.

Antunes destaca a concepção de Mészáros a respeito dos trabalhadores improdutivos:

São aqueles que se constituem em “agentes não-produtivos, geradores de anti-valor no processo de trabalho capitalista [mas que] vivenciam as mesmas premissas e se erigem sobre os mesmos fundamentos materiais. Eles pertencem àqueles ‘falsos custos e despesas inúteis’, os quais são, entretanto, absolutamente vitais para a sobrevivência do sistema” (MÉSZÁROS *apud* ANTUNES, 2000, p.102).

É a partir desses mesmos fundamentos materiais que se intensificam as transformações impostas pelo capital ao mundo do trabalho, operadas já a partir do surgimento do modo de produção fordista em constante e dialética relação com os redesenhos do modo de administrar a coisa pública. O pós-segunda guerra impulsionou a formação dos Estados de Bem-Estar, o estabelecimento de arranjos que combinaram as normas salariais fordistas com a regulação macroeconômica keynesiana e a extensão das políticas de proteção social, com propósito de desenvolver o consumo de massas e expandir a produção industrial para dar fôlego ao mais longo período de prosperidade verificado na trajetória do capitalismo, os chamados 30 anos gloriosos (DELGADO, 2001).

No Brasil, como pudemos analisar até aqui, referenciados na categoria gramsciana de revolução passiva, esse quadro ganhou contornos próprios marcados por transições processuais, condicionadas por conciliações, transações elitistas e exclusões. Sintetiza Nogueira “[...] nossos movimentos de mudança foram sempre levados a ceder diante do

²⁸ Concordamos com Antunes (2000, p. 102) quando sustenta que compreender a classe trabalhadora contemporânea em uma perspectiva ampliada, capaz de incorporar a totalidade dos trabalhadores assalariados não suprime a centralidade “[...] do trabalhador produtivo, do trabalho social coletivo, criador de valores de troca, do proletariado industrial moderno no conjunto da classe que vive do trabalho [...]”.

passado, que conseguiu se prolongar por intermédio de múltiplas sedimentações de natureza econômica, política e cultural” (NOGUEIRA, 1998, p. 12).

A partir de tais fundamentos, importa-nos sublinhar que o modo de produção e gestão do processo de trabalho conduzido pelo binômio fordista/taylorista e seu sucessor, o regime de acumulação flexível, evoluíram *pari passu* com o desenvolvimento dos modos de gerir a coisa pública: a herança patrimonialista, as formas de administração burocrática e a “nova gerência”, imbricadas no corpo estatal e sustentadas pelos pactos de dominação definidores do limite estrutural que se interpuseram ao aprofundamento e universalização de direitos. Esse conjunto de transformações afetou a vida tanto no plano econômico como político e tecnológico.

No que se refere à realidade brasileira, partimos da premissa de que:

[...] a ordem administrativa brasileira vai ser uma imbricação de patrimonialismo e burocracia, não por uma dualidade entre o “arcaico” e “o novo”, mas sim pela necessidade de ter uma ordem administrativa adequada à lógica de dominação e à estrutura de poder forjada por nossa “revolução burguesa” (SOUZA FILHO, 2011, p. 217).

Para os fins de nossa análise sobre as reconfigurações impostas à administração pública, a partir das primeiras décadas do século XX até a sua formulação contemporânea sob a fachada da “nova gestão” pública brasileira, entendemos como necessário buscar também compreender as influências que as teorias administrativas de cunho positivista exerceram. Isto não significa declinar da matriz teórica que baliza nossas reflexões. Ao contrário, e em coerência com os pressupostos da tradição marxista, supõe-se compreender os recursos e estratégias de fetichização de que dispõem as teorias burguesas para assegurar a subsunção do trabalho ao capital. No quadro da administração pública, implica compreender que tais estratégias têm como propósito instaurar os mecanismos de flexibilização da burocracia, os quais abrem flancos para a preservação de traços do patrimonialismo e participação das forças conservadoras na estrutura de dominação.

A desqualificação do trabalho e a alienação do homem trabalhador em relação ao processo no qual se envolve para gerar riqueza, sem que dela possa usufruir, sempre contaram com um corpo teórico para sua legitimação tanto no âmbito da produção quanto das mediações efetivas e necessárias ao ordenamento capitalista operadas no âmbito da administração pública²⁹.

Ainda que não seja nossa pretensão nos determos no campo das teorias da administração, reafirmamos que tomá-las sob a perspectiva crítica contribui para

²⁹ No processo de nossa pesquisa, recorremos à análise desenvolvida por Paes de Paula (2000) sobre a “ideologia da harmonia administrativa” na visão de Tragtenberg (1985).

compreendermos e explicarmos objetivamente os determinantes do gerencialismo e seus impactos no processo de trabalho do funcionalismo público, marcadamente no âmbito da Previdência Social brasileira. Isto porque, como sustentaremos, o arsenal de inovações propostas para administração pública pelo ideário neoliberal a partir dos anos 1990 peca contra qualquer senso de razoabilidade. Consiste em inovações inspiradas na teoria da escolha pública³⁰, segundo a qual os métodos e técnicas da análise econômica são estendidos à política com objetivo de imprimir a direção a ser dada à administração pública, em que devem prevalecer os mesmos preceitos de mercado: preços, restrições, maximização. Tais preceitos incorporados ao setor público são traduzidos em metas, prêmios por produtividade, programas de gestão de atendimento, qualidade total, monitoramento, polivalência, concorrência, individualismo, etc.

Nesse sentido, as organizações capitalistas não podem prescindir de uma ordem burocrática em que a racionalidade econômica confere poder de mando aos tecnocratas identificados com o horizonte intelectual delimitado pela burguesia à qual estão organicamente vinculados. Estes, ao incorporarem o poder que lhes é atribuído pelos acionistas, assumem a função de “[...] guardiões da ‘harmonia’ na organização” (PAULA, 2002, p.7), com a finalidade de garantir a produtividade e reduzir as tensões imanentes às relações entre capital e trabalho (fins), mediante o uso da racionalidade instrumental (meios) ajustada às especificidades da empresa. Incorporam o poder, mas também uma parte do lucro, sob a forma de salário.

No início e ao longo do período no qual se consolidou a industrialização, assistiu-se à expansão da burocracia, na medida em que esta se fazia necessária para que o Estado atendesse às crescentes demandas das classes trabalhadoras. No entanto, a partir da radicalidade do projeto de transnacionalização, presenciou-se a regressão de direitos que se efetivou pela via da flexibilização da burocracia de Estado. A nova orientação ideológica voltada para o processo de modernização dos instrumentos de controle e dominação, ou seja, para a citada flexibilização, já demonstrou sua inépcia do ponto de vista dos limites apresentados por evidências teóricas e empíricas frente aos processos de transformações em curso, marcadamente contraditórios.

Apesar de ser incontestável a importância e necessidade de modernizar a gestão pública para dar conta de atender ao quadro cada vez mais complexificado imposto à divisão técnica do trabalho, a “modernização” adotada até os dias atuais não representou senão uma

³⁰ Cf. as análises desenvolvidas por ANDREWS e KOUZMIN (1998) nas quais se faz presente o debate sobre a teoria da Escolha Pública, expressão do pensamento de economistas neoclássicos da Escola de Virginia.

forma de evolução regressiva, na medida em que tem contribuído para aumentar as distâncias sociais. Paradoxalmente, sofisticaram-se os modos de gerir e sua instrumentalidade técnico-operacional, informatizaram-se os procedimentos, geraram-se programas de amplo alcance e magnitude. No entanto, habitamos um mundo que submerge nas flutuações cambiais e monetárias que produzem as profundas crises numa realidade social marcada pela recessão, pela fome, pela penúria, pelo desemprego, pela iniquidade social, que caracterizam um quadro sem precedentes na história do modo de produção capitalista (KLIKSBERG, 1997).

Com objetivo de encontrar os elementos que corroboram tal assertiva, retomamos as primeiras décadas do século XX, quando emergiram as teorias elaboradas por Taylor³¹ e Fayol³². Estava em jogo a estabilidade das grandes corporações que controlavam o mercado, visando à produção em massa, assegurada por planejamento em longo prazo e rotinas para organização do processo de trabalho. A lógica da maximização da produtividade imperava no início do século XX e focalizava o uso das máquinas. Mais do que a racionalização, visava à intensificação do trabalho; a demanda correspondia a uma nova racionalidade a que o taylorismo³³ veio atender e estabelecer parâmetros para execução das tarefas, com os tempos e movimentos dos trabalhadores cronometrados. A combinação entre o *ethos* racionalizador do taylorismo com as teorias de Fayol³⁴, de inspiração militar, estabeleceram o formalismo e hierarquia como fundamentos essenciais da organização burocrática, sustentados no ideário da Escola Clássica (PAULA, 2002). A tendência à repetição foi uma das características marcantes dessa forma de organização, estruturada sobre o binômio taylorismo/fordismo.

O resultado foi a implantação de um sistema rígido, pautado em mecanismos punitivos com objetivo de assegurar disciplina e obter a obediência dos funcionários. Contribuíram para que conflitos e resistências fossem reprimidos por meio de sanções e ameaças.

³¹ F. W. Taylor (1856-1915) publicou em 1911 os *Princípios da administração científica* cuja ideia central era o imperativo da rigorosa disciplina e supressão da subjetividade em favor do sucesso das organizações (NOGUEIRA, 2008). Seu pensamento não se restringe ao campo da “administração científica”, uma vez que a gerência enquanto controle do trabalho alheio perpassa as diferentes escolas e correntes da administração (PARO, 2006).

³² A Teoria Clássica da Administração idealizada pelo engenheiro francês Henry Fayol (1841-1925) nos idos de 1916, privilegiava a maximização da eficiência e da produtividade, a saúde das empresas e dos escritórios, assegurada pela divisão do trabalho, pela unidade de comando, pela autoridade, pela responsabilidade, pela disciplina, coesão do pessoal e subordinação do particular ao geral (id., *ibid.*).

³³ “No plano de sua Teoria da administração, Taylor define a burocracia como emergente das condições técnicas do trabalho, pela separação entre as funções de execução e planejamento, predominando a organização sobre o homem, acentuando como fator motivador único, o monetário. Taylor parte do ponto de vista segundo o qual o interesse dos trabalhadores é o da administração, desconhecendo as tensões entre a personalidade e a estrutura da organização formal” (TRAGTENBERG, 1985, p. 76).

³⁴ “Os modelos administrativos Taylor-Fayol correspondem à divisão mecânica do trabalho (Durkheim), em que o parcelamento das tarefas é a mola do sistema. Daí ser importante nesse sistema que o operário saiba *muito* a respeito de *pouca coisa*. No que se refere à remuneração, Fayol continua a tradição *quaker* de Taylor – não pecar por excesso. Ao enfatizar a função exemplar do administrador, ele define os limites essenciais do burocratismo da organização formal” (id. *Ibid.*, p. 78).

A partir de tais pressupostos

[...] os representantes da Escola Clássica viabilizaram a primeira fase do capitalismo monopolista, mas suas tentativas de obter, através da força, a harmonia nas relações trabalhistas se mostraram bastante limitadas. Tais métodos em nada contribuíam para reduzir a dissonância cognitiva do funcionário em relação à exploração de sua força de trabalho e esta fragilidade abriu espaço para contestações individuais e organizadas ao sistema, que acabaram por fortalecer o movimento sindical. (id., *ibid.*, p. 03).

Para preencher as lacunas deixadas pela Escola Clássica, recorreu-se à lógica cooperativa e integradora da Escola das Relações Humanas, de base positivista, buscando superar a lógica eficientista da Escola Clássica através da supervalorização de atitudes cooperativas, do consenso, da integração e da participação³⁵.

Estes pressupostos expressam o caráter ideológico que se materializa através de estratégias adotadas para dissimular a dominação e escamotear seu objetivo primordial, ou seja, assegurar a produtividade nas organizações e amenizar as tensões entre capital e trabalho. Efetiva-se a substituição da contenção direta pela manipulação e preserva-se a separação entre planejamento e execução herdada da Escola Clássica, e precursora da Escola Comportamental. Em sua obra, *Administração, poder e ideologia*, Tragtenberg (1989, p. 17) serve-se da ironia: “A política de relações humanas é extremamente polida para ser honesta”. Cotejado com a concepção defendida por Paro (2006) têm-se claramente o tratamento dado pela teoria burguesa que reduz o homem à mera condição de “recurso” e não como sujeito.

Os pressupostos teórico-práticos de tais escolas conduzem à psicologização das relações capital-trabalho e visam a ocultar os conflitos políticos, o que torna impraticável equacioná-los enquanto problema de distribuição do poder. A título de ilustrar os desdobramentos da acumulação taylorista/fordista, destacamos as ponderações de Paula (2002) sobre a crise do fordismo e as transformações que passam a afetar o âmago do Estado de bem-estar social na perspectiva de novas mediações que pudessem administrar a crise e assegurar a acumulação capitalista. Assinala a autora:

Desse modo, quando o ‘compromisso fordista’ entrou em crise, a hegemonia do fordismo e sua eficiência no campo produtivo também passaram a ser questionadas, tanto quanto o regime de acumulação e o Estado de bem-estar social. Nas últimas décadas, em decorrência desta crise, testemunhamos profundas transformações nas condições sócio-econômicas, que impactaram a forma como se organiza o trabalho e a produção, o modo como se garante a acumulação do capital e o papel do Estado na mediação entre os interesses privados e coletivos. (id., *ibid.*, p. 4).

³⁵ O “nó górdio” das teorias defendidas por essas Escolas está fundamentado, em síntese, no fato de perseguirem uma harmonia que não se sustenta na realidade concreta, na medida em que buscam conciliar o inconciliável: os interesses antagônicos das classes fundamentais do modo de produção capitalista, afinal, conforme nos alerta Mézàros (2009) não é possível jogar indefinidamente as contradições para debaixo do tapete. Por não ocuparem centralidade em nossos estudos, não cabe aprofundarmos sobre fundamentos e métodos de tais Escolas.

Em suma, a partir do final dos anos 1960 e início de 1970, assistimos à crise do padrão de acumulação capitalista, que se configurou na crise estrutural da expansão capitalista (MÉSZÁROS, 2009). Ao enfrentar a impossibilidade de manter taxas estáveis de lucro a partir do equilíbrio dos binômios produção e consumo, emprego e produtividade, consumou-se a urgência de um novo modelo de acumulação. No seio dessa crise, o modelo fordista de produção e organização do trabalho perdeu centralidade, na medida em que não respondia mais às exigências do capital. Seu reordenamento ocorreu na direção do padrão de acumulação flexível.

Esse novo padrão impôs a reestruturação do processo produtivo, pautado na reengenharia, na redução de postos de trabalho, no aumento da produtividade e na flexibilização dos contratos de trabalho.

Ao mesmo tempo em que a produção capitalista reduzia seus quadros, terceirizava e precarizava as relações de trabalho produzindo uma nova classe-que-vive do trabalho e o desemprego em massa, ampliando a população demandante de proteção social, na outra ponta a burocracia estatal reduzia drasticamente os quadros do funcionalismo público, com o estímulo às demissões voluntárias e às aposentadorias precoces, ao estabelecimento de novas regras contratuais que eram voltadas para favorecer a terceirização de serviços com a transferência de responsabilidades para a sociedade civil e o avassalador processo de privatização de empresas públicas. Esse processo foi desencadeado no Brasil, a partir do Programa Nacional de Desestatização (PND), a partir da Lei nº 8.031, de 1990, durante o governo Collor (1990-1992). Foi adiada indefinidamente a abertura de concurso que pudesse recompor os quadros. Passaram a prevalecer o controle de resultados e alcance de metas.

Essa nova arquitetura gerou o desemprego estrutural e conseqüente aprofundamento das desigualdades sociais. No que se refere ao ideário que inspira o campo da administração, as elaborações de Paes de Paula são mais uma vez bastante elucidativas:

No campo da administração, isto se expressa através das “panacéias” radicais, apologéticas das organizações enxutas e flexíveis, que ganharam espaço na mídia e nas práticas empresariais nos últimos anos: reengenharia, *downsizing*, terceirização, quarteirização, virtualização organizacional. Na mesma direção, *small is beautiful*, a regulação do mercado de bens, serviços e mão-de-obra, antes concretizada pela legislação estatal, passa a ser um entrave à acumulação flexível, de modo que a desregulamentação se torna a meta e o Estado mínimo, o ideal (id., 2002, p. 5).

Entendemos que as conseqüências destas transformações evidenciaram-se nas teorias administrativas mediante ajustes para atender às novas formas e demandas emergentes com a hegemonia de um dos modelos de acumulação flexível, o toyotismo, que privilegiava a

flexibilidade, baixo custo e qualidade, a exemplo dos resultados obtidos em empresas japonesas. Com a globalização da economia nos anos de 1980 e ascensão do neoliberalismo, o modelo japonês se efetivou como paradigma organizacional, com os ajustes necessários à sua ocidentalização, e ao atendimento das exigências produtivas, tecnológicas e de mercado. Suas técnicas e práticas administrativas tinham forte orientação psicologizante, reforçando princípios de cooperação, consenso, integração e participação, ganhando protagonismo os programas de qualidade total e melhoria contínua.

Estes se tornaram rapidamente objeto de críticas que apontaram seus limites, por preservarem a tradição tecnicista e as características dos métodos de racionalização clássicos. Em outras palavras, o toyotismo não se afirmou de fato como superação do modelo anterior, o que pôs em xeque sua apregoada condição de modelo pós-fordista, conforme problematiza Paula (2002, p.6) ao assinalar que:

Muito mais que uma quebra de paradigma organizacional, o toyotismo representa uma adequação das teorias e práticas administrativas ao capitalismo flexível. Para obter eficiência e produtividade, ele combina técnicas clássicas e práticas participativas, característica que reforça o seu caráter ideológico e sinaliza sua dívida com as antigas escolas de administração. Assim, as novas teorias administrativas continuam reproduzindo a *ideologia da harmonia administrativa*, outrora evidenciada por Tragtenberg, distanciando-se de uma real democratização nas relações de trabalho.

No contexto da acumulação flexível, as teorias administrativas empenham-se em fazer crer que a adoção de estratégias flexibilizadas de gerenciamento deve contribuir para a desburocratização das organizações. O propósito de superar a administração burocrática, sob a alegação de sua ineficiência e ineficácia, oculta o problema real da crise do modo de produção capitalista e confirma a atualidade do pensamento de Marx. Ou seja, no contexto da acumulação flexível, o ideário neoliberal exalta a adoção de estratégias flexibilizadas de gerenciamento com o argumento de desburocratizar as organizações e a administração pública; assim, tais estratégias são apresentadas como soluções para a crise estrutural do modo de produção capitalista. A finalidade é fundamentalmente escamotear as novas formas em que operam as relações de poder e dominação de classe.

A adoção de medidas voltadas para o estrito reordenamento no campo da administração das organizações privadas (reestruturação do modo de gestão e produção) e públicas (“reformas” Administrativa e da Previdência Social) representa o retorno ao princípio weberiano que dissocia o político e o econômico, como se a organização racional do trabalho bastasse para solucionar as crises estruturais do modo de produção capitalista. Entendemos, nesse sentido, que é relevante destacar as considerações de Mészáros (2002) em

sua crítica à lógica weberiana:

Por um lado, o conceito weberiano de “capitalismo” é historicamente estendido de modo a abarcar, no sentido mais genérico, milhares de anos de desenvolvimento socioeconômico e cultural. Ao mesmo tempo, e por outro lado, a especificidade materialmente fundada do capitalismo, como *sistema socioeconômico antagônico* historicamente circunscrito, com suas *classes em luta*, e com a incurável *irracionalidade* da sua estrutura geradora-de-crise, é transformada em uma entidade fictícia: uma ordem social caracterizada pela “estrita organização racional do trabalho”, articulada com uma “tecnologia racional”, assim como com um correspondente sistema racional de leis” e uma conveniente “administração racional”. É claro que tudo isso se funde sem maiores problemas em um sistema global estritamente racional e calculável de *controle burocrático intercambiável*, tanto nos variados “interesses empresariais” enquanto tais como no Estado burocrático que politicamente os abarca sob o comando do empreendedor por um lado, e do “chefe político”, por outro. Na visão de Weber, qualquer tentativa de questionar e desafiar esse sistema burocrático da “racionalidade” capitalista deve ser considerada “mais uma utopia”, já que “o dominado não pode abrir mão ou substituir o aparato burocrático de autoridade uma vez que ele exista” (MÉSZÁROS, 2002, p. 409-410).

Os métodos e técnicas da administração burguesa culminaram, cedo ou tarde, em um novo mundo do trabalho que se estabeleceu sob a insígnia da precariedade: condições de trabalho sem proteção social ou proteção deficitária, instabilidade dos vínculos empregatícios, grande vulnerabilidade para os trabalhadores inseridos em determinados setores da economia, nos quais os empregos são facilmente extintos, dentre outras formas de precarização das relações de trabalho. Isso ocorreu na medida em que grande parte desses setores não se sustentou de forma vigorosa frente à competitividade do mercado.

A flexibilização capitalista definidora da nova racionalidade instrumental atingiu todos os trabalhadores assalariados, em maior ou menor dimensão, com o recurso ao movimento de contrarreformas voltadas para promover a desestruturação do setor público e legitimar a regressão de direitos da classe trabalhadora. No que se refere ao trabalhador da função pública, a introdução de decorrentes mudanças no processo de trabalho ocorreu atrelada à reforma do sistema previdenciário do servidor público.

Atenta às distorções que emergem em função das transposições deliberadas sob o argumento de “modernizar” o setor público, Amoroso Lima (2001) adverte:

Quando se transporta essa realidade para o setor público, vê-se que a situação não é diferente. As políticas neoliberais negam a atuação do Estado, a politização das relações sociais e os investimentos públicos. Esse quadro de ausência deliberada provoca alterações profundas nas instituições públicas que se manifestam através de uma desordem organizacional que tem como consequência as restrições orçamentárias, a impossibilidade de planejamento, a extinção de postos de trabalho, os agravos à saúde do trabalhador e a insatisfação no ambiente de trabalho”. (id., *ibid.*, p. 61)

Ao buscarmos apreender a realidade concreta, considerada em suas múltiplas e

interconexas determinações, torna-se irrefutável a constatação de que a burocracia nunca esteve tão presente enquanto ordem administrativa e instrumento de dominação de classe, com nova roupagem, submetida ao transformismo que a era da flexibilização requer. A relativa distinção entre os modelos de acumulação requeridos pelo capital em cada uma de suas fases não elimina a burocracia, mas ao contrário procura moldá-la para que sua aparência dissimule sua essência de dominação, pois assim como a burocracia da era fordista era marcada pelas características rígidas do capitalismo monopolista e das teorias administrativas vigentes naquela fase, é compreensível que no pós-fordismo a ordem administrativa burocrática “incorpore a tônica da flexibilidade e se arrogue pós-burocrática” (PAULA, 2002, p.7).

Referenciamos, então, que essa propalada organização pós-burocrática emerge em substituição ao modelo anterior, centralizado, hierarquizado, autoritário, fundado em regras, disciplina e divisão do trabalho, falaciosamente superado, como buscamos demonstrar a partir da análise de Paula (2002), por uma estrutura que se assenta na inovação tecnológica, liderança facilitadora, primado da *expertise*. As medidas corretivas adotadas ocultam as discrepâncias no interior da “nova” ordem, pois “[...] a burocracia reinventou a hierarquia e sofisticou os mecanismos de controle” (id., *ibid.*, p. 8). Longe de abandonar a rigidez inerente à organização burocrática, suas formas de dominação e de alienação do trabalhador estão sendo refundadas ante a combinação entre neoliberalismo e sofisticadas técnicas de monitoramento do trabalho, que permitem que a dominação atravesse as relações e seja diluída a presença da autoridade até se tornar imperceptível aos olhos dos dominados.

[...] o *simulacro pós-burocrático* está se consolidando como paradigma organizativo por sua velocidade de resposta ao ambiente e superioridade no campo da técnica e da dominação. Realizando uma singular combinação de rigidez e maleabilidade, a *burocracia flexível* municia os administradores de instrumentos sofisticados para manter a produtividade nas organizações e assim perpetuar as inexoráveis harmonias administrativas. (id., *ibid.*, p. 09).

Tais mudanças, longe de acenar para uma lógica emancipatória, traçam de forma contundente o caminho para que as organizações atendam mais prontamente e melhor às demandas do mercado, pois se pretende alcançar o objetivo: atender às demandas do capitalismo, através de uma burocracia flexível, que se traduz no “[...] aparelho ideológico muito mais sutil e eficaz que a ‘arcaica’ burocracia dos tempos fordistas” (idem, p.8).

A consistência de tal argumento é revelada na análise de Amoroso Lima (2002):

Obter vantagens, criar novas estratégias que permitam ao mercado reinar sem ser incomodado para fabricar seus produtos, vender seus serviços e precarizar as

relações de trabalho, são as características marcantes da “pedagogia” adotada pelos adeptos da economia de mercado.

A globalização da produção tem oferecido aos empresários a perspectiva de restringir as conquistas em direitos sociais dos trabalhadores.

A mídia e a propaganda empresarial têm se encarregado de transformar tais vitórias em benesses, considerando temas como segurança no trabalho, pensões, saúde e seguro social como excessos de proteção anacrônicos e superados (AMOROSO LIMA, 2006, p. 65-66).

Ao analisar como esse processo repercute na nova estética das organizações universitárias, as considerações de Amoroso Lima (id. *ibid.*) nos ajudam a compreender também a relevância da visibilidade social que diferencia as organizações empresariais do passado das suas estruturas atuais. Trata-se de fenômeno cujas repercussões se fazem presentes também na esfera da Previdência Social.

A cultura da discrição era traço marcante das organizações e tinha como finalidade evitar o risco de serem acusadas de exercer seu poder econômico. Dessa forma, forjava-se uma imagem de neutralidade, supostamente divorciada do poder político e com foco restrito nos seus próprios negócios. O intuito era, ainda, fazer com que passassem despercebidas as contradições presentes na luta entre o capital e o trabalho e, assim, conseguir esquivar-se das evidências que comprovavam os nefastos resultados do modo de produção capitalista, quais sejam, a sonegação de impostos, interferência política e tudo o mais que se relacionava ao aprofundamento das desigualdades sociais já enumerados ao longo desse estudo.

Ocorre que, esgotado o modelo de produção fordista e diante da inviabilidade de a classe trabalhadora afirmar um projeto hegemônico ante o capital, impõe-se a necessidade de reconceituar a imagem institucional de forma a preservar seus fundamentos essenciais. Daí, a mudança de panorama comportamental da elite empresarial, em que o comportamento recluso e discreto dá lugar à presença e controle midiático que de forma inescrupulosa vendem a ilusão de que fama e sucesso estão ao alcance de todos; então “[...] as empresas aparecem como o ‘modelo que deu certo’ e o lugar onde se esconde a fama – para quem tiver coragem de lutar por ela” (FREITAS *apud* AMOROSO LIMA, 2002, p. 67).

Conforme nos assegura Mészáros (2002), a questão não deixou de ser em momento algum a permanência da dominação e da dependência das classes, mas ocorreu tão somente a relativa mudança nas estruturas formais da ordem de administrar própria do capitalismo em suas diferentes fases.

Apesar de o Estado burguês e sua administração terem como função precípua a manutenção da ordem capitalista, “enquanto estrutura totalizadora de comando político da ordem produtiva e reprodutiva estabelecida” (id., *ibid.*, p. 125), como se pôde verificar, esta função não se realiza senão em uma arena de lutas e confronto de interesses antagônicos. No

entanto, para que o sociometabolismo do capital alcance os resultados necessários a sua expansão, “[...] o capital deve *suspender* os antagonismos internos e tendências desagregadoras do seu modo de controle tanto quanto for viável sob as mutáveis circunstâncias históricas” (id., *ibid.*, p. 626).

Tal assertiva explica por que a gestão estatal, conforme procuramos demonstrar a partir da literatura adotada, ganhou tanto mais destaque nas agendas política e econômica, na segunda metade do século XX, quanto mais o processo geral de acumulação capitalista se vê ameaçado. Torna-se imperioso que o Estado assuma cada vez mais o caráter regulatório, apenas redesenhado pelo ideário neoliberal, diante da correlação de forças entre as classes fundamentais e diante da divisão que se opera no bloco de poder e até mesmo no seio do trabalho. Estão presentes projetos societários em disputa que expressam interesses distintos e contraditórios, os quais atravessam a sociedade civil onde todas as classes se veem confrontadas com os imperativos estruturais dos quais não conseguem escapar. Tais projetos atravessam também o próprio Estado.

Pensar separadamente a sociedade civil e o Estado traz como implicação suprimir as determinações de classe e reduzi-los à mera ficção. A hegemonia do ideário neoliberal se assenta sobre a providencial criminalização do Estado e da política para, entre outras finalidades, exaltar a iniciativa privada e mercantilizar as ações governamentais.

Esse quadro de ascensão do neoliberalismo marcado pela privatização do Estado e pelo corte de direitos sociais vale para o mundo todo, mas ganha dimensões ainda mais perversas nos países periféricos, como se verifica no Brasil onde é evidente sua intencionalidade: naturalizar o social para assegurar a legitimação da desigualdade social. Em outros termos, guarda vinculação estreita com a discussão sobre as políticas sociais, e é nessa direção que se justificam e se ampliam os programas sociais voltados para o atendimento às necessidades mínimas, em plena sintonia com as determinações de reforço do mercado, mediante a conformação da sociedade civil como uma entidade ambígua:

[...] Ela (a sociedade civil) significaria “o que não é Estado”, permitindo que se abriguem nesse amplo guarda-chuvas as associações do agronegócio e as dos trabalhadores rurais, as dos proprietários de bancos e as dos bancários, a dos donos de escolas privadas e as dos estudantes, além de outras expressões da “sociedade civil” ainda mais problemáticas, como os narcotraficantes, as milícias, etc., todas pertencentes à “sociedade civil” (SADER, 2011, p. 01).

Estamos diante do capitalismo radicalizado pela concepção neoliberal que se contrapõe à democracia de massa, às conquistas dos trabalhadores e ao controle político do mercado. A desregulamentação econômica e o conservadorismo fiscal são preconizados pela

doutrina neoliberal. Fomenta-se a percepção de que tudo que se refere ao Estado, ao governo e à política ganha *status* de “[...] ônus para a liberdade de iniciativa das pessoas e dos grupos, na melhor das hipóteses como um mal necessário, que deveria contar muito mais com a reprovação e a dúvida do que com a adesão ou o apoio” (NOGUEIRA, 2008, p. 25).

Predomina, dessa forma, a estrita lógica da economia e do mercado e estabelece-se uma guerra sem trégua contra conquistas dos trabalhadores e suas perspectivas de controle político do mercado. O conservadorismo neoliberal suscita, ainda, a ampliação do debate sobre as questões relativas à temática da administração pública em meio à crise e ao movimento de contrarreforma do Estado. Difunde-se em território brasileiro a concepção negativa de Estado, e a nossa burguesia o faz com grande desembaraço ante o saldo dramático de miséria e concentração de renda, herança acumulada pelo processo inflacionário devastador, que assombrava o país³⁶ entre os anos 1970 e 1980. Herança gerada a partir da articulação que se estabeleceu entre o regime autoritário, os grupos dominantes mais atrasados e o grande capital em busca de fazer avançar rapidamente a modernização econômica do país.

Para tornar realidade o processo de modernização, as forças totalitárias pactuadas lançaram mão da intervenção estatal para centralizar as decisões e dar suporte ao movimento expansivo, de tal forma que conseguiram lograr importante crescimento da produção industrial. No que se refere à velha estrutura fundiária, esta sofreu transformações na medida em que passou a incorporar a racionalidade capitalista. A política voltada para produção de bens de consumo duráveis alavancou as grandes empresas nacionais e estrangeiras, capitalizou e reprivatizou a economia, subtraiu os salários dos trabalhadores e culminou com o inevitável inchaço do sistema financeiro. Atingiu-se o objetivo da modernização do país a expensas de um grande fardo imposto à sociedade, qual seja:

Modernizou o País, mas deformou-o em vários setores, recheando de artificialismo a estrutura produtiva e impondo um pesado ônus à sociedade. Após ter dado origem a um ciclo expansivo de curta duração (1967-73), tal modelo econômico, concentrador e excludente, abriu falência, exponenciando seus efeitos mais perversos. Dentre outros aspectos, jogou o País em grave crise inflacionária e recessiva, que se estendeu por toda a década de 80. [...] Por suas características intrínsecas a crise iria

³⁶ Conforme assinala Araújo (1998), a burguesia brasileira se apropria da bandeira contra a carestia, sustentada pelas esquerdas brasileiras no período que vai do final dos anos 1970 até inícios de 1980, mas equivocadamente abandonada por estas para abraçar a luta pela proposta de indexação salarial, por acreditá-la capaz de neutralizar a inflação. O Plano Real oferece, a princípio, um ganho para os segmentos mais pobres. “Com o grande apoio popular que conseguiram num primeiro momento, os neoliberais criaram uma âncora política fortíssima para implementar as contra-reformas no Estado. Todas as medidas que propõem, afirmam, são pré-condições para se garantir a estabilidade econômica e a inflação baixa. Esse é o alibi que a burguesia utiliza para se garantir a estabilidade econômica e a inflação baixa. Esse é o alibi que a burguesia utiliza para implementar as contra-reformas (econômica, administrativa, previdenciária, trabalhista e outras) que mudam completamente os rumos do Brasil” (id., *ibid.*, p. 5).

desdobrar-se ampliando progressivamente as dificuldades financeiras do setor público (NOGUEIRA, 1998, p. 103-104).

Em que pese o indiscutível desenvolvimento capitalista que aflorou nos governos ditatoriais do período citado, seu legado foi o quadro devastador: o aumento da miséria, o aprofundamento da desigualdade social, a cronificação da dependência e dos problemas econômicos com avanço do processo inflacionário, além de toda uma gama de problemas associados. E foi sobre todas essas mazelas que se assentou a transição e o processo de democratização em total desvantagem para uma sociedade fragmentada e despolitizada, potencialmente vulnerável à ofensiva neoliberal. O Estado brasileiro enfrentou dificuldades crescentes para o financiamento das políticas sociais públicas com progressiva perda de sua capacidade de responder às demandas sociais. Deparou-se com as pressões internas e externas.

A cena mundial foi marcada pelo colapso do chamado socialismo real. Margaret Thatcher, na Inglaterra e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, assumiram gradativamente a hegemonia na maioria das nações do planeta, e com eles o liberalismo assumiu novas roupagens para lançar-se enfático contra a economia do trabalho, destruir o *Welfare State* ao acenar descaradamente para a privatização do Estado. Ao tomar o Estado de Bem Estar Social como alvo, os neoliberais travaram um incansável combate contra tudo o que ele expressava: fortalecimento do setor público, negociação política entre os interesses, organização de um sistema de serviços voltados para a defesa e valorização dos direitos sociais de todos os cidadãos.

Mesmo os Estados que não chegaram a desenvolver uma avançada política de Bem Estar, viram-se constrangidos não só pelo capital financeiro, pelas agências internacionais, pelas redes e fluxos globais, mas também por suas próprias sociedades, que se apresentaram desconfiadas e insatisfeitas, saturadas de demandas. É nesse contexto que a “gestão social” revestiu-se de importância e passou a ser problematizada em todas as suas variantes (gerência social, gerência de programas sociais, gestão de políticas sociais) conforme assinala Souza Filho (2011). No Brasil, no curso da implementação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) protagonizado, nos idos de 1995, pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, conforme já mencionamos, ganhou relevo o debate político sobre a mudança do “paradigma” da administração pública do “modelo burocrático-weberiano” para o “modelo gerencial”. A essas mudanças vincularam-se as formulações, implementações e avaliações de políticas públicas no embate entre os movimentos sociais e a luta pela emancipação política de um lado, e de outro as proposições tecnocráticas que atribuíam a

essas políticas o caráter de mera operacionalização normativa, funcional às forças conservadoras. O neoliberalismo empunhou a bandeira de um Estado mínimo para o social de tal forma que possibilitasse ao mercado assumir a centralidade. O combate à administração burocrática do Estado abriu caminho para o tendencioso argumento de que tanto mais Estado, menos democracia. A reboque das crises do modo de acumulação capitalista marcadamente de caráter sistêmico e estrutural, o neoliberalismo impôs a refuncionalização do Estado. Estrategicamente, foi difundida a cultura de um Estado que se mostrava incompetente para gerenciar a administração pública.

As saídas apontadas deveriam contemplar a redução do tamanho do Estado, considerado demasiadamente grande e perdulário, mediante a adoção de medidas de privatização, terceirização e parceria público-privado, capaz de imprimir maior celeridade à dinâmica dos serviços públicos, mais enxutos do ponto de vista dos seus quadros funcionais e com um custo menor. Na perspectiva de superação da administração burocrática, considerada pouco permeável às exigências da globalização, a administração gerencial era apresentada como o paradigma capaz de:

[...] controlar mais os resultados do que os procedimentos, conceder maior autonomia aos órgãos públicos, descentralizar estruturas e atividades, flexibilizar procedimentos, de modo a que se configurassem ambientes mais competitivos, ágeis e responsáveis perante os cidadãos-consumidores (NOGUEIRA, 2005, p.47).

Conforme vimos sustentando, não foi por acaso que movimentos de contrarreforma do aparato do Estado, conduzidos por diversas instâncias, como organismos financeiros internacionais, empresários do grande capital e integrantes da burocracia estatal, tendiam (como enunciaremos no decorrer das nossas elaborações) para a aguerrida defesa de um “novo” paradigma gerencial. Sem poupar eloquência, estas instâncias alardeavam o discurso da eficiência e eficácia, associado às exigências de qualificação técnica, enxugamento e modernização. A manipulação de estratégias privilegiava a racionalidade instrumental, que se sustentava nas leis de mercado com visão exclusivamente competitiva e utilitária. Tais estratégias eram apresentadas com objetivo de introduzir e buscar efetividade de técnicas de gerenciamento da iniciativa privada nas diversas áreas de atuação de organizações estatais, nos três níveis de governo.

Em nosso país, ao acatar os ditames do Consenso de Washington, com o foco obviamente na crise do Estado brasileiro e na reforma da administração, o pensamento de Bresser Pereira fixava-se na crise fiscal com a progressiva perda de crédito por parte do Estado, na crise do seu modo de intervenção em que a estratégia estatizante se apresentava

como política a ser superada e na crise de sua forma burocrática de administrar. Ao modelo organizacional burocrático eram imputados os altos custos e baixa qualidade dos serviços prestados (NOGUEIRA, 2005; PAULA, 2007).

No melhor estilo do pensamento burguês, Bresser Pereira apresentava o seguinte argumento para justificar a direção que imprimiu à reforma: “Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular, é inevitável que nos depararemos com uma crise” (BRASIL, 1995, p. 09).

A solução encaminhada no que se referia à perspectiva da chamada “nova gerência” correspondia à imposição de parâmetros de produtividade próprios da iniciativa privada ao exercício profissional do funcionalismo público: foco em resultados e não em processos, com metas a serem atingidas, ampliação da jornada de trabalho nos termos da produção capitalista, etc.

Dessa forma, a eficiência e eficácia não têm como parâmetro a administração no seu sentido ontológico defendido por Paro (2006), mas parte da matriz positivista segundo a qual as metas são definidas pelo mercado em detrimento de uma perspectiva de realização emancipatória. A racionalidade alicerçada na visão contábil, reducionista do ser humano, expressão da lógica capitalista segundo a qual predomina o econômico sobre o social, é, na verdade, uma racionalidade mutilada e instrumental que conduz a mais perfeita irracionalidade, ou seja, promove a transformação da racionalidade em seu contrário.

Em nossa avaliação, essa é a mais relevante contribuição do materialismo histórico dialético, qual seja: permite revelar, em oposição às teorias burguesas, que não é a administração burocrática própria do aparato do Estado como propalado pela retórica neoliberal, que oblitera, por seu caráter processual, o acesso pelos dominados ao aprofundamento e à universalização de direitos. Corrobora essa afirmação o fato de que o gerencialismo não cumpriu a “missão” que lhe foi imputada de superar a burocracia nem mesmo na esfera da produção. Podemos inferir, sem medo de errar, que são as determinações do modo capitalista de produção e reprodução das relações sociais que definem os parâmetros de resolutividade, eficiência, eficácia e metas estabelecidas pela ética do mercado. Parâmetros esses, extraídos das relações de exploração capitalista que deformam a concepção de ética na administração da coisa pública e corrompem os valores universais.

Reconhecemos, entretanto, que é fundamental para a sobrevivência, inserção e permanência das organizações públicas na sociedade da informação que busquem a inovação, valorizem, qualifiquem e motivem seus funcionários a se tornarem proativos. Mas as críticas

que se fazem a esta transposição de modelo gerencial evidenciam que existem diferenças e especificidades no setor público (como as relacionadas à legislação, às interferências políticas, aos problemas de descontinuidade administrativa, às estratégias, à motivação e à remuneração do seu quadro de pessoal) que denotam a não correlação com o setor privado. Como dissemos anteriormente, o argumento para adoção do gerencialismo no setor público reside na eficiência de suas proposições; no entanto, mesmo no setor privado, essa eficiência tem sido questionada em função de que "[...] por ser demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e por enfatizar predominantemente a eficiência administrativa, esse modelo de gestão não vem se mostrando apto para lidar com a complexidade da vida política". E evidencia que, "ao imitar a administração privada, a administração pública gerencial posterga a elaboração de ideias, modelos e práticas administrativas que atendam às especificidades do setor público" (PAULA, 2005, p. 14-15).

Ao protelar a adoção de práticas administrativas que efetivamente se ajustem às exigências da realidade do setor público, precariza-se o exercício da função pública e, por conseguinte, a prestação dos serviços que deveriam garantir aos segmentos subalternizados o acesso ao direito. Ao flexibilizar a ordem administrativa e suprimir sua dimensão racional/impessoal, o gerencialismo torna-se óbice à universalização de direitos, uma vez que é essa a dimensão que oferece a possibilidade dessa ampliação. No contexto das contrarreformas, criam-se as condições favoráveis que justificam e ampliam os programas sociais voltados para o atendimento às necessidades mínimas, em plena sintonia com as determinações neoliberais de reforço do mercado. A dimensão flexível da gerência imanente à contrarreforma administrativa traz também como agravante a reposição do patrimonialismo sobre bases racional-legais.³⁷

Inegavelmente, como assevera Souza Filho (2011), nos marcos do capital, a defesa da burocracia é necessária em face de seus atributos representados pelo conhecimento especializado, pela seleção pública, pela proteção de carreira e pelas condições de trabalho – carreira, salário e meios de administração – que possibilitam a intervenção do Estado na perspectiva dos interesses dos dominados. Essas determinações tensionam a formulação e execução de políticas públicas a despeito de qualquer que seja a direção dada pelo governo. O ingresso através de concurso público favorece a composição de um quadro burocrático

³⁷ A temática do patrimonialismo está presente em estudos teóricos e pesquisas sobre o Estado Brasileiro, na medida em que jamais foi superado. Persiste como forma de dominação imbricada às formas que sucederam, uma vez que permanecem até os dias atuais a indefinição oportunista quanto às fronteiras entre público e privado, a abusiva manipulação do Estado por indivíduos ou grupos privilegiados de pessoas em proveito próprio. (SOUZA FILHO, 2006, 2011; AMOROSO LIMA, 2006; NOGUEIRA, 1998, 2005).

diversificado tanto no campo teórico quanto no político. Do ponto de vista ideológico, a administração burocrática não é neutra, ainda que regida por normas e regras; por isso é importante sublinhar a necessidade de não incorrer no equívoco de se elevar a burocracia a um patamar acima das classes, tampouco de desprezar a sua relação com a sociedade ao reconhecer seu *status* de especialista. Em decorrência, assinala Souza Filho (2006) que:

Por isso, como sinalizamos, é fundamental, simultaneamente, propor o aprofundamento de mecanismos de democratização da burocracia para viabilizar maior controle social e público, como forma de propiciar transparência e possibilitar maior participação das classes subalternas na definição e acompanhamento das políticas públicas (id., *ibid.*, 379).

Entretanto, as propostas de mudanças na administração pública concebidas nos marcos da ofensiva neoliberal, na medida em que objetivam valorizar o mercado como regulador societal e reduzir o Estado para área social, apresentam-se incongruentes com uma política voltada para a universalização e aprofundamento de direitos. O resultado de tais mudanças, como é o caso da flexibilização da burocracia, representa a institucionalização de um conjunto de procedimentos que resgatam, sob nova roupagem, práticas patrimonialistas, favoráveis à participação dos setores tradicionais na estrutura de dominação. As novas formas de contratação com vínculos mais flexíveis com prejuízo da estabilidade do cargo e as parcerias público-privadas integram o conjunto de medidas que conferem maior vulnerabilidade e favorecem as relações clientelistas.

A aridez de uma racionalidade instrumental e da impessoalidade mescladas com o clientelismo herdado da ordem patrimonialista é acrescida de metodologias importadas das iniciativas privadas. Tem ainda o propósito de interditar o caráter processual da burocracia por um modo de administrar com foco em resultados, que prima pela busca da eficiência, eficácia e resolutividade, nomeado “nova gestão” e que imprime às políticas sociais a marca do mercado. Parafraseando Francisco de Oliveira, arriscamos tratar da administração pública dos tempos atuais de forma análoga à metáfora por ele utilizada: do atrito entre capitalismo e democracia, dos pactos de dominação, das revoluções pelo alto, das contrarreformas forjadas pelas forças conservadoras, dos avanços e recuos das classes em luta emerge uma ordem administrativa quase indecifrável semelhante ao “ornitorrinco” que inspirou aquele autor na elaboração de sua Crítica à razão dualista. A história da administração pública não se faz descolada do desenvolvimento do capitalismo, assim como a reestruturação produtiva não se realiza dissociada da reforma administrativa do aparato estatal, posto que se efetivam como unidade dialética.

Em meio a esse quadro de mudanças rasas, práticas fetichizadas e propositalmente

incapazes de atingir o cerne da questão, à acumulação capitalista que determina a paradoxal impotência do Estado moderno, situa-se o trabalhador da função pública encarregado de realizar no âmbito do aparato estatal as mediações objetivas entre capital e trabalho, enquanto executor das políticas públicas. De um lado evidencia-se a dimensão objetiva do confronto interno entre esses trabalhadores e os aparelhos em que estão inscritos, e essa mesma dimensão em relação às demandas das classes subalternizadas. De outro lado, é relevante para esse estudo a dimensão subjetiva de tal confronto.

Em síntese, as mudanças que afetam o processo de trabalho nas organizações privadas, como aqui defendemos, atingem inexoravelmente também o setor público, modeladas pelo receituário neoliberal, isto é, são determinadas pela mesma visão de mundo com representações adequadas a cada esfera da vida pública ou privada. Nesse sentido, ante a aridez que caracteriza a administração burocrática, a imposição dos “modismos” administrativos coloca no foco produtivista o papel central determinante das formulações de mudanças, que, ao permanecerem atreladas ao modelo burocrático, forjam um espaço de trabalho contraditório, ambíguo. Essa configuração deliberadamente híbrida visa a tornar estéreis os elementos de uma práxis criadora fora e dentro do trabalho.

2.3 – A CONTRARREFORMA DO ESTADO BRASILEIRO RUMO À NOVA GESTÃO PÚBLICA

2.3.1 – Remissão aos marcos históricos na construção da administração pública brasileira

Reformar o Estado implica em remodelar suas relações com a sociedade civil, e, conforme assinala Nogueira (1998), para ser efetivamente reconhecida como tal, a reforma deve ser identificada de acordo com a capacidade demonstrada pelo governo de gerar uma nova sociedade comprometida com o destino da população e a defesa intransigente de seus direitos. Tal assertiva traz os elementos que já de início nos permitem confirmar o caráter contrarreformista do movimento de inspiração neoliberal que se instalou no Brasil a partir dos anos 1990, com sua lógica privatizante que assola o país em resposta às conquistas da classe trabalhadora, consolidadas pela Constituição Federal de 1988, conforme já enunciado ao longo deste estudo.

Sobre as análises do referido autor está assentada grande parte das discussões críticas

desenvolvidas por estudiosos que se dedicam à temática da administração pública brasileira e que constituem referência para este estudo³⁸. Ao analisar o período que vai de Vargas à Nova República, Nogueira (idem) nos adverte:

O processo de formação do Estado no Brasil sempre conviveu com déficits em termos de gestão pública, reflexo de uma espécie de entropia no plano das relações entre várias dimensões do fenômeno estatal e entre essas dimensões e a sociedade. Ao longo do tempo, muitas vezes diagnosticaram a precariedade da administração pública brasileira, seu caráter patrimonialista e sua histórica resistência à introdução de técnicas, procedimentos e estruturas organizacionais de tipo racional-legal, bem como, por extensão, sua ineficácia e sua ineficiência. Sempre foi muito fácil constatar a existência de descompassos e desajustes no coração mesmo do Estado, opondo o governar ao aparato administrativo e comprometendo toda a *performance* governamental. (id., *ibid.*, p. 89)

Não é possível dissociar a história da república presidencial federativa do Brasil dos esforços empenhados para realizar ajustes no aparato estatal que minimizassem tais desencontros e estabelecessem uma sincronia.

Esses esforços não lograram o êxito esperado, pois preservaram intencionalmente as bases técnicas, políticas e culturais responsáveis pelo processo de precarização da máquina administrativa. A origem de tal defasagem encontra-se nas raízes coloniais da formação do Estado nacional favoráveis ao privatismo localista³⁹.

Naquele contexto, tornava-se irrelevante investir em uma organização administrativa e no maior controle ou regulação por parte do Estado. Por outro lado, o liberalismo que orientou tanto o Império quanto a Primeira República contribuiu para o descaso com a consolidação de aparatos administrativos, uma vez que se apresentava descompromissado com a prestação de serviços ou esforços de coordenação.

Desde o berço “esplêndido” (para as elites dominantes, é preciso destacar), a história do Estado brasileiro seguiu acalentando os pactos de dominação que configuraram os processos de revolução “pelo alto”. Na análise de Souza Filho (2011):

[...] a burocracia brasileira nasce devido à necessidade de especialização apresentada pelo projeto de integração nacional e de expansão da economia mercantil, porém se afasta da dimensão de impessoalidade requerida por uma estrutura efetivamente burocrática (id., *ibid.*, p. 91).

³⁸ Destacamos que, tanto mais nos aproximamos de objeto de nossa análise, maior relevo adquiriram as contribuições de Amoroso Lima (2002, 2006) e Souza Filho (2007, 2011), pela atualidade de suas construções teórico-críticas, para a compreensão da dinâmica própria do espaço burocrático e sua relação com as transformações impostas à gestão e processo de trabalho do funcionalismo público.

³⁹ Sobre a mentalidade colonial constitutiva da formação do Estado Brasileiro, cf. Amoroso Lima (2006, p. 15), no período que antecede os anos 1930, “mesmo com a implantação do sistema federativo os municípios se transformaram em feudos políticos, cujas decisões ficavam nas mãos dos chefes políticos locais, demonstrando a insuficiência da formação estatal no Brasil”.

Não pretendemos nos deter em análise mais aprofundada das fases anteriores, ricamente contempladas pelos autores no quais nos referenciamos⁴⁰. Iremos ao encaixo de marcos indispensáveis, no nosso entendimento, para deslindar o fenômeno burocrático capturado pela hegemonia do ideário neoliberal, que vai conferir-lhe, nos tempos atuais, o caráter de uma “ética (de)formada do patrimônio” (AMOROSO LIMA, 2006)⁴¹ e de “um patrimonialismo em transformismo” (SOUZA FILHO, 2011), exacerbados por mais de duas décadas, a partir do advento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e seus desdobramentos nos governos FHC, Lula, e no mandato em curso de Dilma Russel.

Essa remissão aos marcos históricos na construção da administração pública brasileira implica, a partir das origens citadas, demarcar em primeiro lugar que:

Desde cedo, portanto, o setor público esteve instrumentalizado pelas oligarquias locais/regionais e pelos grupos econômicos dominantes. Acabou, então, por ser fortemente condicionado por interesses, hábitos e estilos do mundo privado, que buscou formatar o espaço público como uma fonte de privilégios pessoais, ou grupais e de distribuição de cargos, benesses e prebendas. Como é evidente, tal intimidade entre o mundo público e o mundo privado dificultou a convivência da burocracia estatal com padrões superiores de racionalidade, eficiência e organicidade (NOGUEIRA, 1998, p. 91).

Destacamos aqui a crítica apresentada por Souza Filho (2006), na medida em que nos aponta uma questão de fundamental importância para a compreensão da perspectiva dialética que escapa ao texto citado: a ordem administrativa própria do Estado brasileiro é, na verdade, a materialização objetiva de dominação das oligarquias e grupos econômicos no poder. Assim,

Nesse trecho, Nogueira, mais uma vez, apresenta uma concepção que remete à excessiva autonomização da administração, na medida em que analisa a instrumentalização do poder público pelas oligarquias como uma distorção e não como essência da expressão da dominação. A administração, para o autor, foi condicionada por estilos do mundo privado e não constituída por um padrão de dominação tradicional. Em nosso entendimento, não há uma invasão no espaço público de padrões privados do mandonismo local, mas sim uma estruturação da administração que comporta o padrão de dominação tradicional que se reflete nas dimensões patrimonialistas existentes (id., *ibid.*, p. 183)

Trata-se da excessiva autonomização conferida pela análise de Nogueira à administração, conforme problematiza Souza Filho. Posto que é exatamente o fato de a administração pública brasileira “ter se constituído a partir de padrões tradicionais e racionais de dominação, em decorrência do pacto de dominação formado a partir da peculiaridade de

⁴⁰ Nogueira (1998, 2005), Souza Filho (2006, 2011) Amoroso Lima (2006).

⁴¹ Sobre as deformações históricas que marcaram a gênese do Estado brasileiro e os esforços de modernização da administração pública desde os idos do Brasil colonial cf. Amoroso Lima (2006).

nossa revolução burguesa” (SOUZA FILHO, 2006, p.183-184) que tornou inevitável a difícil convivência da burocracia estatal com os padrões superiores citados por Nogueira (1998).

O desenvolvimento histórico da administração segue, assim, seu curso em ritmo de revolução passiva sustentada pelos pactos de dominação⁴². Ao Estado é imputada a função de principal articulador da modernização conservadora, que resulta no caráter ineliminável do componente patrimonialista, embora o caráter racional-legal venha a se tornar hegemônico, aos poucos, ante as exigências do processo de industrialização.

Os anos 1930⁴³ representaram um marco substantivo, enquanto ponto de partida de um novo projeto político para a sociedade, na medida em que reuniu sob o comando da intervenção estatal o processo de industrialização e urbanização. Na análise de Nogueira (1998, p. 94), significa que:

Ali teve início o que a literatura especializada caracteriza como a fase de pleno amadurecimento do Estado, que se organizou e se efetivou como instituição político-jurídico-administrativa. Naqueles anos, começou a ser visualizado o desafio de criar uma administração pública moderna, burocrática, sintonizada com os novos tempos que se previa para o país, capacitado, portanto, para desempenhar papéis relevantes na regulamentação econômica, no fomento ao crescimento industrial, no atendimento das crescentes demandas sociais e dos novos encargos impostos ao Estado pelo sistema produtivo nacional.

Como resultado, observa-se que a administração pública começou a se desfazer de seu aparente caráter assistencial e passou a investir em uma instrumentalidade que permitisse conduzir de forma eficiente os negócios públicos. É desse período a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado através do Decreto-Lei nº 579/38, de 30 de julho de 1938, com a finalidade de inovar e modernizar o aparato público brasileiro, responsável pelas modificações de estrutura e de funcionamento operadas no serviço público federal. Representaram o salto qualitativo em termos de aperfeiçoamento da profissionalização do pessoal do Estado, a institucionalização orçamentária, a simplificação, a padronização e a aquisição racional de material, a montagem de um núcleo estrutural do desenvolvimento econômico e social que veio a se expandir posteriormente com a criação de

⁴² Nogueira (1998) assinala que, em decorrência da modernização conservadora própria de nossa revolução burguesa, a partir da qual várias etapas se sucederam marcadas pela coexistência de pujante desenvolvimento econômico e estruturas pretéritas, tem-se como resultado um Estado precocemente hipertrofiado e multifacetado, que se materializa através de uma macrocefálica bifrontalidade, ou seja, uma exuberante face racional-legal e outra patrimonialista, que competem entre si e fragilizam o comando estatal. Como veremos mais adiante, Souza Filho (2011) problematiza também essa concepção, ao analisar a imbricação desses dois fenômenos, a burocracia e o patrimonialismo, que em um clima mais conciliatório do que de disputa, dão o tom que favorece sua imbricação e transforma a aparente fragilidade do comando estatal em seu oposto, sua força, tornando a “nova gestão pública” mais permeável aos interesses das forças conservadoras.

⁴³ Para Nogueira (1998), a Revolução de 30 não correspondeu a uma mudança na estrutura social e econômica. Restringiu-se a uma evolução, que trazia consigo um misto de novas e velhas tendências prevaletentes na Colônia. Não representou a extinção do coronelato, mas sua gradual adaptação às novas exigências.

diversos órgãos reguladores, conforme descreve Nogueira (ibid.).

Ainda, de acordo com o mesmo autor, a fase pródiga estendeu-se até 1945 e correspondeu ao primeiro governo Vargas, período em que ocorreu a reforma ministerial responsável pela criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e do Ministério da Educação e Saúde Pública. Foi instituído o primeiro plano de classificação de cargos e a introdução de um sistema de mérito. Tratou-se de um momento único na história do Estado e da administração pública brasileira em que a questão administrativa tornou-se hegemônica em relação à ordem patrimonialista (ou seja, conseguiu escapar da rotineira subalternidade a que esteve relegada) e articulada a um amplo plano de reformas implementadas pelo Estado e no próprio seio deste (id., ibid., p. 95).

No entanto, assinala Nogueira (1998), o impulso reformador do Dasp não foi totalmente exitoso. Não se alcançou um patamar de administração pública moderna, com a idealizada estrutura ágil, eficiente e eficaz apta a realizar as mediações objetivas favoráveis ao desenvolvimento do país. O novo contexto político e econômico passou a requerer a criação de uma diversidade de órgãos responsáveis por regular a produção econômica, bem como iniciativas para normatizar a educação, agricultura, e a política sanitária, que passaram a operar à margem da administração formal. Visou, fundamentalmente, ao favorecimento da utilização política do aparato estatal. O movimento de renovação seria alimentado por uma crença quase absoluta em medidas disciplinares e de controle dos processos burocráticos e em soluções formais. Verificou-se que a estrutura daspiana não se mostraria apta a produzir reais medidas de eficiência, além de mostrar-se incapaz de barrar a desmedida ampliação do quadro burocrático que, por sua vez, mostrava-se pessimista, rebelde às disciplinas e mal remunerado.

Nosso autor registra o divórcio entre a administração e o quadro social e econômico brasileiro ao qual ela deveria servir, em que pesem o esforço de aprimoramento técnico e a busca de alcançar maior eficiência da administração pública. O peso da dinâmica liberal inerente à redemocratização de 1945 contribuiu para “neutralizar ou marginalizar os instrumentos com que se havia edificado o Estado Novo e iniciado a modernização do País” (NOGUEIRA, 1998, p. 98). A emergência da ideia liberal-democrática de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, em oposição ao projeto nacional-desenvolvimentista claramente estatizante, decretou o colapso do Dasp ao colocar em suspenso a construção e aparelhamento técnico-administrativo do Estado brasileiro. O patrimonialismo se atualizou para associar-se à onda liberalizante, mediante o resgate de práticas clientelista e empreguista, em prejuízo do universalismo de procedimentos e do concurso público. O Estado Brasileiro se

modernizava, mas era incapaz de abdicar de suas velhas práticas. A primeira grande reforma administrativa culminou no distanciamento entre a administração pública e o desenvolvimento econômico.

Na década de 1950, a administração pública então qualificada como obsoleta, foi relegada a um plano secundário, sob a justificativa de que representava um custo muito elevado e retardava, por isso, o processo de industrialização. Os interesses das elites brasileiras definiram as novas estratégias para aparelhar do Estado e instituir o aparato técnico-administrativo orientado para o desenvolvimento. A meta traçada pela nova coalizão dominante foi elevar a economia brasileira a um novo patamar de desenvolvimento capitalista (SOUZA FILHO, 2011).

Mas foi em 1967, em pleno regime autoritário, que o reformismo retornou à agenda política, com a instituição do Decreto-lei n° 200⁴⁴, que representou o esforço de retomar a perspectiva de uma reforma programática e planejada. Resultou, entretanto, no paradoxo de uma administração direta débil e marginalizada coexistente com uma administração indireta mais vigorosa, carente de planejamento e atravessada pela concorrência. O padrão reformador concentrou, na segunda metade dos anos 70, toda a experiência de três décadas de tentativas frustradas de reformar a administração pública brasileira.

Não se pode, contudo, eliminar os impactos positivos gerados pelos esforços reformadores sobre o desempenho do aparato administrativo: a constituição de uma rica rede de instituições com a finalidade de modernizar e favorecer a constituição de núcleos de especialistas. De outro lado, é sabido que a capacidade dessa estrutura organizacional e operacional, principalmente em áreas estratégicas, permaneceu aquém das necessidades e demandas geradas pelo tipo de desenvolvimento econômico e social.

O totalitarismo, ao impulsionar a expansão econômica, liberou-a dos entraves de natureza política e social herdados do período democrático-populista e contribuiu para aprofundar as deformações próprias do capitalismo brasileiro. Alcançou-se a rápida modernização econômica sob os auspícios dos grupos dominantes mais atrasados e do grande capital monopolista.

O resultado não poderia ser menos nefasto para a sociedade brasileira, a qual se viu

⁴⁴ Na verdade, o Decreto-lei n° 200 de fevereiro de 1967 que *Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*, submetia-se à lógica mesma da nova fase da vida administrativa aberta em 1964. Acompanhava as linhas gerais e específicas do projeto autoritário, particularmente no que se referia à intenção de transferir maior agilidade, eficiência e flexibilidade à administração, de modo a atender às exigências de um novo ciclo de expansão econômica. Este seria, desde já, o embrião da administração gerencial, segundo o pensamento dos autores do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. (BEHRING, 2003)

constrangida a suportar, a partir dos anos 1973, o ônus de um modelo econômico concentrador e excludente, gerador de grave crise inflacionária e recessiva. O preço do desenvolvimento capitalista no País foi o aumento da miséria e desigualdade social e a manutenção do quadro que se segue: uma economia com graves e crônicos problemas; relação de dependência; uma sociedade fragmentada em grupos estanques, movidos por interesses particularistas; carência de mediação de órgãos e instituições representativas. Seus traços principais foram a desvalorização da política, da democracia e do trabalho. Inegavelmente, como assinala Nogueira (2005), o Brasil não conseguiu se desvencilhar de seus fantasmas. Não se pode dizer que o autor exagera nas cores quando retrata uma realidade brasileira assombrada por tais espectros:

Espalhados por seu imenso território, enclaves de miséria e subdesenvolvimento continuaram a tingir a paisagem. Em muitas regiões o passado colonial manteve-se como se estivesse vivo, especialmente no que se refere às relações de trabalho. Os índices de mortalidade infantil, insalubridade e analfabetismo permaneceram absurdos. A desigualdade social e a injustiça na distribuição da renda cresceram na mesma proporção em que a economia capitalista se fortaleceu. [...] Foi uma espécie de tragédia que se projetou como uma sombra lúgubre sobre as gerações seguintes, travando o país e ameaçando todos os seus governos (NOGUEIRA, 2005, p.18).

O Estado, sob o regime militar, atuou como agente de desenvolvimento e regulação, todavia, esse complexo e sofisticado regime não foi capaz de organizá-lo. O período compreendido entre 1930 e os anos finais do regime militar foi sumariado de forma bastante esclarecedora por Souza Filho (2011), quando pensamos as mudanças operadas na administração pública enquanto resposta articulada ao movimento global do capitalismo brasileiro. Sintetiza o autor:

O que ocorre é a ampliação, o desenvolvimento e o fortalecimento da estrutura burocrática do Estado, necessários para promover a implantação (1930-1950) e a aceleração (1950-1980) da acumulação e da expansão das relações capitalistas no Brasil. Tal fato se dá, porém, com a manutenção do elemento patrimonialista como componente fundamental para operar a dominação de classe existente, na medida em que se necessita do apoio das oligarquias agrárias para impulsionar uma industrialização e urbanização excludente, evitando o risco de rupturas e de ampliação radical de direitos da classe trabalhadora e, portanto, da redução de privilégios das classes dominantes. Para garantir essa industrialização excludente (incorporação seletiva e regulada de setores da classe trabalhadora), além do apoio das oligarquias, o Estado estruturará uma burocracia fortemente autoritária, mesmo porque desenvolvida em períodos ditatoriais (1930-1945 e 1964-1984) (id.,ibid., p. 104).

A insatisfação em relação à política econômica, com a falência do “milagre brasileiro”, e em relação à repressão militar potencializou a indignação; isso contribuiu para estimular a intensificação de demandas e reivindicações constitutivas de uma nova

subjetividade. Essa nova dinâmica societal culminou em pressões da sociedade contra o regime ditatorial. Foi a expressão da rearticulação dos movimentos sociais no País combinados com a emergência do movimento sindical autônomo e combativo, criação dos partidos políticos. Constituiu, enfim, o fortalecimento da sociedade civil e a redefinição da correlação de forças, conforme exploramos em seções anteriores (SOUZA FILHO, 2011). Ainda assim, a fragilidade da transição democrática relacionada à reduzida capacidade organizativa da sociedade fez com que seu clamor em relação ao retorno à ordem civil e democrática não fosse suficiente para convencer o Congresso Nacional, pressionado pelo movimento das Diretas Já. Nessa correlação de forças, prevaleceu o peso do poder herdado de um passado patrimonialista (AMOROSO LIMA, 2006):

[...] O país ingressaria nos anos 80 sem que se tivesse superado “a antiquada e ronceira máquina administrativa de que falara Vargas nos anos 30.

[...] Naquele momento, já estava claro o clima de crise: não tanto da gestão pública *strictu sensu*, mas sim da política econômica, da economia e das bases de sustentação do regime político. Vivia-se um momento híbrido e de relativa indefinição, marcado simultaneamente pela lenta redemocratização do País, pela progressão da crise de reprodução do regime autoritário, pelo avanço da crise econômica e pela aceleração das grandes transformações (demográficas, sociais, culturais) que vinham alterando o perfil da sociedade. Daí em diante cresceria o divórcio entre Estado e sociedade (id., *ibid.*, p. 101/102).

Dinamizar e perseguir a eficiência e eficácia da máquina administrativa permaneceu como desafio que daria o tom da defesa de estratégias de desburocratização e desestatização ao longo dos anos 1980. A primeira sob a insígnia do melhor atendimento ao usuário do serviço público. A segunda vocacionada para o fortalecimento do mercado e da empresa privada, assim como, para conter a expansão da administração pública descentralizada e os excessos cometidos na década anterior. Também essas medidas fracassaram.

Uma vez evidenciada a crise do regime autoritário, e os avanços em direção ao processo redemocratizador, emergiu novamente a questão administrativa, pensada nos idos de 1986 na perspectiva de promover mudanças que representassem soluções compatíveis com as exigências do caótico e agigantado aparato administrativo herdado do regime militar pelos governos democráticos. Nesse momento, através do Decreto 93. 211/1986, foi criada a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP e, extinto o DASP.

As críticas pautavam-se no centralismo, formalismo e burocratização excessiva, que em quase nada se diferenciava do diagnóstico elaborado nos anos 1950: de um lado uma administração morosa, mal estruturada e incompetente, de outro a premência de desenvolver e transformar o País. Mais do que promover a ruptura com o regime autoritário, era preciso

superar seu legado histórico. O momento demandava medidas que viabilizassem o ajuste estrutural da economia, vulnerabilizada não só pelo esgotamento do estatal-desenvolvimentismo, como também pela configuração de um novo sistema internacional, ainda que incipiente, mas bastante vigoroso para confrontar as opções nacionais. Acresce-se a esse quadro a emergência de um novo paradigma tecnológico, o que, em seu conjunto, requereu das instâncias governamentais um novo modelo de desenvolvimento e um novo formato de aparelho estatal.

Os tempos de redemocratização que marcaram a Nova República representaram tempos de grandes turbulências, durante os quais o País foi submetido a pressões internas e externas. Internamente, ocorreram a reprodução ampliada da pobreza consequente da degradação social, a multiplicação dos problemas de financiamento do setor público, a inflação, o desperdício, a ausência de controles democráticos sobre o Estado. Esse quadro, em seu conjunto, imprimiu maior visibilidade ao mau funcionamento da máquina administrativa. Externamente, a nova ordem mundial estabeleceu rigorosos limites à autonomia de decisão, controle e intervenção do Estado nacional. O cenário não foi nada encorajador, pois a Nova República confrontou uma sociedade extenuada pela crise, mergulhada na reorganização de seus padrões de sociabilidade, em meio a tensões e demandas, instabilidade e crise econômica resultantes do esgotamento do seu próprio modelo de desenvolvimento, agravado pelas sucessivas crises que afetavam o sistema mundial capitalista. Apesar de se tratar de contexto de fortalecimento das forças democráticas, resistentes ao modelo neoliberal, conclui Nogueira (1998, p. 113):

Por fim, tudo transcorreria num quadro marcado por um complexo processo constituinte, por uma crise política de grandes proporções (expressa no escasseamento da capacidade de intermediação, decorrência do precário funcionamento e da baixa representatividade dos partidos e do Congresso) e pela desarticulação das esquerdas.

Sobre o legado da Nova República é esclarecedor reproduzir também as ponderações desse mesmo autor:

Tal qual o moribundo que dirige suas últimas palavras para vaticinar desgraças aos que a ele sobreviverão, a Nova República – época de promessas, incertezas e dificuldades – deixaria inscrita na frente mesma da democracia brasileira, a questão de saber se os governos que a sucederiam conseguiriam caminhar contra a corrente e realizar uma reforma que reconstruísse o Estado, quando muitos falavam em destruí-lo. Teriam eles forças para abandonar as diretrizes quantitativas, contábeis, espetaculosas – inerentes à experiência administrativa brasileira e explicitadas de modo quase obsessivo a partir dos anos 80 -, e introduzir novas qualidades no Estado, de modo a valorizá-lo? Conseguiriam traçar e fazer cumprir um plano de voo consistente e bem-concatenado? (id., *ibid.*, p. 119)

Obviamente, o Brasil não alcançou um estágio de superação da crise econômica, tampouco avançou, de forma exemplar, no que se refere à ampliação das políticas sociais. Ao término da Nova República, permaneceu com uma dívida social superior ao quadro que se apresentava no início do governo. Mas, conforme sustenta Souza Filho (2011), do ponto de vista político, não se pode negar que a consolidação de uma sociedade civil organizada e com expressões democráticas importantes representava a expressão de uma arquitetura de uma sociedade de tipo “ocidental” no Brasil, que se atribui ao próprio processo constituinte.

Adentramos os anos 1990, portadores de uma Carta Magna reconhecida como a Constituição Cidadã, assim nomeada por Ulysses Guimarães (presidente da Assembleia Constituinte - 1987-1988), em virtude de representar a consolidação de um paradigma legal-institucional concernente à edificação de um Estado de Bem-estar de caráter universalista e institucional, “com fortes elementos democratizadores, viabilizador de direitos e estruturado a partir de uma ordem administrativa burocrática, fundada na impessoalidade e no mérito” (SOUZA FILHO, 2011, p. 162.). A luta travada entre o projeto de “democracia de massa” e o projeto do “liberal-corporativismo” definiu a viabilização de um projeto de Estado de Bem-Estar próximo ao modelo social-democrata de um lado, mas de outro assegurou a preservação de traços conservadores que cercearam as intenções de reformar a administração pública, as quais não ultrapassaram os limites de um diagnóstico bem elaborado do ponto de vista democrático.

Adentramos a nova década, entretanto, mergulhados no quadro dramático produzido pelos efeitos da crise estrutural do modo de acumulação capitalista. A vitória nas urnas de Fernando Collor de Mello, deu início ao intenso processo de privatização, desregulamentações, reestruturação, enfim, ao movimento de financeirização e a inevitável e consequente precarização social. Seu perfil autocrático e centralizador foi responsável pelo retrocesso autoritário, uma vez que, na condição de chefe do Estado, se arrogava o direito de subverter garantias constitucionais e abria flancos para que a tecnocracia ganhasse mais poderes e atribuições.

Em sua perspectiva crítica, Antunes (2005b) analisa a introdução do neoliberalismo no Brasil sob os governos Collor e FHC:

Se o governo Collor iniciou o neoliberalismo no Brasil de modo aventureiro foi, entretanto, com FHC que a década do social-liberalismo ganhou impulso, ao comandar o país por oito anos. Tratava-se de outra racionalidade, porém, dentro do mesmo ideário, desenhado pelo Consenso de Washington (id., *ibid.*, p. 01)

A crítica torna-se ainda mais contundente, conforme destacamos a seguir:

Nos anos 90, a década da desertificação neoliberal, uma tormenta se abateu sobre o nosso país. Tivemos privatização acelerada, informalidade descompensada, desindustrialização avançada e financeirização desmesurada. Tudo em conformidade com o figurino global. Se Collor foi um bonapartista aventureiro, fonte inesgotável de irracionalidade, com FHC e sua racionalidade acentuada, o país descarrilou nos trilhos do social-liberalismo, eufemismo designado aos que praticam o neoliberalismo (ANTUNES, 2005b, p. 03).

Um novo surto de “reformismo” se instalou na agenda política, na medida em que os efeitos da crise potencializaram os elementos que serviram de inspiração para o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, conduzido por Bresser Pereira. Não poderia ser diferente, na medida em que, conforme já pontuamos reiteradamente, os avanços contidos na Constituição de 1988 representavam o produto das organizações populares e sindicais, que protagonizaram o processo de redemocratização.

Entretanto, sem negar a importância desse protagonismo, é preciso não perder de vista que esses movimentos não tiveram fôlego bastante para resistir às determinações do capital mundial e o favorecimento de sua entrada direta em áreas que até então estavam sob a responsabilidade do Estado. Essa mudança de rumos foi perfeitamente compatível com o papel desempenhado pelo Estado no capitalismo monopolista, na medida em que ao Brasil, enquanto país periférico, caberia refuncionalizar as respostas positivas às demandas das classes subalternas, de tal modo que submergissem ao interesse direto e/ou indireto da maximização do lucro (NETTO, 1992).

Não podemos deixar de destacar, segundo a linha de pensamento que adotamos para a compreensão e explicação do movimento de contrarreforma, a distinção feita por Behring (2003, p. 178) entre reforma do Estado e reforma do aparelho do Estado. Segundo a autora, “[...] *deve-se distinguir a reforma do Estado, como um projeto político, econômico e social mais amplo, da reforma do aparelho do Estado, orientada para tornar a administração pública mais eficiente*” (grifos da autora). Em concordância, entendemos que é preciso atentar para o fato de que a reforma administrativa é apenas um aspecto de um processo de maior envergadura. O Plano Diretor encampa toda uma revisão do conceito de Estado e uma profunda alteração na relação entre Estado e sociedade. Trata-se de adotar as estratégias necessárias que assegurem a liberdade do mercado em suas negociações com o trabalho. Ao mesmo tempo, pretende instrumentalizar o Estado de forma a garantir a transferência para o setor privado de empresas estatais passíveis de serem controladas pelo mercado.

Na verdade, todas as alterações foram propostas em nome dos interesses do Mercado concebido, na perspectiva do capital fetiche, como uma entidade alheia e autônoma, para

“quem”⁴⁵ o Estado devia curvar-se sempre, de forma que se mantivesse como seu fiel escudeiro. Ou seja, reformar o Estado não foi outra coisa senão o esforço do poder dominante de responder à crise estrutural que devastou a economia mundial desde os anos 70. Essa crise não foi solucionada com as operações de guerra, tampouco neutralizada pelo *Welfare State*, e ganhou dimensões desmesuradas com o neoliberalismo (PAULA, 2005, 2007).

Assim, o esgotamento do modelo desenvolvimentista sobre o qual se assentaram as estratégias de governo ao longo do regime militar, associado à incapacidade fiscal do Estado de assegurar os recursos necessários à industrialização integrada ao capitalismo internacional, resultou em uma problemática administração da crise nos países periféricos.

Sem contar sequer com os setores que o levaram o poder, Collor foi retirado de cena, mas não sem deixar um rastro de destruição. Seu discurso moralizador e “reformador” e sua aventura bonapartista (ANTUNES, 2005) marcada pelas evidências de corrupção prepararam terreno para a investida governamental no que se refere à reforma da Administração: redução do número de ministérios, extinção de inúmeros órgãos públicos, venda de imóveis e veículos de representação e redução de pessoal da administração direta. Conforme acrescenta Nogueira (1998), a reforma administrativa propalada por Collor teve como finalidade melhorar a produtividade e a eficiência do setor público, ao colocar fim aos entraves corporativos e às jurisdições burocráticas, que dificultavam ou retardavam o processo decisório. Determinou ainda a necessidade de racionalizar e redirecionar os gastos públicos com pessoal de forma a privilegiar o atendimento às necessidades básicas da população. Outra farsa representada pelo “aventureiro bonapartista” foi o estabelecimento de uma política de recursos humanos focada na elevação do desempenho dos níveis gerenciais de cada setor do governo, a eliminação de distorções geradas pela própria burocracia, bem como a subordinação do quadro salarial do funcionalismo público à economia nacional. No entanto, desmascara Nogueira:

A generosidade do discurso seria ruidosamente desmentida pela prática dos primeiros meses, eloquente na sinalização do estilo, do novo governo (cujo núcleo duro atirar-se-ia desavergonhadamente sobre o aparato estatal, repondo em circulação, de modo cabal, as antigas taras clientelistas e patrimonialistas) e no amesquinamento acelerado do projeto de reforma do Estado. O que estava apenas insinuado na biografia política do presidente e em seus discursos ficará então explícito, qual seja: por um lado, uma radicalização da interpenetração entre público e privado, entre negócios de Estado, governo e administração, base da não-

⁴⁵ Em seu prefácio à quinta edição de **A teoria da Alienação em Marx**, Mészáros assim se pronuncia: “A alienação da humanidade, no sentido fundamental do termo, significa *perda de controle*: sua corporificação numa *força externa* que confronta os indivíduos como um poder *hostil e potencialmente destrutivo*. [...] Na fase ascensional do desenvolvimento do sistema, o controle do metabolismo social pelo capital resultou num antes inimaginável aumento das forças de produção. Mas o outro lado de todo esse aumento das forças de produção é a perigosa multiplicação das forças de destruição, a menos que prevaleça um controle consciente de todo o processo a serviço de um projeto humano positivo” (MÉSZÁROS, 2006, p. 14).

diferenciação entre “reforma administrativa” e reforma do Estado, como se o Estado pudesse ser reduzido essencialmente à sua dimensão burocrática e governamental, e assim esvaziado de política, povo, território, cultura e história. Repôs-se assim a tônica dominante no debate que se travava no Brasil a respeito do Estado: o Estado era encarado como se fosse o único problema de fundo, fonte e matriz exclusiva da crise nacional, ente hipostasiado e pensado como autônomo em relação à sociedade. (NOGUEIRA, 1998, p.136)

Ainda segundo o autor citado, esse reformismo estranhado com a democracia evoluiu para adoção de medidas inconsequentes que provocaram a ameaça do imobilismo, da desorganização administrativa e perseverou em estratégias e manobras para denegrir a imagem do funcionalismo e desqualificar os serviços públicos. Submetidos a ameaças, muitos funcionários foram demitidos ou exonerados de seus cargos, sem o respaldo em critérios consistentes.

Os dados apresentados por Rodrigues (*apud* AMOROSO LIMA, 2006), contribuem substantivamente para a compreensão do quadro geral que inclui também os funcionários públicos do INSS.

Os ingredientes da mudança incluíram medidas que propunham a demissão de 20% do funcionalismo (cerca de 350 mil num universo de 1,6 milhão) da administração direta e indireta e que tinha por objetivo promover uma economia de recursos capaz de transformar o déficit fiscal em conta corrente do ano de 1988, num superávit de 2% no ano de 1990 (Rodrigues *apud* AMOROSO LIMA, 2006, p. 49).

Inegavelmente, foram devastadores os efeitos produzidos pelo (des) governo Collor na vida desses servidores, dentro e fora do trabalho. O que se seguiu, foi o fracasso de tais medidas, uma vez que, como esclarece AMOROSO LIMA (2006), dos 350 mil trabalhadores citados, 200 mil aproximadamente foram colocados em disponibilidade e, apesar de afastados de suas funções, permaneceram recebendo salários. Dentre esses, muitos retornaram anistiados por decisão judicial. O arbítrio e as incertezas dele decorrentes em relação a cortes de funcionários e retiradas de direitos provocaram o que a autora chamou de “diáspora de cérebros”, pois muitos daqueles que haviam cumprido critérios de aposentadoria precipitaram-se nesse sentido, muito embora se encontrassem no auge de sua capacidade física e intelectual.

O cenário que se seguiu, no qual se consolidou o neoliberalismo, foi caracterizado na análise de Souza Filho (2011) por dois fatores: 1) a formulação e a implementação de um plano voltado para a estabilização econômica, a partir dos preceitos neoliberais, capaz de tornar possível derrubar a inflação⁴⁶, o que projetou seu mentor intelectual, FHC, em nível nacional; 2) a aliança entre PSDB, partido que surgiu da união de dissidentes do PMDB com

⁴⁶ Para uma análise mais aprofundada da conjuntura econômica no período que se estende do governo Collor ao governo FHC, associada ao campo da gestão pública, Estado e democracia, cf. Souza Filho (2011), Nogueira (2005), Paula (2007), Antunes (2005).

um grupo de tecnocratas e professores, e o PFL, partido que reunia a bancada de perfil tradicional, oligárquico e clientelista, base de sustentação do regime militar. Em síntese, resultou dessa aliança o lançamento da candidatura de Fernando Henrique para Presidência da República. Nesses termos, a burguesia industrial, principalmente paulista, os intelectuais com antecedentes de militância na esquerda, mas, à época, afinados com as teses liberais e vinculados ao PSDB, e as forças oligárquicas e tradicionais, predominantemente o coronelato do nordeste, com fortes laços com o PFL, articularam-se organicamente para reeditar o pacto conservador de dominação, que preservou a chancela da exclusão e do autoritarismo. A combinação entre eficiência econômica do capitalismo com o apelo à justiça social alimentou a retórica progressista, mas implicou, de fato, a imposição de maiores impostos, mais assistencialismo e regulamentações opressivas.

Nesse sentido, delineava-se no país a vitória hegemônica do projeto de sociedade “liberal-corporativista”, com forte presença do componente patrimonialista como prática de fazer política e governar, aliado ao fortalecimento do perfil “delegativo” de nossa democracia. Do ponto de vista econômico, efetivou-se a implementação de um modelo de desenvolvimento que buscava desmontar a intervenção estatal para reforçar a estrutura privada, nacional e internacional, colocando o mercado no centro das estratégias econômicas e alijando a incorporação da classe trabalhadora do processo de decisão e da participação dos frutos do desenvolvimento (SOUZA FILHO, 2011, p. 169).

Por outro lado, é inegável que o processo de redemocratização trouxe em seu leito a aspiração popular por um modelo de gestão pública de feições democráticas capaz de oxigenar o Estado. A expectativa era de que as reformas tornassem o Estado mais propenso a acolher as necessidades dos cidadãos brasileiros, em suma, mais comprometido com o interesse público. Isto significaria maior investimento em uma eficiente coordenação da economia e dos serviços públicos. Sobre o processo de transição Coutinho considera:

Essa nova institucionalidade que os trabalhadores contribuíram para criar, parece-me ser o ponto de partida da nossa difícil luta para derrotar a reestruturação do poder burguês (que agora tenta se consolidar sob a hegemonia do neoliberalismo) e, ao mesmo tempo, para construir - por meio de uma estratégia reformista revolucionária - as condições para implantação do socialismo em nosso país (COUTINHO, 2011, p. 238).

Naquele quadro histórico, o que se efetivou foi “a reedição do pacto conservador de dominação e o projeto de transnacionalização”, conforme sublinha Souza Filho (2011, p. 168). O argumento para reformar o Estado brasileiro se sustentava na defesa de que para assegurar a legitimidade e governabilidade do Estado seria imperioso combater a crise fiscal, a crise do seu modo de intervenção e a crise de sua forma burocrática de administração. Sobre esta última nos ateremos, sabedores de que a compreensão da reforma da administração se faz indissociada do conjunto mais amplo da Reforma do Estado.

A reforma do Estado brasileiro circunscreve-se em torno de duas orientações políticas, segundo Paula (2005). Uma, a vertente gerencial estabelece as diretrizes para implementação da administração pública gerencial inspirada nos ditames do movimento internacional. A outra, a vertente societal⁴⁷, comprometida com a participação da sociedade, com foco em uma concepção participativa e deliberativa de democracia, busca construir uma gestão pública social, a exemplo dos Conselhos gestores de políticas públicas, Fóruns Mundiais e Orçamento Participativo.

Para fins de nosso estudo, focaremos nossa análise na vertente gerencial, porém com a compreensão de que tais vertentes compõem a unidade dialética no quadro histórico em questão, enquanto projetos em disputa.

2.3.2 – “Nova gestão pública”: o mito da modernização pela superação da ordem burocrática e do patrimonialismo

A retórica focada na agilidade, eficiência, eficácia e efetividade, acompanhada da defesa da flexibilização da burocracia ocultou o pesado fardo da precarização, da terceirização e do sobretrabalho para o funcionalismo público (ANTUNES, 2005). Produziu a falsa ilusão de garantia de qualidade e modernização dos serviços, na medida em que representou em sua essência um movimento de contrarreforma, em face de seu caráter conservador e regressivo, totalmente distinto do que foi difundido pela tecnocracia que a projetou inspirada nas orientações das agências multilaterais (BEHRING, 2003). Reproduziu a concepção teórica presente nas propostas filosóficas, políticas e econômicas das escolas neoliberais austríaca, de Chicago e de Virgínia que orientaram as propostas neoliberais baseadas na teoria da escolha pública (SOUZA FILHO, 2011, PAULA, 2007).

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo paradigma legal-institucional que requeria um novo desenho estrutural apoiado em sólidos elementos democratizadores que tornassem efetivos os fundamentos de um Estado de Bem-Estar de cunho universalista e

⁴⁷ Ao debruçar-se sobre a temática da gestão pública, Paula (2005) deixa explícita sua intencionalidade de contribuir com sua análise para o debate contemporâneo que apresenta a administração pública societal, como alternativa democrática aos modelos administrativos e fórmulas prontas. No seu entendimento, os tempos atuais desafiam “governantes, pesquisadores, intelectuais e docentes a realizarem uma combinação entre a administração e a política, humanizando o *management* e preservando o caráter crítico das ciências sociais” (id., *ibid.*, 2005). Por certo, a perspectiva democrática nos aponta tal desafio, no entanto, ressaltamos nossa posição, em concordância com Coutinho de que “a ampliação da cidadania – esse processo progressivo e permanente de construção dos direitos democráticos que caracteriza a modernidade – termina por se chocar com a lógica do capital” (COUTINHO, 1997, p. 158).

institucional. Inegavelmente, tornava-se imperioso investir na máquina administrativa de tal forma que a burocracia, fortalecida em sua dimensão racional-legal, fundada na impessoalidade e no mérito, instrumentalizada pelos avanços tecnológicos, pudesse de fato imprimir maior celeridade aos processos e assegurar eficiência, eficácia e efetividade na viabilização do acesso aos direitos constitucionalmente conquistados. Ou seja, a apropriação de tais conceitos podia e devia ser considerada em uma perspectiva ético-finalista⁴⁸.

Obviamente, conforme assinala Souza Filho (2011), não foi essa a reforma que se afirmou mediante a reedição do pacto conservador de dominação e o projeto de transnacionalização. Nessa mesma perspectiva crítica acrescentamos a análise de Teixeira (2006, p.181):

Entretanto, não era (e não foi) esta a reforma pretendida e empreendida. Ao contrário, as propostas de “reforma”, sob o pretexto da existência de uma “crise do Estado”, dirigiam-se, por um lado, a expurgar da Constituição de 1988 seus aspectos progressistas e, por outro e de modo sincronizado, a compatibilizá-la com a proposta neoliberal. Em resumo, a pretexto de uma “crise do Estado”, projetava-se a sua adequação às novas exigências da acumulação capitalista, agora antagônicas à ampliação de direitos sociais: isto é, propunha-se, de fato, uma contra-reforma.

Assim, não tardou para que os anseios populares por uma gestão pública efetivamente democrática se desvanecessem ao longo dos governos FHC, que, ao se reeleger, permaneceu no poder no período de janeiro de 1995 a janeiro de 2003. A sociedade amargou as consequências e frustrações produzidas pela prática indiscriminada da utilização de Medidas Provisórias⁴⁹, instrumento legislativo apropriado para aprofundar a distância entre as decisões governamentais e o conjunto da sociedade (AMOROSO LIMA, 2006).

A conversão do ex-presidente ao ideário neoliberal é retratada também por Antunes (2005a):

O Programa Collor, eliminado seu traço aventureiro e bonapartista, foi reimplementado pelo outro Fernando, com a racionalidade burguesa de um país cuja burguesia foi sempre destituída de qualquer sentido progressista. O resultado foi um monumental processo de privatização, desindustrialização, “integração” servil e subordinada à ordem mundializada, convertendo-nos em país do cassino financeiro internacional. (id., *ibid.*, p. 37)

Essa integração servil expressou a posição dócil em relação aos interesses da ordem, a decisão de prolongar a histórica subordinação do social e das políticas sociais aos imperativos

⁴⁸ Uma gestão pública democrática apresentará indicadores de avaliação de eficiência, eficácia e efetividade das políticas sociais divergentes da administração patrimonialista.

⁴⁹ Segundo revela José Carlos Ruy, em matéria publicada no sítio do Portal Vermelho, em 27 de abril de 2011, ao submeter ao exame o número de Medidas Provisórias enviadas por FHC no período entre os anos 1995 e 2002, constata-se que o País foi mantido “em uma legalidade rigorosamente provisória, elaborada à margem do Congresso e, muitas vezes, contra ele”. O autor da matéria qualifica esse uso abusivo como a “fúria legislatória de FHC”.

da gestão econômica e do mercado: uma ideologia que “se dedica a superpor o mercado ao Estado, o econômico ao político, o especulativo ao produtivo, o particular ao geral” (NOGUEIRA, 1998, P. 176).

Não por acaso, as forças conservadoras identificaram a transição democrática como um período de retrocesso. Na concepção destas, a Constituição de 1988 significou uma volta ao passado burocrático, vocacionada para engessar o aparelho do Estado, a partir do estabelecimento de medidas destinadas a criar privilégios e encarecer a máquina administrativa.

Tal argumentação não se sustenta, senão sob a ótica que se opõe à constituição de uma estrutura formal-legal marcada pela impessoalidade e pelo mérito. Estrutura essa combatida e distorcida porque contém em seu escopo condições que podem favorecer o aprofundamento e a universalização de direitos como finalidade social a ser alcançada, conforme contrapõe Souza Filho (2011). Esse autor realiza a defesa contumaz de um Estado que conjugue o reforço da lógica burocrática, fundamentalmente no que concerne ao fortalecimento da dimensão formal e impessoal, e a construção de mecanismos democratizadores, como possibilidade administrativa de ampliação da capacidade do Estado Moderno no atendimento aos interesses das classes trabalhadoras. Trata-se de uma radicalidade muito mais coerente com um projeto de superação do clientelismo do que nos oferece a vertente gerencial, conforme buscaremos demonstrar a partir de evidências teóricas e empíricas.

Entretanto, assentada sobre bases teóricas de cunho positivista, a solução neoliberal postula como princípios a neutralidade e a desistoricização. Nesse sentido, naturaliza a sociedade de classes capitalista, e se utiliza de tais princípios como elementos facilitadores da efetivação de mudanças voltadas para o mercado, para o aprimoramento da gestão pública e para o aumento da eficiência administrativa, em conformidade com as determinações dos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em linhas gerais, as recomendações do Consenso de Washington e dos referidos organismos internacionais definem tais orientações como parâmetro a ser seguido pelo Brasil e toda a América Latina. As conclusões tiradas pelo Consenso refletem, conforme registra Paula (2007), a concepção de que:

[...] a crise do Estado latino-americano está relacionada tanto ao crescimento desordenado do Estado na região, que seria resultado do protecionismo do modelo de substituição de importações, do excesso de regulação e do grande número de empresas estatais, quanto ao populismo econômico latino-americano, que se define pela incapacidade de controle do déficit público e das demandas salariais nos setores privado e público (id., *ibid.*, p. 123).

Embora o ex-ministro Bresser Pereira não concordasse na íntegra com o diagnóstico apresentado pelo Consenso de Washington, pois discordava quanto ao fato de o populismo econômico constituir elemento limitador do desenvolvimento latino-americano, tal discordância em nada iria alterar o resultado final, como podemos observar nas conclusões apresentadas por Paula (2007):

Bresser Pereira discorda deste diagnóstico no que se refere ao populismo, pois afirma que este não impediu o desenvolvimento na região. Apresenta como alternativa a abordagem da crise fiscal que, tenta renovar o reformismo social-democrata, mas não consegue ser convincente quanto ao seu diferencial em relação ao neoliberalismo. Vale também questionar qual seria a utilidade de um novo diagnóstico quando se parte do princípio de que as soluções continuarão sendo as mesmas, salvo pequenas adaptações ao contexto. Além disso, é importante perceber que o cerne da abordagem – a crise fiscal – foi um conceito elaborado no âmbito das interpretações neoconservadoras da crise do Estado (id., *ibid.*, 2007, p. 123-124).

Assim, tais interpretações conduziram à deliberação de que se tornava imperioso e inadiável promover as transformações necessárias para estancar os gastos públicos, tratados como a principal fonte de todos os males presentes em um sistema em crise.

Coube, então, ao ex-ministro Bresser Pereira, advogado, administrador de empresas, economista, cientista político, um dos fundadores do PSDB, portanto, legítimo representante dos interesses e valores fundantes da aliança social-liberal, e portador de uma biografia que atesta sua qualificação acadêmica e política refinada, acima de tudo, afinada com o ideário neoliberal, formular o programa que tornou o Estado brasileiro um aplicado e fiel cumpridor da programática consensuada. Conforme assinala Teixeira (2006, p. 185), o perfil do ex-ministro pode ser definido como “um intelectual que, sem prejuízo de seu desempenho acadêmico, tornou-se conhecido por suas ligações orgânicas com o grande capital”.

À Secretaria de Reforma do Estado, no âmbito do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob a titularidade do referido ministro, competiu a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O documento foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995. Dele resultou a Emenda Constitucional nº 19, promulgada em 1998, com a finalidade de efetivar as mudanças estruturais necessárias à legitimação da reforma gerencial, a qual nos interessa, particularmente, em face dos impactos sobre o trabalho do funcionalismo público, especificamente do Instituto Nacional do Seguro Social. Nas palavras do ex-presidente FHC, o objetivo do seu governo foi tornar o Plano “[...] instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1995, p. 06).

Ainda, de acordo com o pensamento expresso por FHC na apresentação do Plano, a adoção da administração gerencial representaria um grande salto qualitativo para a administração pública:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (id., *ibid.*, p. 06).

Fomentada pelo intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina que se instalou ao longo das décadas de 1980 e 1990, no Brasil a administração gerencial tornou-se hegemônica a partir do momento em que a aliança social-liberal alcançou o poder. Estruturou-se como resposta à anunciada crise da forma burocrática de administração até então vigente. Em seu diagnóstico, Bresser Pereira, para embasar o Plano de Reforma, partiu da crítica ao projeto nacional desenvolvimentista, e estabeleceu a relação entre crise fiscal e a crise do modo de intervenção do Estado. Apresentou, de forma eloquente, “a radiografia da crise fiscal, do modelo de intervenção no mercado e a crise da máquina estatal como elementos fundantes da necessidade de revisar as estruturas administrativas” (AMOROSO LIMA, 2006, p. 52-53). Em sua dimensão mais ampliada, as propostas defendidas no documento gravitaram em torno da Reforma Tributária, Reforma da Previdência e do Aparelho do Estado. As determinações fundamentais da contrarreforma da administração pública foram contidas no processo mais amplo de contrarreforma do Estado, qual seja, “o projeto de transnacionalização radical e a estrutura de dominação fundada no pacto conservador que comandará a implementação de tal projeto” (SOUZA FILHO, 2011, p. 177)⁵⁰.

Ante o acirramento das críticas à ação devastadora do movimento neoliberal, a aliança social-liberal rendeu-se à estratégia de substituir o discurso sobre a “redução do Estado” e a “transferência de suas funções” pela expressão “reforma dos institutos legais e estatais”, sob o argumento de tornar o Estado melhor “administrável” pelos burocratas (PAULA, 2007, p. 125-126). Isso não destituiu o projeto de seu núcleo central que era privatizar áreas em que o Estado devesse se eximir da execução direta, segundo a perspectiva neoliberal.

Os defensores da contrarreforma apoiaram-se no argumento de que era necessário desenvolver uma nova estrutura organizacional capaz de prestar melhores serviços e

⁵⁰ Sobre dados importantes relativos à transnacionalização de nossa economia, cf. os registros apresentados por Souza Filho (2001, p. 177) referenciado em Diniz (2000).

atendimentos mais ágeis aos cidadãos, para ocultar a real finalidade do Plano, qual seja, “desonerar e diminuir o papel social do Estado, subjungando-o às técnicas e procedimentos próprios do setor privado e às determinações e regras da economia de mercado” (AMOROSO LIMA, 2006, p.53). Prevaleceu a lógica da privatização, focalização e desconcentração financeira e executiva sobre a tendência hegemônica de política social e de sua estruturação mais próxima do padrão democrático constitucionalmente conquistado. (MONTAÑO *apud* SOUZA FILHO, 2011).

A nova configuração do Aparelho do Estado se apresentou dividida em quatro setores. O Núcleo Estratégico e as Atividades Exclusivas de Estado compuseram o quadro responsável pela formulação das políticas públicas e regulação das empresas prestadoras de serviços. Com responsabilidade pelas atividades consideradas Não Exclusivas do Estado, encontramos as Organizações Sociais que passaram a ser cobradas pela prestação de serviços sociais e científicos, e os Terceiros contratados por licitação para prestar serviços auxiliares e de apoio. Por se tratar de uma redefinição fundamental para os novos propósitos do reordenamento administrativo, consideramos relevante reproduzi-lo assim como se configurou no PRDA:

NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a **previdência social básica**, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.

SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS. Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. (Grifos nossos).

PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida. (BRASIL, 1995, p. 41)

O Instituto Nacional do Seguro Social, responsável pela prestação dos serviços previdenciários básicos, é incorporado às Atividades Exclusivas do Estado qualificada como Agência Executiva, tornando-se alvo de experiências “piloto”. Nesse sentido, o Programa de Melhoria do Atendimento da Previdência Social (PMA) foi instituído já em 1998 pela Portaria MPAS nº 4.508, de 23 de junho de 1998, a partir das diretrizes do PDRAE, co-financiado pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento – BID. Consistiu na tentativa frustrada de melhoria do atendimento aos segurados e usuários. Suas características principais foram: a implantação de novo *layout* nas Agências da Previdência Social, a integração dos serviços prestados na área de arrecadação e benefício, a definição de perfil generalista para os servidores do atendimento, a disponibilização de serviços em terminais de autoatendimento, áreas destinadas à orientação/informação e atendimento especializado, concentração de todos os serviços dentro das agências. A terceirização do serviço de perícia médica representou um dos focos da mudança⁵¹.

De maneira geral, a nova arquitetura concedeu maior autonomia e flexibilidade às entidades prestadoras de serviços, as quais, financiadas com recursos públicos, deviam operar sob a lógica de mercado. É nesses termos que Bresser Pereira advogou a parceria entre o Estado e sociedade. Sintetiza Souza Filho (2011, p. 85.):

Sendo assim, como perspectiva institucional, para fortalecer o mercado, reduzir o escopo democrático, evitar o comportamento *rent-seeking* dos políticos e dos burocratas e a consequente expansão do Estado, a teoria da escolha pública propõe uma estrutura burocrática reduzida, sob comando político centralizado e, dialeticamente, aponta para sua flexibilização, via mecanismos gerenciais, através da descentralização, da transferência de atividades estatais para o mercado e da incorporação de mecanismos de concorrência na administração pública, *na medida em que não se pretende expandir o estado para a área social*.

Em outras palavras, o novo desenho da organização administrativa neoliberal não abdicou do modelo de administração burocrática no âmbito central das decisões, da formulação de políticas e da regulação. Isso permite afirmar, em concordância com o autor, que não faz sentido falar em destruição da burocracia e reconhecer o gerencialismo como um modelo pós-burocrático, pois o que se apresentou foi a conformação de uma organização burocrática combinada com mecanismos de descentralização e flexibilização que permitiram por intermédio das agências executivas reguladoras e das organizações sociais implementar o

⁵¹ Decorrido um ano da implantação do PMA, as avaliações realizadas demonstraram que o programa não se sustentava, principalmente em função do aumento das demandas, da mudança do perfil dos benefícios requeridos, obrigando o retorno da realização de perícias médicas pelo quadro efetivo de médicos da Previdência Social nas agências, e não mais nos consultórios de médicos terceirizados.

processo de terceirização de serviços e instituição de parcerias, plenamente funcionais às determinações do capitalismo contemporâneo. Nesse sentido, são apropriadas as inferências do autor:

Através da centralização burocrática, que se configura como a estruturação de uma burocracia monocrática, viabiliza-se a coordenação das ações necessárias para o projeto de transnacionalização. Por intermédio da flexibilização da burocracia, alcançam-se três objetivos: diminuição de gastos públicos para contribuir com o ajuste fiscal, redução do poder da burocracia permanente e manutenção de traços patrimonialistas na administração pública para propiciar a participação dos setores tradicionais da estrutura de dominação (SOUZA FILHO, 2011, p. 218).

Retomamos, neste ponto, uma das questões enunciadas no primeiro capítulo deste estudo: reduzir o papel do Estado para o social e subjugar-lo à Economia Política do capital nos conduz de volta, porém em um novo contexto, à concepção marxiana de um Estado que cumpre seu mister de administrar os negócios da burguesia, embora não mais sobre uma sociedade fraca e gelatinosa. Uma sociedade civil que, agora, preserva as determinações de uma sociedade ocidental, mas ideologicamente subsumida à lógica irrefreável da acumulação capitalista, instrumentalizada e regulada pelo Estado brasileiro através das parcerias formalmente estabelecidas. Ou seja, se a visão restrita de Estado apresentada por Marx correspondia à visão formulada pela teoria liberal e ao fato de que o Estado, em seu tempo, de fato baseava-se em “critérios de seletividade restritos e na defesa irrestrita do mercado capitalista” (Coutinho, 1989, p. 52), o projeto de Estado defendido pelo conservadorismo neoliberal implica a adoção de medidas cada vez mais restritivas e privatizantes.

A estratégia encontrada pelos setores tradicionais para manter sua participação na estrutura de dominação consiste em flexibilizar a burocracia de forma a tornar viável a mediação do patrimonialismo, no sentido da apropriação do público pelo privado no seio da ordem administrativa brasileira.

O “reformismo”, termo indevidamente apropriado pela social-democracia, conforme nos adverte BEHRING (2003), sustém como uma de suas bandeiras a defesa do empreendedorismo no seio da administração pública. Tal defesa revela-se, no mínimo, problemática uma vez que o conceito importado da iniciativa privada implica na possibilidade de desenvolver ideias, planos e projetos inovadores. Longe de sinalizar para uma práxis reflexiva efetivamente revolucionária, capaz de trazer ao espaço da administração pública novos elementos na perspectiva da universalização de direitos e emancipação política, trata-se, nesse sentido, de um “empreendedorismo” estéril. Ou seja, uma prática permeável a determinados simulacros de inovações, considerando-se que não é possível conceber o Estado sem a sua estrutura política, legal, jurídica e hierarquicamente instituída, a qual disciplina os

atos do funcionalismo público. Trata-se de um discurso falacioso, na medida em que aparecem como inconciliáveis o estatuto de uma estrutura disciplinar, de dominação e a suposta autonomia necessária ao empreendedorismo no seio da administração pública. O esgotamento da ordem burocrática reclamado pelas forças conservadoras não está diretamente relacionada com a sua dimensão racional-legal que se torna o objeto a ser reformado. O cerne da questão, ao contrário, é o esgotamento de sua dimensão de dominação ameaçada pelas tensões emergentes no seio da sociedade civil ao longo do processo de redemocratização, enquanto reflexo dos confrontos entre interesses antagônicos.

Nos marcos da economia globalizada, o que se efetiva de fato é a imposição das práticas gerencialistas como promessa modernizadora de solução para governos e empresas, capaz de transcender as matrizes histórico-culturais locais (HARVEY *apud* PAULA, 2007). Ao referendar o gerencialismo como alternativa ideal, pretende-se a identificação da administração pública com a administração empresarial. Não é levada em conta a distinção existente entre os fins aos quais se destinam. Ao desprezar tais particularidades, a contrarreforma administrativa repõe o princípio weberiano, a partir do qual tanto os trabalhadores da função pública que prestam obediência ao conjunto de normas estabelecidas na esfera estatal voltadas para fins públicos, quanto os trabalhadores subordinados à ordem administrativa das relações de produção capitalista com fins lucrativos, estão sujeitos às mesmas determinações. Implica, nesse sentido, o questionamento dos meios, sem que se questione a finalidade da ordem administrativa, aspecto que não nos pode escapar uma vez que pautamos nossa análise na teoria crítica.

A fórmula neoweberiana elimina do ponto de vista da construção ideal as particularidades que diferenciam os espaços de trabalho da administração pública e da empresarial. Para que ela possa ser aplicada no cotidiano do exercício de trabalho do servidor público, o PDRAE coloca em questão todas as garantias asseguradas a partir do modelo burocrático e os avanços alcançados com a Constituição de 1988.

Os argumentos apresentados para justificar medidas de combate aos “privilégios” concedidos a esses trabalhadores que passam a incorporar o papel de vilões em tempos de crise, apoiam-se fundamentalmente na crítica à legislação que regula as relações de trabalho no setor público. Essa Legislação é considerada inadequada e de caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor. Nesse sentido, os principais alvos são o instituto da estabilidade e os critérios rígidos de seleção e contratação que impossibilitam o recrutamento direto no mercado, em detrimento do estímulo à competência (BRASIL, 1995).

Para além das críticas à Constituição de 1988 - por institucionalizar o Regime Jurídico Único, destinado a uniformizar o tratamento a todos os servidores da administração direta e indireta - o ideólogo do plano protesta contra o alto custo da máquina administrativa e apresenta os argumentos que definem as bases da contrarreforma da Previdência Social que se iniciaram no governo FHC e consolidaram de forma desastrosa para todos os trabalhadores no governo Lula. Eis os argumentos apresentados no PDRAE por Bresser Pereira:

Além disso, a extensão do regime estatutário para todos os servidores civis, ampliando o número de servidores estáveis, não apenas encareceu enormemente os custos da máquina administrativa, mas também levou muitos funcionários a não valorizarem seu cargo, na medida em que a distinção entre eficiência e ineficiência perde relevância. Como os incentivos positivos são também limitados - dada a dificuldade de estabelecer gratificações por desempenho, e o fato de que a amplitude das carreiras (distância percentual entre a menor e a maior remuneração) foi violentamente reduzida, na maioria dos casos não superando os 20% -, os administradores públicos ficaram destituídos de instrumentos para motivar seus funcionários, a não ser as gratificações por ocupação de cargos em comissão (DAS). A redução da amplitude de remuneração das carreiras, inclusive de algumas mais recentes como as dos analistas do Tesouro, dos analistas de orçamento e dos gestores, reduziu as mesmas, na verdade, a meros cargos, ao eliminar uma das características típicas das carreiras, que é o estímulo à ascensão ao longo do tempo (BRASIL, 1995, p. 27-28).

A despeito do polêmico debate em torno de alguns dispositivos passíveis de serem reconhecidos como privilégios, o debate central deve se ater ao fato de que os direitos conquistados pelos servidores públicos, ao invés de serem estendidos aos demais trabalhadores, foram efetivamente confiscados pela contrarreforma administrativa, com importantes rebatimentos na construção de uma estrutura burocrática em sua totalidade - impessoalidade, mérito e estrutura formal-legal - viabilizadora dos “preceitos constitucionais coerentes com uma perspectiva de aprofundamento e universalização de direitos que setores da sociedade clamavam à época” (SOUZA FILHO, 2011, p. 161). Esse quadro se agrava quando incorpora também alterações determinadas pela contrarreforma da Previdência Social, como veremos mais adiante.

As inconsistências que atravessam a retórica neoliberal tornam-se evidentes à luz do método de análise marxista que orienta este estudo, no entanto perdem tal visibilidade ante as mediações objetivas hegemônicas pelas teorias burguesas. O destaque dado à “[...] deficiência de sistemas de informação e a inexistência de indicadores de desempenho claros para os diversos órgãos da administração direta e indireta” (BRASIL, 1995, p. 26), embora procedente em tempos de avanços tecnológicos dos sistemas informatizados, não guarda, necessariamente, relação com o conjunto das mudanças impostas. Um projeto de

democratização das políticas públicas não exclui tais avanços, o que torna infundado o argumento apresentado.

A crítica à estabilidade é válida para o funcionalismo público, segundo o pensamento bresseriano, quando argumenta que “A rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, e dificulta a cobrança de trabalho” (BRASIL, 1995, p.26). Ao se considerar as matrizes teórica, política e econômica que orientam a contrarreforma, não deve causar estranhamento o paradoxo: reconhecida como nociva ao bom desempenho e compromisso profissional por parte dos servidores em geral, tanto a estabilidade quanto a burocracia que, segundo o documento engessa a administração, são ambas preservadas no Núcleo Estratégico. Encontramos no próprio texto do PDRAE a expressão desse paradoxo, quando se refere aos “Objetivos para o Núcleo Estratégico”:

- Aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequada e efetivamente alcançados.
- **Para isto, modernizar a administração burocrática, que no núcleo estratégico ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho.** (*grifos nossos*)
- Dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não-exclusivos do Estado realizados em parceria com a sociedade (BRASIL, 1995, p. 45-46).

Mais adiante, ao tratar da “Nova Política de Recursos Humanos”, acrescenta:

Com relação às carreiras, elas podem ser classificadas em carreiras de Estado, formadas principalmente por **servidores estatutários [estáveis] no núcleo estratégico do Estado**, e carreiras de empregados celetistas, utilizadas na administração indireta e nos serviços operacionais inclusive do núcleo estratégico (id., *ibid.*, p. 63). (*grifos nossos*)

Parece-nos de todo óbvio que um grande contrassenso aqui se faz presente ao colocar em xeque qualquer noção de razoabilidade, senão a lógica propugnada pelo ideário neoliberal, quando ao mesmo tempo em que condena a estabilidade por considerá-la fator de acomodação e desinteresse, decide por validá-la para o quadro que será responsável pelo processo decisório e formulação de políticas públicas. Nesse sentido, ratifica-se a análise de Souza Filho (2011), quando sustenta que estamos diante de uma contrarreforma que investe na estruturação de uma burocracia monocrática qualificada para coordenar as ações imprescindíveis ao projeto de transnacionalização.

Os servidores foram convocados a desenvolver uma nova visão de seu papel e alertados para o fato de que as profundas e verdadeiras mudanças iriam impactar o dia a dia do exercício das funções públicas. Assim profetizou o então presidente da república, FHC:

Por implicar a flexibilização da estabilidade do funcionalismo, a reforma administrativa tem sido identificada como contrária aos interesses dos servidores. Nada mais incorreto: os bons funcionários, que constituem a maioria absoluta, nada têm a temer. Muito pelo contrário: pretende-se valorizar o servidor público, propiciando-lhe motivação profissional, remuneração condizente com o mercado de trabalho nacional, além de razoável segurança no emprego. Só assim será restaurada a criatividade, a responsabilidade e a dignidade do servidor público, cuja aspiração maior deve ser a de bem servir a população (Brasil, 1995, p.7-8).

Aqui, nos parece importante considerar dois aspectos. De um lado, a cruzada empreendida desde Collor de Mello para macular a imagem e penalizar o servidor público junto à população em geral e obter o apoio dos demais segmentos das classes subalternas ao processo de desmonte dos serviços públicos e das privatizações; de outro, as medidas que se seguem com a adoção do gerencialismo e a reforma previdenciária.

Em suma, o processo de contrarreforma inaugurado pelo PDRAE instaura a desconstrução dos preceitos democráticos estabelecidos pela Carta Magna de 88. Implementar a administração gerencial implica em dois eixos: trata-se de “reformular” a Constituição e as legislações dela decorrentes e promover a precarização do espaço da administração pública, com a conseqüente redução da intervenção do Estado.

Nesse sentido, impõe-se a precarização das relações de trabalho, ou seja, a redução dos direitos conquistados pelo servidor público⁵², direitos esses que refletiam o fortalecimento da concepção de que o funcionário público é também um trabalhador (SANTOS, 1997). Na outra ponta, opera-se a precarização do trabalho de outros agentes públicos com a terceirização das atividades definidas como não exclusivas do Estado. Para preservar as condições demandadas pelos setores tradicionais e garantir a manutenção do ajuste fiscal, torna-se impraticável que o Plano Diretor se efetive em sua totalidade em relação às mudanças estruturais⁵³, o que imprimirá um caráter ambíguo à burocracia. A análise de Souza Filho (2011) amparada nas categorias de “burocracia monocrática” e “patrimonialismo em transformismo” oferece a

⁵² “Os direitos albergados na Constituição resultariam de um processo de conquistas graduais dos servidores no plano sindical, superando a unilateralidade própria do regime de direito público, e cuja natureza bilateral estaria sendo fortalecida pela concepção de que o servidor é também um trabalhador, e como tal inserido no mercado de trabalho, revestido da condição de cidadão capaz de figurar como parte no conflito social - pela primeira vez admitido - entre Estado e servidores, fortalecendo a tese da viabilidade jurídica da negociação coletiva negada pelo Supremo Tribunal Federal” (SIMÕES, 1991, *apud* SANTOS, 1997, p. 191)

⁵³ Para aprofundamento das análises desenvolvidas sobre a relação entre a redução do quadro burocrático e a finalidade do ajuste fiscal, cf. Souza Filho (2011).

interpretação crítica acerca da proposta gerencial, interpretação essa, que guarda maior afinidade com o foco analítico que assumimos. Conclui Souza Filho (2011):

Portanto, a ordem administrativa brasileira se reestrutura mantendo a imbricação da burocracia com o patrimonialismo, porém num contexto de monocratização burocrática e patrimonialismo em transformismo, mediado pelos mecanismos de flexibilização gerencial. Em relação à burocracia, ocorre um tratamento ambíguo, pois ao mesmo tempo em que reforça as decisões burocráticas centrais em determinadas áreas, esvazia a burocracia em nome de uma descentralização que na verdade se materializa através da desresponsabilização e privatização das ações que deveriam ser estatais e da constituição de quadro profissional extrapatrimonial. (id. *ibid.*, p. 215).

Os desdobramentos da dimensão flexível/gerencial são ditados pelo recurso às emendas parlamentares⁵⁴ e à terceirização. Dessa forma, iniciou-se o processo de consolidação e regulamentação do gerencialismo no setor público.

Seguiu-se ao PDRAE, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 173/95, que determinou substantivas transformações nas regras aplicáveis à Administração Pública e aos seus servidores. Segundo Santos (1997), a referida proposta feriu, em seu texto inicial, direitos e garantias individuais constitucionalmente assegurados, bem como “a harmonia e inteireza do sistema constitucional”. Alterou radicalmente o paradigma jurídico da Administração Pública no Brasil.

Por meio das flexibilidades e exceções que propõe, cria condições para o rompimento do Estado de Direito e o Regime Jurídico Administrativo, construído a duras penas nos últimos 200 anos, a partir da Revolução Francesa, e destinado a assegurar os direitos do cidadão frente aos governos. Em seu lugar, institui um sistema de regras que darão aos governantes poderes inusitados, que servem àqueles que vêm no serviço público, como sempre viram, um espaço para o exercício do clientelismo, do fisiologismo, do paternalismo e do patrimonialismo, tendo como premissa fundamental a idéia de que "as leis atrapalham" o bom administrador. Práticas que são o reflexo de uma cultura que, diferentemente do que afirma o patrocinador dessa reforma, o Ministro da Administração Luiz Carlos Bresser Pereira, ainda estão muito vivas entre nós, e que, com as mudanças pretendidas pelo governo, se tornarão ainda mais fortes do que antes. (id., *ibid.*, p. 203/204)

A PEC n 173/95 foi submetida a uma longa e polêmica tramitação até ser transformada na Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, quando efetivamente introduziu o gerencialismo no serviço público. Assim se pronunciou, naquela ocasião, o

⁵⁴ [...] tanto a alta tecnocracia insulada na burocracia, quanto a ampla e heterogênea coalizão parlamentar de sustentação do governo foram cruciais para a implementação do programa governamental. Este dependia da aprovação das reformas constitucionais para alcançar seus objetivos. Para tanto, o presidente disporia não só de uma ampla base de apoio, como também de uma distribuição interna de poder que favorecia os líderes dos partidos e as presidências da Câmara e do Senado, cabendo ainda mencionar o recurso ao intercâmbio clientelista para distribuição de cargos na administração pública, como forma de assegurar a coesão da base governista (DINIZ, 2000, p. 102 apud SOUZA FILHO, 2011, p. 214)

Assessor da Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, em sua análise sobre efeitos nefastos da reforma administrativa instituída pela referida Emenda:

[...] implica em radical mudança no paradigma constitucional da Administração Pública brasileira, jogando por terra princípios e regras que foram construídos, na Carta de 1988, com o propósito de moralizar e profissionalizar a função pública e a administração estatal em nosso país.

Este fato, enfática e repetidamente denunciado por juristas e especialistas de renome, não foi capaz, porém, de sensibilizar os partidos que dão sustentação ao governo FHC. Motivados pelos inúmeros "acordos" efetivados para sua aprovação, esses partidos votaram a favor da "reforma" contrariando, em certos casos, até mesmo os seus confessados interesses fisiológicos, mas buscando uma mediação que preservasse a essência da Reforma Bresser-Moreira Franco, que era a de transferir ao servidor público o ônus do déficit público e transformá-lo no bode expiatório da modernização neopatrimonialista (SANTOS, 1998, p. 1).

O estudo comparativo realizado por SANTOS (2006) entre a Emenda Constitucional nº 19/98 e a Constituição Federal de 88, coloca entre outros destaques, o art. 21 que altera o art. 169 da Constituição, e que consideramos relevante para nossa análise.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Texto da CEF/88 p. 30-31)

Art. 21. O art. 169 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em

comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º." (Texto da EC n 19/98) (grifos nossos)

Conforme é possível verificar, o texto inicial da Constituição não é simplesmente acrescido, mas o acréscimo realizado pela emenda, aqui destacado, corrompe os princípios constitucionais. Conforme assinala a autora "O art. 21 da Emenda 19 é extenso em conteúdo e em consequências de economicidade e flexibilização. Seu conteúdo sugere a subordinação do interesse público à disponibilidade orçamentária do Estado" (SANTOS, 2006, p. 76). E é a lógica de tal subordinação que afeta não só o princípio da estabilidade, mas também a forma de ingresso e remuneração do servidor público. Retomamos a crítica elaborada pelo Assessor do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados:

A começar pela fragilização - e virtual extinção - da estabilidade do servidor público efetivo concursado. Esta fragilização se materializa por vários meios: primeiro, pela própria quebra da estabilidade de quem já a adquiriu, desde que convenha à administração por força do "excesso" de gastos atual ou futuro; segundo, pela extinção da exigência de regime jurídico único estatutário para os servidores dos órgãos e entidades de direito público, o que fará com que - sem limites constitucionais - a conveniência dite, em cada caso, o regime aplicável, sendo que, pelas suas aparentes "vantagens", o regime contratual tende a se tornar, por exclusão, o verdadeiro regime jurídico único. Nesse regime, sem a garantia da estabilidade, o servidor será vítima potencial do arbítrio, da discricionariedade e do terror que os patrimonialistas e clientelistas, agora travestidos de "modernos", imporão em nome da "administração gerencial", tentada sem sucesso na vigência do Decreto-Lei nº 200/67 e cuja implementação requer condições necessárias e suficientes ainda não presentes em nosso sistema administrativo e em nossa cultura política.

No entanto, vai além a audácia reformista ao jogar por terra direitos sociais, como direito à irredutibilidade salarial, atingindo, com isso, até mesmo as garantias da magistratura e o ministério público, comprometendo o exercício isento das funções políticas que lhes são inerentes. Isto porque, mediante "subtetos" a serem fixados por lei, poderão ser suprimidas parcelas remuneratórias, ao sabor das conveniências políticas ou conjunturais de cada governo. A isto se soma a tentativa, nenhum pouco disfarçada, de extinguir o direito à paridade entre ativos e inativos e à própria irredutibilidade de vencimentos, uma vez que as vantagens, quando permitidas, não serão, como regra, incorporáveis aos proventos da inatividade, ou extensivas aos inativos (SANTOS, 1997, p. 275).

Segundo o analista citado, o arcabouço de dispositivos criado ultrapassa qualquer limite de bom senso. Na verdade, não se pode esperar que a irracionalidade do capital se mostre sensível a decisões que conduzam a administração pública no sentido de desenvolver instrumentos de mediação objetiva em favor da afirmação e radicalização da cidadania, o que representaria riscos à sua incontrolável sede de acumulação.

Para Santos (2006) deve-se reservar destaque à Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - promulgada também no governo FHC. Apesar de subordinada à EC 19, consiste no conjunto de normas de maior relevância no que se refere à redução do aparato estatal brasileiro, ao mesmo tempo que viabiliza a abertura para o mercado. De um lado, estabelece critérios rígidos em relação a despesas com os quadros de servidores públicos, de outro se mostra generosa com os gastos relativos à terceirização.

A justificativa apresentada é que se trata da solução necessária para evitar o colapso do serviço público. O estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal visa a assegurar o enxugamento orçamentário dos órgãos públicos e vinculá-los à receita. O foco é mantido na arrecadação de impostos como condição determinante para que o Estado possa investir em prestação de serviços públicos que atendam às demandas sociais.

Outra questão diz respeito ao entendimento do princípio da descentralização enquanto processo político e não estritamente técnico-administrativo, e de que dessa forma implica o aumento do poder político e tributário dos entes federados, como condição precípua para consolidar a democracia por meio do emponderamento das comunidades locais no processo decisório das políticas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal representa ultraje ao princípio constitucional da descentralização e fere a autonomia dos entes federados, conforme assinala Santos (2006):

Como se pode ver, todo e qualquer dispêndio referente aos servidores públicos passa a ser monitorado pela lei, sendo estipulada a faixa de gasto permitida para cada ente federado. Não satisfeita em determinar o gasto por ente federado, a LRF organiza também a realidade de cada ente, determinando as porcentagens de gastos por poder nas esferas federal, estadual e municipal (id., *ibid.*, 2006, p.81).⁵⁵

⁵⁵ As considerações da autora referem-se ao teor do art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - estados: 60% (sessenta por cento); III - municípios: 60% (sessenta por cento). Também ao art. 23 em seu § 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I - receber transferências voluntárias; II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. § 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20. (Lei de responsabilidade Fiscal, BRASIL, 2000).

Nesse quadro em que a lógica da arrecadação fiscal do Estado não é capaz de assegurar a efetividade propalada pelo ideário neoliberal, ou seja, não apresenta as repostas requeridas frente ao aprofundamento das desigualdades sociais, torna-se evidente a precariedade da máquina administrativa em face do caráter minimalista definido pela contrarreforma neoliberal do Estado Brasileiro cuja matriz é o PDRAE, na contracorrente da perspectiva democrática de universalização de direitos.

A partir dessa matriz e dos inúmeros dispositivos que se desdobram, uma série de mudanças e ajustes com objetivo de cercear os avanços contidos na Constituição Federal de 1988 afeta diretamente o trabalho do servidor público. Uma vez conformada a nova estrutura, mínima e fechada, conforme se constata no caso do Instituto Nacional do Seguro Social, onde passa a imperar a lógica atuarial, as medidas que se seguem dizem respeito à adoção de metodologia voltada para o adestramento de seus recursos humanos, que devem passar a operar no sentido de tornarem efetivas também as medidas de regressão dos direitos dos demais segmentos assalariados. Para tal, são necessários um novo perfil de servidor e a sua subordinação a novas regras com foco em resultados.

As reflexões referenciadas em Paro (2006) no primeiro capítulo desse estudo nos ajudam a compreender que as mudanças operadas partem da concepção de uma política de Recursos Humanos voltada para o trabalhador como meio, o que subverte a sua natureza. Não mais a rigidez da burocracia, mas as incertezas advindas da flexibilização gerencial emergem como a nova face da dominação do corpo de medidas que compõem a Nova Política de Recursos Humanos⁵⁶.

Assim, a nova estrutura conjugada com a flexibilização das contratações e redução de despesas com os proventos dos servidores passa a conferir à administração pública, nos moldes do gerencialismo empresarial, condição análoga no que se refere à precariedade. Se a crise do Estado resulta da desorganização e gastos elevados com seu quadro de pessoal, como sustentam os ideólogos da contrarreforma, a resultante dessa equação burguesa será a adequação do funcionalismo ao Estado reformado. Em suma, a promoção de toda uma reengenharia que responda de fato à crise do capital.

Para que essa reestruturação do aparato estatal cumprisse à risca a cartilha dos organismos multilaterais, a Medida Provisória nº 1530-1 de 19 de dezembro de 1996, instituiu o Programa de Demissão Voluntária. Os objetivos apresentados consistiam em possibilitar

⁵⁶ A Nova política de recursos humanos / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997.52 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 11)

melhor alocação de recursos humanos, e auxiliar na modernização da administração pública e no equilíbrio das contas públicas (SANTOS, 2006). O propósito era estimular ao máximo os pedidos de demissão e, ao desaparecer o Estado, atingir a redução das contas públicas. As considerações da autora acerca das prioridades estabelecidas pelo PDV são de extrema pertinência. Explicita que havia maior incentivo em termos de vantagens indenizatórias para aqueles servidores com maior tempo de serviço, ou seja, aqueles que se encontravam mais próximos de se aposentarem, posto que essas demissões implicavam economizar em relação a aposentadorias iminentes. De acordo com Pacheco (*apud* SANTOS, 2006, p. 92):

O primeiro Programa de Demissão Voluntária (PDV) foi anunciado em 1996, e teve adesão de 7.800 servidores; o segundo PDV foi realizado em 1999, com 5.733 adesões; no ano de 2000, o terceiro PDV obteve o desligamento voluntário de 1.418 servidores; neste programa, houve cláusulas de barreira para algumas carreiras – advogados, diplomatas, delegados e agentes de polícia federal, e auditores fiscais. O segundo programa abriu ainda outras opções permanentes aos servidores: redução de jornada de trabalho com redução de remuneração, e incentivo à licença sem remuneração.

Instalam-se as determinações que dão início, objetivamente, à precarização das relações de trabalho no seio da administração pública, que concorrem também para que, muitos servidores que já tivessem cumprido as exigências mínimas, precipitassem suas aposentadorias. Com isso, o espaço deixado em aberto torna-se funcional aos interesses do Estado, que para manter seu funcionamento apela para as terceirizações.

No leito das medidas voltadas para a implementação da Nova Política de Recursos Humanos, deparamo-nos ainda com os mecanismos de flexibilização do Regime Jurídico Único dos Servidores Civis da União - RJU.

Reconhecida como instrumento de democratização, a Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990 que dispõe sobre o referido regime tem por finalidade disciplinar o mercado de trabalho público e a conduta dos servidores públicos, em consonância com os preceitos democráticos da Constituição em vigor. Apresenta, conforme salienta Santos (2006), caráter inédito e um avanço em relação ao Estatuto dos Funcionários Públicos da União vigente até aquele momento.

No entanto, uma vez submetido a alterações profundas para cumprir os ditames do PDRAE, transforma-se no seu inverso, na medida em que essas alterações favorecem a precarização das formas de ingresso e permanência na administração pública. Dessa forma, não bastasse a redução imposta ao quadro de pessoal, aqueles que permanecem se veem submetidos a um conjunto de medidas que restringem, ou mesmo os destituem de direitos conquistados.

Inegavelmente, conforme assevera Mota (2006), a “nova” gestão da força de trabalho pressupõe estratégias que visam a “incorporar o processo de precarização como inevitável, a mercantilização como fato inexorável e a subordinação do público ao privado como iniciativas complementares e parte constitutiva das novas experiências de gestão” (idem, *ibidem*, p. 04). Essa é a direção que se imprime ao reordenamento promovido pela política de recursos humanos de inspiração contrarreformista, sempre na perspectiva da flexibilização, enxugamento e redução de custos da máquina administrativa.

Sobre os limites impostos em relação à autonomia do servidor, Santos (2006) adverte sobre o fato de que em nome do “chamado interesse da administração” velhas práticas clientelistas e patrimonialistas são resgatadas, uma vez que “o interesse da administração é, em último caso definido por um chefe superior” (id., *ibid.*, p. 94). Ao partir dessa premissa e com respaldo do texto legal, criam-se prerrogativas para que, frente a conflitos institucionais e políticos, sejam adotadas punições injustas sob o pretexto de atender ao “interesse da administração”, expressão que permanece indefinida no conjunto dos documentos elaborados pela tecnocracia responsável por levar a termo a proposta do PDRAE.

Impactos relevantes no processo que adultera a lógica democratizadora que orientou a formulação do RJU são atribuídos à Lei nº 9527 de 10.12.97 dentre outros atos sequenciais e concatenados. Chamamos a atenção para o fato de que, embora Santos (2006) apresente ao final de sua pesquisa uma interpretação um tanto otimista em relação a iniciativas que ocorreram ao longo dos primeiros anos do governo Lula, no conjunto das políticas por ele implementadas, o que se pode observar são modestas tentativas de recomposição do quadro da administração pública.

Em 02/08/2007, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIn nº 2135 MC/DF, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão liminar suspendendo a vigência do caput art. 39 da Constituição, com a redação dada pela EC nº 19/98. Com essa decisão, foi restabelecida, em caráter provisório, a obrigatoriedade de adoção do RJU para o pessoal da Administração direta, autárquica e fundacional. Desse modo, tanto servidores antigos como os novos servidores pertencem ao Regime Jurídico Único. Constituíram partes desse processo os partidos: PT, PDT, PC do B, PSB. Cabe ressaltar que a referida ação foi ajuizada em 27 de janeiro de 2001, quando o PT era oposição ao governo FHC.

O Decreto nº 6,944, de 21 de agosto de 2009, promulgado quase ao final de seu governo, seguiu à risca a pragmática neoliberal, e o que se verifica de fato foi o acirramento, ao longo de seus dois mandatos, de medidas administrativas francamente submetidas à lógica de subordinação à economia.

As medidas organizacionais estabelecidas são claramente voltadas para o aperfeiçoamento da administração pública, ou seja, não apresentam qualquer elemento de ruptura, mas ao contrário, propõe-se a aprimorar a mesma estrutura gestada nos anos 1990. Concordamos com Mota (2006, p. 09) quando avalia “[...] que as armas da crítica à Seguridade Social brasileira foram sendo tecidas no campo da racionalidade capitalista e das contrapartidas sociais destituídas de materialidade e plenas de apelo moral”.

Sob a gestão de Paulo Bernardo Silva, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão do governo do ex-presidente Lula, foi elaborado também em 2009, o Inventário das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro. Conforme consta da apresentação do documento, o mesmo privilegiou a avaliação de

[...] medidas que contribuíram para a efetivação de uma determinada política pública, sob uma perspectiva que contempla o **aperfeiçoamento da administração segundo os aspectos da profissionalização, do gerencialismo e da governança pública** (BRASÍLIA, 2009, p. 02). (grifos nossos)

O realce que imprimimos ao texto selecionado reflete a percepção de que o mesmo reproduz a plataforma sustentada por Bresser Pereira na elaboração do Plano Diretor, no alvorecer do governo Fernando Henrique. Preserva-se no decorrer do documento a reafirmação da “instituição de uma gestão com foco no cidadão e orientada para resultados”, do “desenvolvimento de carreira de Estado”, da “porosidade do Estado à participação social”, de algumas das categorias que nos remetem ao ponto de partida da contrarreforma empreendida pelos setores tradicionais e que àquela ocasião encontravam no ex-presidente Lula um dos mais ferrenhos opositores ao projeto neoliberal, principalmente em relação à política de privatização das estatais realizada naquele período.

Em relação ao papel da gestão, o documento aponta para o fato de que a mesma deixa de ser uma questão secundária no meio político, para ganhar relevância, e aponta como conquistas:

[...] o revigoramento do planejamento e orçamento governamental a partir das últimas edições dos planos plurianuais, os programas de qualidade do gasto público, a reorientação da gestão para resultados e transparência e o controle social, os aperfeiçoamentos no ordenamento jurídico, a informatização de processos, os novos enfoques em gestão de recursos humanos (concursos, carreiras, treinamento, avaliação de desempenho), são exemplos do grau de abrangência das iniciativas (id., ibid., p. 09).

Certamente, o documento coloca em análise o caráter inconcluso do processo de implementação da nova gestão pública, atribuído “à diversidade de valores, visões, coalizões, combinados à baixa integração, interposição de obstáculos, bloqueios e oposições”. Segue-se a explicação:

Ou seja, as agendas de profissionalização da gestão (reforma burocrática do fim do século XIX), gerencialista (inspiradas nos ideais da Nova Gestão Pública a partir das últimas décadas do século XX) e da governança pública (do Estado em rede, típicas da atualidade) foram iniciadas, mas seguem inconclusas. Uma das razões que certamente contribuem para a descontinuidade das estratégias de reforma é que, na maior parte das vezes, as agendas são concebidas como contraponto às agendas anteriores (a agenda gerencial visa substituir o modelo burocrático, por exemplo). O ideal seria encarar a reforma como um processo em que as agendas se sobrepõem e se complementam. Há situações em que é necessário aprofundar, e não substituir o modelo burocrático. (BRASÍLIA, 2009, p. 10-110).

Diante de tais justificativas torna-se evidente que o referido inventário mantém um caráter endógeno ao buscar, no seio da ordem administrativa e nas formas como se apresenta em cada fase do Estado capitalista, as respostas para sua incapacidade de responder à crise estrutural do capital. Conforme as tematizações desenvolvidas ao longo desse estudo, a questão axial não é se as agendas se sobrepõem e se complementam. A centralidade do problema está na imbricação presente na composição entre burocracia e patrimonialismo, constitutiva da formação do Estado brasileiro marcado pelas revoluções “pelo alto”. Esse problema é redimensionado pela introdução de ferramentas da administração gerencial, mediante processo de desistoricização e despolitização, elementos que favorecem o fetiche da gestão.

Considerados os traços de conservadorismo que constituíram o amálgama do processo de contrarreforma, conforme identificado na análise dos documentos selecionados para a tematização em curso, é preciso estar alerta para não se incorrer no risco de tratar a administração capitalista/empresarial como algo de valor universal, nem tampouco, ao perder de vista as reais determinações da dominação vigente, de imputar à gestão, e não às relações sociais presentes na sociedade, o caráter de dominação, conforme a perspectiva de análise apresentada por Paro (2006). O documento ilustra perfeitamente as considerações desse autor, uma vez que reproduz apontamentos de caráter tecnicista próprios da conjuntura neoliberal, e não fornece elementos de superação da atual configuração administrativa, senão o campo estrito da busca de aperfeiçoamento nos limites impostos pela manutenção do *status quo*.

O documento em epígrafe aborda a avaliação de medidas adotadas nos diversos ministérios. Não é nosso objetivo nos ater a essas medidas em sua totalidade, mas nos deter apenas naquelas referentes à Previdência Social. Desenvolveremos, primeiramente, o esforço de compreender e explicar as transformações empreendidas pelas elites dominantes no campo da política brasileira de previdência social, as quais atingiram, ao mesmo tempo, os trabalhadores da função pública e os trabalhadores da iniciativa privada, por constituírem os segmentos da população brasileira com melhor inserção no mercado de trabalho

(GRANEMANN, 2006).

As tematizações que se seguem têm como objetivo demonstrar que as mudanças de paradigma, marcadamente definidas por uma tática transformista de desmonte e desqualificação dos projetos, ideologias e práticas voltadas ao campo do trabalho (MOTA, 2006), criam um novo cenário onde são instituídas as condições necessárias para tornar o funcionalismo público da previdência social executor e alvo de uma política previdenciária reformada na perspectiva privatista, que tornará a classe trabalhadora brasileira, em geral, menos protegida, e, conseqüentemente, mais submetida à exploração do capital. É o que trataremos a seguir.

CAPITULO III

CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: A OFENSIVA DO MOVIMENTO CONSERVADOR E OS IMPACTOS SOBRE O TRABALHO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO

3.1 - NOTAS SOBRE A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

As tematizações até aqui desenvolvidas estão amparadas na concepção teórica e em elementos categoriais que pressupõem a análise dos limites que se apresentam ao capital pela própria realidade da exploração capitalista e pela correlação de forças a partir das quais são definidos os avanços e recuos na implementação das políticas sociais. Conforme explicita Faleiros (1980), não é possível compreender as medidas de política social adotadas senão a partir da compreensão da estrutura capitalista e do movimento histórico das transformações sociais operadas em seu interior. Ou seja, reiteramos em concordância com o autor que “[...] o Estado não é um instrumento ilimitado de acumulação de capital, mas intervém, *obrigado* pela correlação de forças sociais” (id., *ibid.*, p. 69).

O campo das políticas sociais é demarcado historicamente pelo confronto, pela luta, em que os projetos em disputa estabelecem uma relação de equilíbrio instável na medida em que aquele que reúne força suficiente irá impor-se como hegemônico sobre os demais. O caminho a ser trilhado para a compreensão da construção histórica da Previdência Social brasileira, por nós escolhido, é aquele apontado por Teixeira (2006), ou seja, um caminho sedimentado a partir da categoria gramsciana de revolução passiva.

A partir desse eixo analítico, as elaborações da autora citada são extremamente esclarecedoras sobre os padrões de proteção historicamente construídos nas sociedades ocidentais e particularmente sobre o sistema de previdência social brasileiro, cujo modelo desenvolveu-se no curso de cerca de 80 anos e veio a sofrer alterações significativas somente com a Constituição Federal de 1988.

Os modelos clássicos de proteção social foram difundidos nos países desenvolvidos, especificamente na Europa ocidental, após a segunda Grande Guerra Mundial. Tais modelos reuniam um conjunto de políticas sociais constitutivas da seguridade, cuja abrangência envolvia a saúde, previdência e assistência sociais, bem como outras políticas setoriais imprescindíveis para o exercício de uma cidadania ampliada, como é o caso de programas de habitação, emprego, qualificação de mão de obra, entre outras.

Segundo Fleury (2009), o formato de política social que combina diferentes categorias funcionais de trabalhadores associados a modelos diferenciados de proteção social reflete o lugar que cada segmento ocupa em uma dada correlação de forças, bem como as tendências que predominam no cenário internacional. Referenciamos-nos na síntese apresentada por essa

autora sobre os diferentes modelos de proteção social e nas análises elaboradas por Teixeira (2006), com objetivo de melhor compreender e explicar as bases sobre as quais está assentada a construção histórica da Previdência Social brasileira.

Conforme registram as autoras, não cabe reduzir as análises a uma correlação mecânica entre uma tipologia ideal e a referência histórica que identifica cada modalidade, uma vez que, de fato, nem sempre foram aprovados e implementados na íntegra os planos e projetos que serviram de base para a criação dos sistemas de proteção social em diferentes países, o que não impede que sejam utilizados como referência analítica. A abordagem de Maria Lúcia Werneck Viana apresentada por Teixeira (ibid.) refere-se à utilização dos padrões históricos de proteção social adotados na Inglaterra (fundamentação nos princípios de unidade e universalidade), Alemanha (meritocracia e segmentação) e Estados Unidos (caráter dual: o mercado atende através de planos e seguros as classes que dispõem de recursos para adquiri-los e ao estado cabe o atendimento residual aos mais pobres e indigentes.). Argumenta Teixeira (ibid.) que estamos diante de duas matrizes de análise que não se incompatibilizam.

A tipologia formulada por Fleury (2009) aborda três modalidades: modelo assistencial, seguro social e seguridade social.

O modelo assistencial destaca-se pelo caráter emergencial de suas ações e visa a atender os grupos pobres em condição de maior vulnerabilidade. Sua base é o voluntariado associado às políticas públicas; sua origem vincula-se ao contexto liberal. Os programas são estruturados de forma pulverizada, descontínua, e frequentemente essas ações se organizam de forma superposta. A relação de direito social não se efetiva com transparência, o que favorece a prevalência de medidas compensatórias e estigmatizantes. Trata-se, sem dúvida, conforme sustenta Fleury (ibid.), de uma concepção de “cidadania invertida”, uma vez que, para fazer jus à proteção social, o indivíduo precisa provar seu fracasso em face de sua incapacidade frente às exigências do mercado. Ou, conforme complementa Teixeira (2006), o indivíduo torna-se objeto de proteção social mediante o reconhecimento de que não tem aptidão para exercer plenamente a condição de cidadania: “torna-se beneficiário precisamente enquanto não- cidadão” (id., ibid., p.20).

No que se refere ao modelo de seguro social, o que se evidencia é que a proteção social está diretamente condicionada pela relação de direito contratual estabelecida com os grupos ocupacionais. A qualidade e amplitude dos benefícios são determinadas pela capacidade de organização e representação. Neste caso, lembra Teixeira (ibid.), o que ocorre é a reprodução da desigualdade presente na estrutura produtiva, na medida em que os benefícios são estipulados de forma proporcional à contribuição salarial efetuada. Ao estimular a

fragmentação das categoriais funcionais e estabelecer tratamento diferenciado, confere aos benefícios prestados de forma diferenciada o estatuto de privilégio e obscurece a perspectiva de universalização dos direitos de cidadania. Essa forma de incorporação de direitos vinculada à inserção no mercado corresponde à formulação de “cidadania regulada”, nos moldes tratados por Wanderley dos Santos (*apud* TEIXEIRA, 2006). Por fim, o modelo de seguridade social representa o rompimento tanto com a modalidade de assistência social, que se baseia na evidência da necessidade, quanto com o seguro social que se sustenta no contrato estabelecido. Refere-se ao conjunto de políticas públicas voltadas a todos os cidadãos, mediante o reconhecimento de que a garantia de um mínimo vital no que diz respeito à renda, bens e serviços deve ser assegurado como direito social universalizado inerente ao exercício da cidadania.

É importante destacar que para as autoras as três modalidades sempre coexistiram na estrutura dos sistemas de proteção que se sucederam permeados por conflitos e contradições. Não se trata, dessa forma, de “[...] um processo evolutivo, no qual uma seria substituída pela outra, num contínuo ascensional em direção a uma cidadania plena (universal)[...]” (Teixeira, 2006, p. 19).

Cabe, entretanto, assinalar a discordância entre as autoras quanto ao ponto de vista da possibilidade de se alcançar a cidadania plena mediante a afirmação do modelo de seguridade social. Nesse caso, compartilhamos a posição adotada por Teixeira (*ibid.*), segundo a qual a cidadania universal só é possível em uma ordem social que supere a propriedade privada dos meios de produção e a exploração da força humana de trabalho.

As considerações acerca de tais modalidades representarão, em boa medida, instrumentos de interpretação que irão nos auxiliar na compreensão e explicação da evolução histórica da Previdência Social brasileira desde o seu marco legal que data dos anos 1920, concebido como contrato de seguro social inspirado no modelo alemão⁵⁷, até o processo de contrarreforma que se instalou no Brasil dos anos 1990 em diante, sob a hegemonia neoliberal. Sob argumentos inconsistentes e falaciosos de um suposto déficit entre receita e despesa, e como parte da reforma mais ampla do Estado brasileiro, operou-se na transição para o século XXI, o grande retrocesso da política de proteção social, que afetou ao mesmo

⁵⁷ O modelo de previdência social surgido nas últimas décadas do século XIX na Alemanha, sob o governo de Otto Von Bismarck, tinha inicialmente o caráter de contrato de seguro social. Esse modelo generalizou-se pela Europa Ocidental, mas evoluiu para a concepção de seguridade social, enquanto conjunto de ações governamentais, no âmbito da proteção social que caracterizaram o Estado de Bem-Estar Social. (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 1989; TEIXEIRA, 2006; SILVA, 2011)

tempo os servidores públicos e os trabalhadores regidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Para realizarmos um breve e necessário resgate da história da Previdência Social brasileira, serão valiosas as contribuições de Oliveira & Teixeira (1989), Cohn (1995), Araújo (1998), Delgado (2001), Teixeira (2006) e as recentes pesquisas desenvolvidas por Silva (2011).

3.1.1. A gênese e desenvolvimento do sistema de proteção social em solo brasileiro

A gênese da estruturação de um sistema público de proteção social no Brasil está associada às pressões exercidas por diversas categorias de trabalhadores com a intensificação de movimentos grevistas na primeira década do século XX, em confronto com as classes dominantes e suas estratégias para inibir os avanços da participação popular, nos termos das revoluções "pelo alto" (TEIXEIRA, 2006).

Tais pressões vinculam-se ao processo de estruturação do trabalho assalariado no país desde a segunda metade do século XIX, associado à necessidade de garantir a infraestrutura necessária à expansão industrial e às relações comerciais entre regiões. Não por acaso, o trabalho assalariado e a organização dos trabalhadores que se afirmaram nas primeiras décadas do século XX originaram-se nas áreas de transporte ferroviário, marítimo e portos, os primeiros a serem contemplados com ações de proteção social (SILVA, 2011). O processo de interiorização das ferrovias com objetivo de promover o escoamento de produtos agrícolas integrou o fenômeno de dimensões mais amplas que representou a necessidade de expansão do mercado para exportação. O país evoluiu de uma economia predominantemente extrativista, para um modelo agroexportador, mudança que provocou o deslocamento de seus centros de produção e justificou o fato de os referidos segmentos, com destaque para os trabalhadores ferroviários, terem constituído o berço das iniciativas de organização de trabalhadores na defesa de sistemas de proteção social.

Conforme assinala Oliveira & Teixeira (1989) é importante ressaltar a presença do movimento operário-sindical e a força da ação reivindicatória junto ao Estado no sentido de que esse rompesse com sua postura liberal negativa e defensiva, marcada pelo descaso para com as questões relacionadas ao reconhecimento de direitos trabalhistas e sociais. Ou seja, a pressão para que fosse promulgada uma legislação que assegurasse tais direitos, uma vez que

o que se apresentava até então era o atendimento de caráter filantrópico residual e descontínuo.

Em Antunes (1982) encontramos o argumento de que não se pode imputar ao movimento operário, na Primeira República, o caráter de revolucionário, apesar do grau de mobilização. O autor sustenta que não foi possível a formação de um bloco hegemônico de classes subalternas, por influência do anarquismo e sua recusa à organização político-partidária, na medida em que inviabilizou uma política de aliança com os demais setores dominados, como o campesinato.

Ao analisar o evoluir do movimento operário, as várias influências que definiram a existência de projetos em disputa no próprio seio das classes subalternas e os diversos entendimentos presentes na literatura a respeito, Oliveira & Teixeira (1989) acrescentam a seguinte inferência sobre os rumos desse movimento frente ao Estado e as suas resultantes:

Em síntese: fosse porque o anarquismo brasileiro era “mais de fachada do que de conteúdo” (Viana, 1976) ou pela influência de outras orientações sobre o movimento operário, como o trabalhismo *avant la lettre*, o que importa ressaltar é que, concretamente, este movimento, de maneira crescente, foi tomando o Estado como interlocutor, dispondo-se a jogar o jogo da política, a questionar o caráter monolítico do Estado. E, neste processo, formulou todo um programa de reivindicações concretas, e que se constitui como um programa *para* o Estado, um programa de pontos concretos onde se exigia a ruptura com o liberalismo dominante (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 1989, p. 44)⁵⁸.

O marco legal que estabeleceu a instauração do sistema previdenciário público brasileiro, remonta à década de 1920⁵⁹ com a criação das primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs)⁶⁰, destinadas aos trabalhadores das empresas de estrada de ferro. A partir de 1933, começaram a surgir os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)⁶¹, o que

⁵⁸ Sobre o programa que reúne o importante elenco de reivindicações dos trabalhadores cf. Apêndice na obra de Oliveira & Teixeira (1989, p. 53-57)

⁵⁹ Inscrito no cenário mundial, o surgimento do sistema previdenciário guarda relação com os reflexos sentidos na vida social brasileira, decorrentes dos dois episódios que afetaram todo o planeta no início do século passado: a Revolução Russa em 1917 e a bandeira de transformação radical de caráter socialista, e o Tratado de Versalhes, em 1919, sob patrocínio dos países capitalistas, a partir do qual o Brasil se associaria à então recém-criada OIT – Organização Internacional do Trabalho e assumiria compromissos com uma maior regulamentação do trabalho, até então desprovido de leis trabalhistas e contratos coletivos de trabalhos reconhecidos pelo patronato (ARAÚJO, 1998).

⁶⁰ Em que pesem iniciativas anteriores, de fato a data de 1923, com a promulgação da chamada Lei Eloy Chaves (Decreto 4.682 de 24/01/1923) é marcada pela criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 1989, p.19).

⁶¹ “Este sistema previdenciário fracionado em institutos obedeceu à seguinte cronologia: em junho de 1933, através do Decreto n.º 22.872, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM); em maio e julho de 1934, através do Decreto n.º 24.272 e do Decreto n.º 24.615, foram criados, respectivamente, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC) e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB); em dezembro de 1936, através da Lei n.º 367, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI); e, em agosto de 1938, através do Decreto-Lei n.º 651, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPTEC). Também em 1938, foi criado o

representou uma significativa transformação no modelo de previdência social brasileiro. O diferencial em relação às CAPs é que estas se vinculavam às empresas, tinham o caráter de caixas privadas e competia ao Estado fiscalizar o cumprimento da lei. A criação dos IAPs, vinculados às categorias profissionais mais expressivas, estava inserida no projeto conduzido no pós-1930 pelo então presidente Getúlio Vargas, responsável pela reconfiguração do Estado mediante sua organização político-jurídico-administrativa (conforme exploramos em nossas tematizações sobre as reformas na administração pública brasileira) e pela transformação da sociedade em geral. Outra diferença refere-se ao fato de que os IAPs passaram a oferecer uma cobertura mais restrita do que as CAPs, na medida em que firmaram como prioridade a concessão de benefícios pecuniários de longo prazo como as aposentadorias e pensões, em detrimento da oferta de serviços médicos, dentre outros.⁶²

Sobre a questão da cobertura merece destaque (pelos desdobramentos que estiveram presentes nas formulações das políticas sociais e concepção de seguridade social até o presente) a distinção entre a prestação de serviços e a concessão de benefícios pecuniários, demarcada pela legislação promulgada no início dos anos 1930 (OLIVIERA & TEIXEIRA, 1989; TEIXEIRA, 2006). Enquanto, no pós-Segunda Guerra, o modelo de proteção social nos países desenvolvidos evoluiu para uma concepção de caráter universal, rumo à instauração do Estado de Bem-Estar Social, “[...] no caso brasileiro, a emergência da Previdência Social como sistema público não pode ser identificada com qualquer modelo de *Welfare State* uma vez que se conforma similarmente ao modelo original, de seguro” (TEIXEIRA, 2006, p. 15).

A criação dos IAPS estimulou o crescimento do sistema previdenciário brasileiro, transformou-o em um sistema nacional e ampliou o número de beneficiários. O resultado foi a expansão da receita arrecadada com as contribuições. Isso não significou, necessariamente, a ampliação dos benefícios prestados, uma vez que o potencial financeiro foi apropriado com vistas à acumulação de reservas financeiras.

Apoiado em bases político-sociais heterogêneas e conservadoras, após 1930, o Estado foi forçado a se ajustar não só ao crescente domínio da burguesia industrial, mas também ao crescimento da classe operária urbana e às novas demandas e reivindicações emergentes, ou seja, conformar-se às determinações do processo de consolidação do capitalismo moderno no Brasil. As mudanças produzidas na economia, impulsionadas pela crise mundial de 1929,

Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), através do Decreto-Lei n.º 288. Neste processo de constituição do novo sistema previdenciário, as CAPs que o precederam foram sendo paulatinamente incorporadas aos novos institutos” (TEIXEIRA, 2006, p. 55).

⁶² Apesar da importância da análise do processo de estruturação da Previdência Social desde sua origem, propomo-nos neste estudo apresentá-la de forma sintética, uma vez que maior aprofundamento é possível reportando-se aos autores aqui referenciados (Oliveira & Teixeira, 1989; TEIXEIRA, 2006; SILVA, 2011).

determinaram uma nova forma de organização política, a partir da qual o Estado assumiu o protagonismo ao reservar para si papéis decisivos tanto para estruturar as bases de implantação definitiva da industrialização, quanto para realizar o necessário investimento em algumas políticas sociais. Conforme descreve Teixeira (2006, p. 42):

Um exame da história brasileira mostra que, no período 1930-1945, o conjunto das atividades governamentais — por exemplo, as que incidem na reformulação das condições de funcionamento do mercado, no desenvolvimento da esfera produtiva, nas relações internacionais, na criação de uma legislação trabalhista e, sobretudo, o que aqui nos interessa, na instauração do sistema previdenciário público — caracteriza o caráter propriamente burguês do Estado brasileiro.

Do ponto de vista das estratégias de governo, em concordância com o autor supracitado, há que se ressaltar a habilidade de Vargas ao promover a conciliação entre as classes: conseguiu não ferir os interesses do latifúndio, teve uma ação exitosa na organização e fortalecimento do mercado interno em favor do desenvolvimento da burguesia industrial, sem deixar de contemplar os trabalhadores urbanos com uma legislação social, muito embora atrelada ao controle estatal.

Nesse contexto político, a previdência social tornou-se um dos trunfos da estratégia varguista para conquistar a ampliação de suas bases de apoio nas classes trabalhadoras. De outro lado, ocorreu a manifestação por parte de amplos segmentos empresariais que se opuseram, a princípio, à implementação de uma legislação trabalhista e previdenciária, fenômeno que refletia “a clássica situação em que o Estado burguês expressa os interesses gerais do capital, conflitando com interesses de capitalistas singulares” (id. *ibid.*, p. 47). No contexto nacional-desenvolvimentista, o Estado contava, então, com os sindicatos, enquanto instrumentos de controle sobre as classes trabalhadoras em um momento que essas constituíam suporte e fonte de legitimidade para o governo. Contavam com cobertura dos IAPs todas as categorias profissionais suficientemente organizadas para dispor de representação sindical. O sistema, por sua vez, atuava como importante mecanismo de cooptação das lideranças sindicais.

Em outros termos, o proletariado foi transformado em força orgânica de cooperação com o Estado, e o conjunto de leis voltadas para regulamentar direitos trabalhistas e previdenciários assentou-se sobre o princípio norteador da Revolução de 1930, qual seja, “façamos a revolução antes que o povo a faça” (TEIXEIRA, 2006, ARAÚJO, 1998).

De caráter contencionista e segmentado, a Previdência Social, em sua primeira fase, apresentava, conforme assinalamos anteriormente, um elenco reduzido de benefícios destinados aos trabalhadores industriais, que compunham a parcela mais significativa dos

assalariados incorporados à cidadania regulada: um sistema de proteção social de caráter meritocrático, contributivo e compulsório. Efetivou-se, nos marcos de um período caracterizado pela contenção geral de despesas públicas, a justificativa para o enfrentamento da crise econômica herdada por Vargas proveniente da crise internacional do capitalismo e da forma de inserção do Brasil no mercado mundial.

A organização do sistema de previdência social no Brasil, no período que vai até 1945, baseou-se nos postulados da capitalização e do seguro social, ou seja, a implementação de ações previdenciárias não acarretava ônus para os cofres públicos, devido ao caráter de autofinanciamento, em face da criação de um sistema compulsório e contributivo. Aproximava-se mais do modelo público corporativo de política social, com forte caráter segmentado, não obstante o fato de que o movimento operário representasse, na ocasião, uma ameaça latente, em face da pressão exercida junto ao Estado no sentido de definir como prioritárias as políticas sociais.

Portanto, acoplada a uma legislação que organizava imperativamente a representação dos trabalhadores segundo um modelo corporativista comandado pelo Estado, esta construção previdenciária respondia a aspirações generalizadas, mas, ao mesmo tempo, integrava e enquadrava os seus demandantes (TEIXEIRA, 2006, p. 69).

Inegavelmente, conforme demonstra a autora, a criação do sistema de previdência social brasileira consiste em um dos elementos fundamentais da estratégia adotada por Vargas para reformular o Estado capitalista brasileiro, elemento esse típico de um movimento de revolução passiva. Ao mesmo tempo em que responde às reivindicações dos trabalhadores, torna-se instrumento de controle sobre os mesmos. Esse mecanismo, segundo Cohn (*apud* TEIXEIRA, 2006, p, 49), “[...] permite entender a natureza diferenciada do processo de criação e sobretudo atuação dos diferentes institutos durante todo o decorrer de sua história”.

No que se refere à forma de financiamento tripartite – empresa, Estado e segurados – instituída pela Constituição de 1934, mantida em vigor até a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1960, é preciso destacar o caráter meramente fictício que se imprimiu à cota de contribuição do Estado. A relevância de se enfatizar o papel omissivo assumido pelo Estado nesse aspecto diz respeito às graves consequências que, como veremos mais adiante, se manifestaram até os dias atuais e que já começaram a dar sinais em meados de 1940.

[...] Na prática, o recolhimento, pelo Estado, de cotas e taxas ‘de previdência’, sob o argumento de que se destinavam a financiar, em parte, a previdência social dos trabalhadores, foi uma balela na medida em que o Governo federal, burlando inclusive os dispositivos constitucionais, não efetivava nunca sua contribuição à Previdência nos montantes legalmente estabelecidos (valores iguais às contribuições

dos empregados e dos empregadores). Ou seja: não repassava, senão muito irregular e parcialmente, os recursos que arrecadava a título de ‘cotas’ e ‘taxas’ de previdência, dando a esses recursos outras destinações. (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 1986, p. 106).

O reconhecimento de que o modelo de previdência adotado demonstrava um poderoso potencial financeiro determinou a sua vocação para um sistema de acumulação de reservas financeiras, e o seu fim: a utilização dos recursos previdenciários em áreas definidas como estratégicas pelo Estado. É importante esclarecer que:

Como garantia adicional da suficiência da receita – que tende a crescer em progressão geométrica – frente às despesas com benefícios (aposentadorias e pensões) – que tendem a crescer em progressão aritmética -, institui-se o *regime de capitalização*: a diferença entre receita e despesa passa a ser investida lucrativamente naqueles empreendimentos que contam com a garantia do Estado, vale dizer, empresas estatais ou aquelas em que o Estado é acionista majoritário. (COHN, 1995, p. 54)

Tal escolha adotada pelo Estado implicava em prejuízos para a qualidade e capacidade de expansão do sistema. Segundo esclarecem Oliveira & Teixeira (1986), a destinação das reservas de acordo com preferências do governo ocorreu em grande escala, mediante a promulgação sucessiva de decretos, entre os anos 1930 e 1945, os quais conferiam ao Estado o poder de impor ou autorizar as instituições a promover o desvio de recursos para investimento em setores básicos da economia. É dessa forma que o modelo de seguro social tornou-se instrumento de captação de poupança individual dos trabalhadores assalariados urbanos, reservada sua aplicação a investimentos nos setores básicos da economia, em áreas como siderurgias, hidrelétricas, construção civil, o que tornou possível enfrentar a crise habitacional e o desemprego.

À luz das categorias gramscianas, Teixeira (2006) chama a atenção para o fato de que é nesse período que começa a se processar a “ocidentalização” da sociedade brasileira. Isto significa dizer que irrompe ao lado do Estado o processo de fortalecimento da “sociedade civil”, a qual começa a demonstrar maior capacidade de articulação. Entretanto, a resposta do Estado se faz no sentido de absorver os seus organismos, de forma a assegurar seu próprio fortalecimento e promover o enfraquecimento dessa sociedade civil emergente. Ou seja, apesar das tendências identificadas no sentido da ocidentalização, continuam presentes fortes elementos de “orientalismo”, assevera a autora.

É neste contexto sócio-político que, no apagar das luzes do Estado Novo, pode-se considerar como institucionalizado o sistema público brasileiro de previdência social. Com ele, por um lado, foi criado um importante dispositivo, também sinalizador do comando do Estado sobre a sociedade: trata-se da Consolidação das

Leis do Trabalho (CLT), convertida em diploma legal pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (TEIXEIRA, 2006, p. 58)

A política social que marcou o regime populista de Vargas é identificada por Teixeira (1989) como um sistema excludente em relação a determinados grupos, a exemplo do campesinato, domésticas e trabalhadores autônomos. De outro lado, militares, servidores e aqueles segmentos da classe trabalhadora com maior expressividade eram contemplados com um sistema mais generoso.

Sob um Estado forte, efetivava-se a estratificação dos trabalhadores em categorias funcionais, cuja incorporação alienada obscurecia sua percepção de classe e, por conseguinte, limitava sua capacidade de transcender em direção aos direitos universais de cidadania. No entanto, de forma indissociada, o colapso do populismo e o acirramento das contradições no interior da coalizão dominante levaram o Estado a enfrentar sérias dificuldades em exercer o controle de interesses divergentes e de manter sua capacidade de mobilização e manipulação dos trabalhadores. Ao pressentir a crise que terminaria por derrubá-lo, Vargas acenou ainda em 1945 com a reorientação de vários aspectos de sua política para os setores populares, nacionalistas e de esquerda, com objetivo de reunir forças a seu favor. Obviamente, os beneficiários da Previdência Social seriam contemplados com tais reorientações.

O processo de redemocratização iniciado com o fim do Estado Novo não acrescentou alterações importantes no que concernia estritamente ao sistema previdenciário. Por outro lado, a Constituição de 1946 consolidou o vínculo entre trabalho, previdência e saúde ao estabelecer como preceito constitucional também a assistência sanitária, hospitalar e médica de caráter preventivo ao trabalhador e à gestante.⁶³ Com isso, a prestação de assistência à saúde passou a ser equiparada, em grau de importância, aos benefícios pecuniários.

Essa medida impactou substancialmente a previdência pública ao contribuir para que a orientação contencionista começasse a ser revertida, em virtude do ônus acarretado pelas despesas geradas pela assistência à saúde (TEIXEIRA, 2006). A partir dessa alteração, houve um rápido crescimento das despesas, quadro que se estendeu ao longo dos anos 1950 e requereu a constituição de um amplo aparato de serviços de saúde diretamente vinculados aos IAPs⁶⁴.

⁶³ Cf. os termos da Constituição Federal de 1946, notadamente no “art. Art 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: [...] XIV - assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante; [...]”

⁶⁴ Sobre a ampliação dos gastos, crescimentos de recursos e infraestrutura de saúde vinculadas aos IAPS e legislação pertinente cf. detalhado estudo apresentado por Oliveira & Teixeira (1989).

Associados à já mencionada apropriação pelo Estado dos fundos previdenciários, e à dívida da União e dos empregadores concernente à sua parte no financiamento, os novos encargos com a incorporação da assistência à saúde concorreram para que o sistema começasse a manifestar vulnerabilidades financeiras e a tornarem visíveis suas debilidades. Ou seja, a elevação de despesas sem a adoção de medidas para corrigir os desvios da arrecadação culminou mais tarde naquilo que foi denominado “a crise financeira da Previdência Social” (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 1989).

Nas duas décadas que se seguiram ao fim do Estado Novo, a dominação de classe na sociedade brasileira foi marcada por mecanismos que, em alguma medida, favoreceram os grupos subalternos no sentido de expressarem suas reivindicações e conseguirem que essas fossem incorporadas pelo Estado em nome do processo de redemocratização.

Trata-se de um desenho bastante representativo daquele contexto democrático-populista que se expressa pela tendência de oferecer repostas circunstanciais e localizadas aos interesses e pressões manifestas por pequenos grupos. O combate ao contencionismo e ao modelo de capitalização, e a valorização de medidas que extrapolavam os limites estreitos impostos pela lógica do seguro social, marcaram, assim, o período 1946-1950 sob o governo do presidente Dutra.

Verifica-se, no período citado, todo um processo de desestruturação do modelo contencionista, sem que se desse a devida atenção à necessidade de buscar soluções para os problemas que afetavam a receita. Nas condições então vigentes, instaurou-se a rápida elevação das despesas, redução dos saldos, esgotamentos de recursos, déficits orçamentários, que, em síntese, conduziram à falência do regime de capitalização. A previdência retomou rapidamente o processo que fora interrompido em 1930, qual seja o “regime de repartição”. Nesse sentido, encontramos em Oliveira & Teixeira (1989) as explicações necessárias para o entendimento de tal processo:

[...] ao contrário do período anterior, grande ênfase é dada agora à construção e/ou compra de serviços próprios por parte dos Institutos. Inaugurar hospitais e ambulatórios (ao que parece, pela promoção que se dá a esses fatos) tornara-se agora uma atividade que, nas novas condições vigentes, passava a ser estratégica em termos de ganhos políticos (id., ibid., p. 183).

É importante destacar, ainda, que o aumento nos gastos da previdência implicou também na elevação progressiva das taxas de contribuição dos segurados, enquanto prevalecia, na realidade, a sonegação por parte de empregadores e União. Na prática prevaleciam também as deformações clientelistas. De acordo com Delgado (2001),

Além disso, dado o veto empresarial às tentativas de reforma tributária, em função do atraso do País e das exigências de *formação de capitais*, e a pequena participação da União no financiamento do sistema, restava como mecanismo para contornar os problemas financeiros da previdência a contínua elevação das contribuições derivadas da dedução sobre a folha de pagamentos, num procedimento de *fuga para a frente* que não solucionava de forma definitiva o dilema financeiro dos sistema e alimentava o processo inflacionário (DELGADO, 2011, p. 151).

O período que se seguiu a 1946 até as vésperas do golpe militar de 1964 foi marcado pela massificação de privilégios e aprofundamento da crise financeira e de administração do sistema previdenciário.

No período da democracia populista (1946-1963), a expansão do sistema de seguro social vai fazer parte do jogo político de intercâmbio de benefícios por legitimação dos governantes, beneficiando de forma diferencial os grupos de trabalhadores com maior poder de barganha, fenômeno este que ficou conhecido como massificação de privilégios e implicou o aprofundamento da crise financeira e de administração do sistema previdenciário (FLEURY, 2009, p. 745).

Vargas, ao retornar ao poder como Presidente da República eleito pelo voto direto, abandonou o projeto de criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil e introduziu em seu discurso a tônica da questão atuarial, argumento já contido nas elaborações dos tecnocratas da época, e elemento que mais tarde seria adotado para explicar a crise financeira da previdência e fundamentar as diretrizes adotadas para solucioná-la. Seu legado à sociedade brasileira foi um projeto desenvolvimentista com centralidade do papel do Estado, projeto esse que seguiu um curso cada vez mais ameaçado pela presença do capital estrangeiro.

A ênfase na questão atuarial se afirmou ainda mais no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) para justificar a subordinação de todas as políticas sociais ao projeto de desenvolvimento. A justificativa para conter as despesas e diminuir gastos da União em áreas sociais, incluindo a previdência social, se afirmou no sentido de que a participação nessas áreas colocaria em risco os investimentos necessários ao desenvolvimento do país, ou seja, comprometeria o processo de industrialização acelerada e a “nova etapa de substituição de importações” (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 1989).

Conforme assinala Teixeira (2006), tanto no governo de Juscelino Kubitschek, como também ao longo da ditadura que teve início com o golpe militar de 1964, a intervenção estatal, diferentemente da era Vargas, voltou-se para o favorecimento de um tipo de desenvolvimento capitalista dependente e associado. Ocorreram, sob o governo de Kubitschek, maior expansão e diferenciação da industrialização brasileira, com o aporte estatal, estimuladas pela instalação das indústrias automobilística, naval, elétrica pesada e de máquinas e equipamentos. Evidenciou-se a crescente articulação com o sistema capitalista

mundial, fato que trouxe como consequência uma maior complexificação da estrutura social, marcadamente nos centros urbanos e industriais.

A burguesia industrial assumiu o controle sobre o poder político, e o atendimento às demandas dos trabalhadores tornou-se questão secundária e condicionada ao processo de enriquecimento e engrandecimento do país. Com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), de 26 de agosto de 1960, a União passou a assumir apenas o custeio administrativo. Ou seja, transformou-se em uma situação de direito, uma realidade que já existia de fato. São relevantes as observações de Teixeira (2006, p. 67-68):

Creio, porém, que o fundamental a observar é que o resultado de quase uma década e meia de debates e polêmicas foi desestimulante: com efeito, a possibilidade de reestruturar amplamente o sistema previdenciário, cujas mazelas e impasses já se tornavam evidentes, viu-se inteiramente frustrada. A lei, do ponto de vista das exigências postas — isto é, seja no plano das demandas dos segurados, daquele das questões atuariais, e, finalmente, no próprio plano da organização institucional — não configurou nenhum redimensionamento significativo. Ela consistia quase exclusivamente numa consolidação das legislações anteriores: uniformizou os planos de benefícios e, substantivamente, ao desonerar a União da responsabilidade na contribuição tripartite, efetivou ainda a “anistia” dos seus débitos acumulados.

Ainda de acordo com a mesma autora, não se observou, com a LOPS, progressos em relação à unificação dos IAPs, o que significava a prevalência de sobreposição de encargos financeiros e a manutenção de uma estrutura institucional fragmentada. Tampouco, ocorreram avanços na perspectiva de universalização de direitos, posto que foi mantida a lógica corporativa, fator determinante, em última instância, da baixa expressividade dos resultados obtidos e do longo tempo de tramitação da referida lei. “Encontra-se aqui um claro exemplo da causação circular: o corporativismo original constitutivo do sistema previdenciário reproduziu-se no encaminhamento do que poderia ser a alternativa de superá-lo” (id., *ibid.*, p. 68).

A postergação pelo Congresso da votação da LOPS acabou por provocar uma ameaça de greve geral, fato que refletia o interesse dos sindicatos por sua aprovação. No entanto, o texto da lei ficou aquém dos interesses dos diversos atores e expressou ainda a limitada influência dos trabalhadores na cena política. A instauração, em 1964, do regime burocrático-autoritário, golpe definido por Florestan Fernandes como “contrarrevolução preventiva”, uma vez que resultou da união da burguesia para fazer frente e reprimir a ascensão dos movimentos populares no início dos anos 1960 (COUTINHO, 2011), afetou profundamente os sistemas e mecanismos de proteção social. O regime militar procurou purgar a Previdência Social da influência político-partidária e da presença dos sindicatos, uma vez excluído o movimento operário e neutralizada a participação popular, cujas principais expressões

políticas estavam concentradas no Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) que havia rompido com a estrutura corporativa herdada do Estado Novo, na União Nacional dos estudantes (UNE) e nas ligas camponesas (DELGADO, 2001; TEIXEIRA, 2006).

Em final do ano de 1966, com o Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, que unificou os Institutos de Aposentadoria e Pensões, expressivas alterações foram operadas com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) vinculado ao então Ministério do Trabalho e Previdência Social. Essa modificação foi operada de forma autoritária, sem a participação ou consulta aos trabalhadores ou aos empregadores, embora atendesse fundamentalmente ao capital. Conforme assevera Teixeira (2006, p. 75), trata-se de “[...] exemplo paradigmático de ‘ação pelo alto’, disfarçada de (re)arranjo puramente técnico [...]”, uma vez que a tecnocracia do IAPI desempenhou papel central na formulação legal da unificação dos Institutos. Dessa forma entendemos, com concordância com a autora que:

A modificação foi uma clara manifestação dos processos de revolução passiva: ela incorpora demandas que apontam para avanços sociais e atende a aspirações de classes e camadas subalternas, mas num quadro cuja configuração política decisiva é conservadora ou mesmo restauradora (id., *ibid.*).

Como consequência, ocorreu a cristalização do padrão de assistência médica que já vinha sendo gestado desde o fim dos anos 1950 e que se acelerou na década de 1960. A integração ampliada do Estado e de empresas industriais (farmacêuticas, de equipamentos e aparatos médicos) plasmou uma avançada organização capitalista nesta área. O resultado foi a expressiva acumulação de capital no interior do setor de atenção médica ao mobilizar um volume cada vez maior de recursos. A atenção à saúde ocorreu de forma em que a produção privada de bens e serviços passou a ser crescente e aceleradamente financiada pelo Estado, via arrecadação previdenciária.

A inflexão imposta ao sistema de proteção social, sob a ditadura militar, seguiu, de acordo com Fleury (2009), quatro linhas mestras. Em primeiro lugar, o regime centralizou e concentrou nas mãos de tecnocratas o controle do jogo político e da administração das políticas sociais. Em segundo lugar, promoveu a incorporação de grupos anteriormente excluídos, tais como os trabalhadores rurais (1971), as empregadas domésticas (1972), e os autônomos (1973). Embora esse aumento da cobertura tenha ocorrido de forma precária, apresentava traços de um modelo de seguridade social. A terceira linha mestra correspondeu à criação de fundos e contribuições sociais com finalidade de autofinanciamento dos programas. E, a última, a privatização dos serviços sociais, quais sejam: educação universitária e secundária e a atenção hospitalar.

Assim, evidenciou-se o processo de retomada da seguridade própria das empresas, ao mesmo tempo em que passou a vigorar um outro padrão de industrialismo e acumulação, de forma indissociada da expansão do sistema público de proteção social. Nesse contexto, o INPS representou uma mudança institucional que alargou a escala econômica das operações e ampliou o grande controle pelo Estado. Prevaleceram as tendências capitalistas do sistema médico previdenciário que vigoravam até então.

A lógica da expansão dos sistemas de previdência e saúde que se verificou no Brasil pós-64 não se restringiu à necessidade de legitimação política dos governos militares, mas estava também amparada na relação entre as fases do desenvolvimento do processo produtivo, na constituição do trabalhador coletivo, nas formas de produção da mais-valia e nos mecanismos de reprodução do salário.

É dessa forma que a expansão das políticas sociais ocorre em ritmos diferenciados. O “milagre econômico” da década de 1970 constitui produto do movimento em que a política e a economia se vinculam estreitamente para viabilizar um processo de “modernização conservadora”, cujo saldo é o aumento da concentração de renda, a pauperização de grande parcela da população, a precarização das condições de vida e de trabalho da maioria dos trabalhadores, como já registramos ao longo desse estudo. A destinação dos recursos pelo regime militar é explicada por Cohn (1995):

Quanto ao controle dos destinos dos recursos arrecadados pelo sistema previdenciário, sua gestão não democrática, condizente com o regime de então, permite que os mesmos sejam aplicados, como antes, em setores e empreendimentos ditados pela política econômica do “milagre brasileiro” (id. *ibid.*, p. 57).

Com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, a partir da Lei 6.439/77, efetivou-se mais um movimento burocrático-administrativo, com a finalidade de congregar as diversas entidades previdenciárias, conforme a estrutura descrita por Aloisio Teixeira *apud* Teixeira (2006, p. 81):

[Com o SINPAS], o princípio organizador [do sistema previdenciário] se modificou, passando a apoiar-se em um modelo de especialização funcional [...]. A área de seguro social continuou no âmbito do INPS; para a assistência médica, criou-se o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social); um novo instituto, o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social), passou a cuidar da arrecadação e fiscalização das contribuições, bem como da gestão financeira e patrimonial dos recursos do sistema; a área de assistência social incorporou duas instituições, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), dedicada à população carente, e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); finalmente, a DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social) cuidava dos serviços de tratamento de informações do processamento de dados do sistema.

As transformações que foram operadas a partir da Constituição de 1988, capitaneadas pela lógica neoliberal, trouxeram resultados desastrosos do ponto de vista das carreiras dos servidores públicos federais vinculados a cada uma das áreas constitutivas da arquitetura do SINPAS, como veremos adiante, além de frustrar as expectativas de universalização de direitos.

Esse sistema público corporativo de previdência social pôde contar, por certo, com a aprovação do empresariado, na medida em que possibilitava a transferência de seus custos para o conjunto da população, já que as contribuições podiam ser incorporadas ao preço dos produtos, e na medida ainda em que essas contribuições previdenciárias constituíam um fundo expressivo para financiamento do processo de industrialização, De acordo com análise de Delgado (1999, p. 165).

Até o início dos anos 80 foram pouco expressivas as manifestações do empresariado a respeito da previdência social. Este quadro se alterou com a retração da atividade econômica determinada pela recessão de 1981-1983, que acarretou redução do volume de contribuições, ensejando o aparecimento de déficits no sistema previdenciários. Diante da improvisação de novas alíquotas de contribuição pelo governo Figueiredo, o empresariado reeditou antigas críticas ao abandono de critérios atuariais na operação da previdência social brasileira, sugerindo medidas tópicas que alteravam dispositivos como a aposentadoria por tempo de serviço, os prazos de carência e a idade mínima para a aposentadoria, ao lado de sugestões que reforçavam o processo de americanização em curso, como a privatização dos serviços de saúde.

Os modelos de proteção social entraram em crise no início dos anos 1980, atingindo mais especificamente a previdência social e a saúde, no mesmo momento em que foi deflagrada a crise da dívida externa, o esgotamento do crescimento econômico e a emergência de um novo movimento da organização sindical e partidária.

A partir do fim do governo militar e do processo de redemocratização, um novo marco na história da Previdência Social foi inaugurado e conduziu o País à instauração da Assembleia Constituinte no final da década de 1980. Entretanto, como analisaremos a seguir, o capital industrial e bancário, os organismos financeiros internacionais e a burocracia estatal se encarregaram de promover com notável maestria, para usar os termos de Mota (2000), a articulação estratégica necessária à implementação do movimento de contrarreformas que tem como um dos principais alvos o sistema de previdência social brasileiro.

3.1.2 - A transição para um regime liberal-democrático e a perspectiva tardia de um modelo de seguridade social

A Carta Constitucional de 1988 inaugurou, sem sombra de dúvidas, um marco histórico importante em termos de avanços em relação à universalização de direitos sociais ao instituir o conceito integrado de seguridade social pautado por critérios de equidade. O sistema de seguridade social brasileiro passou a compreender “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (CF/1988, Art. 194). Refletiu, assim, a conquista do atendimento a históricas reivindicações da classe trabalhadora.

Em meio a um quadro político e econômico desalentador - produzido pelo desenvolvimento econômico capitalista que registrava, desde 1979, uma violenta alta da taxa internacional de juros, elevação dos preços do petróleo e incapacidade da economia brasileira de se adaptar ao ambiente econômico internacional (SALLUM JR. *apud* TEIXIERA, 2006) - estabeleceram-se os pressupostos objetivos para a constituição de uma sociedade civil forte e articulada que, apesar da ação repressiva do Estado, não se subjugou plenamente aos seus aparelhos. A formação social brasileira caracterizou-se nesse período por um processo de ocidentalização com a emergência de “uma justa relação” entre Estado e sociedade civil, nos termos da análise gramsciana apresentada por Teixeira: “Embora já viesse se consolidando durante a ditadura militar, essa ‘ocidentalização’ se revelou de modo explícito durante e depois do processo de transição para um regime liberal-democrático” (id. *ibid.* p. 88).

Para ilustrar a emergência desse processo de fortalecimento e articulação da sociedade civil podemos apontar, em função do crescimento da indústria metalúrgica e mecânica que configurou o importante polo industrial na região do ABC paulista, o surgimento do chamado “novo sindicalismo”. Ainda que de caráter corporativista, esse sindicalismo liderou movimentos de massa grevistas, entre os anos 1978 e 1980, cuja reivindicação, para além de aumentos salariais, congregava também a luta contra a tutela pelo Estado dos sindicatos e dos movimentos operários.

Outro exemplo fica a cargo do movimento das “diretas já” (1984), que conseguiu conciliar a participação popular no maior movimento de massas ocorrido no país para romper as barreiras repressivas da ditadura, que se encontrava já em fase terminal. Tratava-se, conforme assinala Teixeira (2006) de uma pressão “de baixo” que apontava para uma “transição forte”, e que sugeria não apenas uma mudança de regime, mas uma promessa de

“superação dos processos de revolução passiva, pelo alto, que sempre caracterizaram as transformações políticas e sociais no Brasil” (id., *ibid.*, p. 89).

O quadro histórico é registrado por Amoroso Lima (2006) e contribui para nos dar a dimensão do processo de luta democrática e a reação conservadora:

As exigências da sociedade acerca do retorno à ordem civil e democrática demarcada pelo grande movimento em torno da Campanha pelas Diretas Já, que mobilizou milhões de pessoas de segmentos sociais diferenciados, não foram suficientes para convencer o Congresso Nacional, como sempre guardião do poder das elites conservadoras, acerca de sua pertinência. Desta forma, a Emenda Dante de Oliveira foi derrotada no dia 25 de abril de 1984 deixando um gosto amargo na boca das forças progressistas do país e, por outro lado, uma satisfação no meio daqueles temerosos de perder o poder herdado de um passado com marcas patrimoniais significativas (id., *ibid.*, 2006, p. 41)

Na análise de Fleury (2009), com o forte engajamento dos movimentos sociais em luta pela democratização do país e com os avanços em direção à articulação de uma Assembleia Nacional Constituinte como foro privilegiado para construção de uma nova institucionalidade, a reforma democrática deveria conduzir ao fortalecimento das políticas públicas e construção das bases de um Estado de Bem-Estar Social, capaz de romper com os modelos de privatização implementados ou em curso, no que se refere à saúde e previdência social. No entanto, afirma a autora, a reforma democrática consubstanciada pela Constituição de 1988, “[...] foi duramente confrontada pela hegemonia assumida pelo discurso liberal, o predomínio das decisões econômicas sobre a política e sobre a própria ordem constitucional e, por fim, a bem articulada propagação de uma reforma gerencial do Estado” (FLEURY, 2009, p. 744).

É preciso considerar também que, em que pese a ampla coalizão constitutiva da Aliança Democrática que evitou uma ruptura radical com o regime militar e preservou elementos de “transformismo” próprio das revoluções passivas, em boa medida, as forças populares se mantiveram presentes como expressão do protesto frente à forte compressão dos valores dos benefícios, atrasos de pagamentos e proposital morosidade na concessão dos mesmos. No período de 1979 a 1986, observe-se que nenhum direito social foi concedido. Conforme vimos anteriormente, no quadro da administração pública predominava a burocratização dos procedimentos e desorganização conforme muito bem retrata Teixeira (2006, p. 92):

Do ponto de vista administrativo, registra-se a existência de uma estrutura burocratizada e desorganizada, com poucos postos de atendimento e número insuficiente de funcionários, o que se manifesta emblematicamente nas gigantescas filas que são um dos principais tormentos dos usuários da previdência social, nas denúncias constantes e pouco apuradas de fraudes e corrupção, bem como na ineficácia na fiscalização e na cobrança de débitos.

Nos marcos de uma transição “fraca”, a elaboração da Constituição de 1988, embora representasse os avanços inicialmente citados em resposta às pressões dos setores mais progressistas, não conseguiu desenhar uma ordem econômica efetivamente adequada a demandas que se faziam prementes nas áreas da saúde, previdência e assistência sociais.

Com isso, na prática não se verificou a universalização do acesso aos serviços sociais, nem tampouco uma regulação nos moldes das sociedades capitalistas mais avançadas. O que se constata, na realidade, foi um movimento por parte do grande capital associado à burocracia estatal que buscou justificar a necessidade de adequar as conquistas da classe trabalhadora às reformas econômicas. A grave realidade acima retrada por Teixeira serviu de argumento também para que a tecnocracia justificasse as reformas administrativas rumo ao gerencialismo, conforme nossa análise em seção anterior.

Ganharam relevo as contradições que marcaram a trajetória dos trabalhadores em busca da conquista do meio de produção social, as estratégias adotadas pela burguesia, os meios formais utilizados pelo Estado para gerir a força de trabalho e as tendências da Seguridade Social a partir dos anos 1980. Tornou-se cada vez mais irrefutável o propósito do grande capital de suprimir os direitos dos trabalhadores, e, nessa direção, a desqualificação de suas demandas constituiu um recurso importante, ao imprimir-lhes uma natureza genérica e indiferenciada.

Investir no sucateamento e falência dos serviços públicos refletia a ação deliberada de naturalizar a concepção de eficácia do setor privado em detrimento do setor público, introduzir no seio da administração pública as práticas empresariais, ao mesmo tempo em que determinava o aumento de demandas sociais da classe trabalhadora ante o quadro de precarização que assolava a vida social em todas as suas esferas. Formulou-se uma política social para o pobre que foi a assistência social pública e uma seguridade privada, de responsabilidade das empresas, que contemplou os que permaneceram nos seus empregos.

Os baixos salários passaram a ser compensados com a criação dos serviços sociais financiados pelo próprio trabalhador, com recursos que deveriam ser repassados ao Estado, através dos impostos. Decorre daí uma inversão produzida pelo capital para tornar defensiva a luta ofensiva dos trabalhadores assalariados. Nesse sentido, destacamos em concordância com Mota (1995, p. 179) “a fragmentação da vontade coletiva pela vontade corporativa mediante pactos de resultados localistas, mas com repercussões públicas”. A proposta do grande capital para a previdência e assistência no Brasil representou a associação entre mercantilização/assistencialização da seguridade social, o que refletia suas investidas no sentido de refuncionalizar a seguridade de acordo com seus interesses.

A consolidação e expansão do mercado de seguros sociais privados e dos fundos de pensão regulados no Brasil pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e pelo Conselho Monetário Nacional correspondiam à política definida pelos organismos internacionais: Fundo Monetário Internacional, Banco Internacional de Desenvolvimento e Banco Mundial. Encontramos na base dessa política os princípios neoliberais, segundo os quais as deficiências da previdência social eram atribuídas à regulação estatal do mercado e à universalização do acesso aos benefícios assistenciais, os quais deviam ser radicalmente combatidos.

Ao estender a todos a responsabilidade pela crise catastrófica na previdência social, as classes dominantes tentavam fazer parecer que a crise na seguridade atingia, na mesma proporção tanto os capitalistas quanto os trabalhadores. As estratégias de manipulação da classe trabalhadora pressupunha o atrelamento da burocracia estatal aos interesses da burguesia.

No que se refere ainda à participação dos trabalhadores na área da seguridade, a ação mais expressiva por parte desses trabalhadores referia-se aos movimentos de greve dos servidores da saúde e da previdência que se intensificaram nos anos 1980. Apesar de constar das pautas de reivindicações a melhoria da qualidade da prestação de serviços aos usuários, predominavam as reivindicações por melhoria salarial e das próprias condições de trabalho. Nesse sentido, não se tratava prioritariamente de uma luta pela formulação de uma política global de seguridade.

Os impactos da crise econômica sobre a vida e condições de inserção no mundo do trabalho, dentre eles a fragmentação da capacidade organizativa, resultaram no redirecionamento de suas reivindicações para o campo das ideologias práticas, marcadas por suas necessidades imediatas, em prejuízo dos embates em torno de projetos sociais.

Assim, a contrarreforma conduzida pelas classes dominantes, no exercício da condição de dirigente, consolidou-se mediante o cerco aos projetos sociais dos trabalhadores, seja por medidas coercitivas, seja pela adoção de ações deliberadas com objetivo de confundir seus referenciais. Ou seja, ações que visavam conferir novos conteúdos às bandeiras políticas históricas dos trabalhadores brasileiros, a exemplo do que ocorreu com a noção de cidadania, com a instituição do cidadão-consumidor, com a banalização da solidariedade, ou ainda com formas mistificadas de equidade, conforme assinala Mota (2000; 2009).

No apagar das luzes do século XX, na contracorrente da reorganização do País, a classe trabalhadora assistiu à desconstrução do Estado brasileiro, orquestrada pelo grande capital com a contrarreforma inconclusa da administração pública, articulada ao confisco dos

direitos previdenciários, cujo processo de desmontagem, iniciado nos anos 1990, abordaremos a seguir.

3.2 - A CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E A DESCONSTRUÇÃO DO SENTIDO DE SEGURIDADE SOCIAL

3.2.1 – A Seguridade Social colocada em questão

Ao longo desse estudo, trilhamos o caminho percorrido por autores, cujo construto teórico propicia, à luz da dialética de Marx e de categorias gramscianas, o desvelamento da formação social de nosso País, enquanto nação marcada por uma história que jamais vivenciou rupturas revolucionárias, sem que, no entanto, isso representasse impedimento para sua modernização e desenvolvimento. Nesse sentido, a experiência da modernização carrega os fortes traços do conservadorismo, com a preservação de expressivos elementos do passado, refuncionalizados para imprimir os ritmos e qualidades das mudanças operadas sempre “pelo alto”. Uma modernização, na verdade, confinada ao desenvolvimento da racionalidade instrumental, da previsibilidade, do cálculo e do controle, que se distancia de uma racionalidade normativa, base do desenvolvimento da autodeterminação política, da afirmação do processo de democratização e da cidadania (NOGUEIRA, 1998).

A contrarreforma da Previdência Social constitui movimento exemplar, uma vez que se trata de campo fértil, onde se manifesta da forma mais exacerbada o traço tradicional e reacionário das elites brasileiras, aficionadas em manter, a qualquer preço, o *status quo* social secularmente por elas capitaneado. A batalha travada pelos setores democráticos da sociedade brasileira para que os princípios da universalidade, da solidariedade e da seguridade, de inspiração beveridgiana prevalecessem sobre a caridade, a filantropia e o assistencialismo, tornou-se vitoriosa no texto da Constituição Cidadã⁶⁵. No entanto, antes mesmo de promulgada a Carta, as forças conservadoras já faziam suas investidas no sentido de alardear sobre os riscos do país tornar-se ingovernável. O modelo de seguridade social levaria o país à bancarrota, na medida em que causaria, segundo o então Presidente da República, José

⁶⁵ Sobre os termos em que a questão da previdência foi tratada nas Constituições brasileiras que antecederam a de 1988, cf. estudo comparativo realizado por Teixeira (2006).

Sarney⁶⁶, “explosão brutal dos gastos públicos” (FAGNANI, 2007). Tais investidas materializavam-se mediante a elaboração de projetos e leis que operavam no sentido de fragmentar a seguridade social, em flagrante inconstitucionalidade. É emblemático o pronunciamento do Deputado Ulisses Guimarães, em sua magistral defesa da Constituição como “guardião da governabilidade”, conforme registra FAGNANI (2007, p. 46):

Senhores constituintes: a Constituição, com as correções que faremos, será a guardião da governabilidade. A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis. A injustiça social é a negação do governo e a condenação do governo (...) Repito: esta será a Constituição Cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros. Cidadão é o usuário de bens e serviços do desenvolvimento. Isso hoje não acontece com milhões de brasileiros segregados nos guetos da perseguição social. Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la, não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada. O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo. (...). (Ulisses Guimarães. Esta constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo. *Folha de S. Paulo*, 28/7/1989).

Estava clara a intencionalidade do texto constitucional de promover a redução das desigualdades sociais historicamente enraizadas na sociedade brasileira e substantivamente aprofundadas pelo tipo de desenvolvimento imposto pelo regime militar por duas décadas. Mesmo a agenda da Assembleia Nacional Constituinte já contemplava a relevância da questão da previdência social, ao incluir não apenas o conceito de seguridade, o que por si só já representava um avanço em termos de superação do modelo de seguro, mas imprimia centralidade também aos princípios fundamentais para sua estruturação, como é o caso da equalização dos benefícios, da ampliação do grau de inclusividade do sistema, da fixação de um piso mínimo para os benefícios, da diversidade e equidade na forma de financiamento (TEIXEIRA, 2001). Contudo, ao conjugar um sistema já existente que assegurava cobertura aos empregados estáveis com as inclinações Beveridgianas resultantes das pressões sociais presentes ao longo do processo constituinte, o resultado foi a conformação de uma seguridade social de caráter híbrido. Ou seja:

A seguridade social instituída pela Constituição [Federal] de 1988, apesar de apresentar um caráter inovador e intencionar compor um sistema ou um padrão amplo de direitos sociais, acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência) (BOSCHETTI *apud* SILVA, 2011, p. 94).

⁶⁶ Cf. Fagnani (2007, p. 10-11) “Quando teria início a votação da última fase da ANC, numa derradeira tentativa para modificar os rumos dos trabalhos, Sarney convocou cadeia nacional de rádio e televisão para ‘alertar o povo e os constituintes’ para ‘os perigos’ que algumas das decisões contidas no texto aprovado no primeiro turno representavam para o futuro do país. Defendeu, como tese principal, que o país tornar-se-ia ‘ingovernável’.” (Sarney vai à TV criticar o projeto. *Gazeta Mercantil*, 27/7/1988).

No entanto, em que pese o fato de que as profecias de José Sarney não tenham se concretizado, também não se pode afirmar que o conservadorismo não teve sucesso em “mutilar e profanar” a Constituição, conforme corroborou a “nova racionalidade” que pavimentou os (des) caminhos do social-liberalismo no Brasil a partir do governo FHC. De acordo com Antunes (2005a), uma dura derrota foi imposta à classe trabalhadora a exemplo do que ocorreu na Inglaterra de Margareth Thatcher com a repressão à greve dos mineiros nos anos 1983 e 1984, com o aprofundamento do ideário e da pragmática neoliberal. Ainda, nos dizeres do referido autor “[...] FHC e Thatcher, o príncipe do real e a dama de ferro, ambos passaram para a história como inimigos dos trabalhadores” (id., *ibid.*, p. 02).

Em uma era de hegemonia dos mercados, mesmo os sistemas de proteção social e direitos trabalhistas dos países desenvolvidos enfrentaram forte tensão mediante avassaladora onda de reformas rumo ao retrocesso. Sobre os países periféricos, como o Brasil, abateram-se as graves consequências que levaram à destruição de seus embrionários aparatos de proteção social de perspectiva universalizadora. Ao submeterem-se às determinações da ofensiva mundial do pensamento político conservador articulado à proposta monetarista, cumpriu aos governos brasileiros a inevitável tarefa de impor aos trabalhadores o alto preço do retrocesso do modelo de seguridade social e, em particular, do sistema previdenciário: “[...] a pretexto de uma ‘crise do Estado’, projetava-se a sua adequação às novas exigências da acumulação capitalista, agora antagônicas à ampliação de direitos sociais: isto é, propunha-se, de fato, uma *contra-reforma*” (TEIXEIRA, 2006, p.131).

Interessa, no caso, assinalar, como muito apropriadamente o faz a referida autora, que o neoliberalismo não arrogou para si o estatuto de um movimento reacionário ou conservador. Apresentou-se como um movimento essencialmente comprometido em oferecer respostas às exigências da modernidade e do progresso. Justificou-se, dessa forma, toda retórica neoliberal voltada para o convencimento de que suas propostas de mudanças corresponderiam a “reformas” prementes, de caráter progressista que se contrapunham à “defesa ‘jurássica’ e ‘conservadora’ de princípios estatistas e anacrônicos” (id., *ibid.*, p. 127).

Sobre tais bases ídeo-políticas se assentou, a partir dos anos 1990, uma verdadeira e longa cruzada contra a recém-conquistada seguridade social brasileira. De fato, tratou-se nesse caso não de reformar o sistema previdenciário, se entendemos a reforma como um movimento voltado para a ampliação de direitos e garantia de maior abrangência. O movimento desencadeado já ao longo da Assembleia Nacional Constituinte, acirrado a partir dos anos 1990, e cujos efeitos danosos persistem até hoje, implicou em cortes, restrições e supressão de direitos conquistados.

A conjuntura, nos anos 1990, oferecia a matéria prima para as manobras neoliberais: a questão do déficit fiscal, o desemprego estrutural, as mudanças nas relações de trabalho orientadas pelo critério da flexibilização, a crescente informalidade, as baixas taxas de crescimento econômico, com a conseqüente queda da arrecadação previdenciária, tudo isso combinado com o aumento da longevidade da população e o crescimento desproporcional do universo de beneficiários inativos, se comparado ao número de contribuintes ativos (SILVA, 2004, p. 16).

A cruzada empreendida no campo ideológico mostrava as mudanças apresentadas como necessárias ao progresso, de forma a obter o consenso da sociedade e obscurecer os reais impactos sobre a vida dos trabalhadores com a desconstrução dos avanços constitucionais. Em outras palavras, efetivava-se um grande movimento de manipulação ideológica cujo êxito assegurou um consenso mínimo favorável à contrarreforma. De acordo com Teixeira (2006, p.148):

[...] uma sofisticada estratégia governamental, largamente apoiada pelos representantes do capital, da mídia e de expressivos setores intelectuais reciclados na ideologia neoliberal foi implementada para conquistar na sociedade civil a hegemonia ideológica necessária para a concretização da contra-reforma.

No que se refere à Seguridade Social, é extremamente relevante a análise apresentada pela mesma autora:

Por um lado, não se tomou nenhuma medida para a criação de um Ministério da Seguridade Social, instrumento institucional-organizacional capaz de integrar as ações no âmbito da saúde, da previdência e da assistência (o famoso “tripé da Seguridade”); por outro, o orçamento da Seguridade previsto constitucionalmente (Constituição Federal de 1988, Capítulo II, Seção II, artigo 125, § 5, inciso III) jamais foi executado. Isto posto, nenhum diploma legal foi necessário para dar à Seguridade Social o estatuto de letra morta: o artigo 194 da Constituição de 1988, que dispõe sobre ela, permanece sem alterações, mas tornado uma peça de ficção jurídico-constitucional (id., *ibid.*, p. 143)

Asseguravam-se, dessa forma, as condições para o desmantelamento da seguridade social pública e a conseqüente subordinação dos serviços à lógica do mercado, sustentados por argumentos predominantemente técnico-instrumentais, em detrimento da natureza política própria de um sistema de proteção aos trabalhadores. Nisso radicou o projeto neoliberal de despolitização da questão previdenciária, basicamente reduzida a uma questão de ordem fiscal. Sob o argumento do suposto rombo financeiro, “[...] proclamado por especialistas e acadêmicos a serviço do capital, assimilado por parlamentares e dirigentes sindicais e repetido amplamente pela mídia” (id., *ibid.*, p. 150), a contrarreforma da previdência ganhou fôlego no governo FHC com a elaboração de emenda constitucional, que teve por objetivo retirar,

acrescentar e alterar as normas que passaram a reger, a partir da CF/1988, o sistema previdenciário brasileiro, principalmente nos aspectos referentes às aposentadorias.

Com a justificativa de sanar a histórica crise da Previdência, conforme abordamos anteriormente, o objetivo do governo, das entidades, das associações empresariais e das elites técnicas integrantes ou não do aparato estatal, era promover o ajuste de todo o sistema às suas próprias políticas e projetos de poder. O corte de direitos e benefícios representava redução nas despesas com políticas sociais e, com isso, a liberação dos recursos do Tesouro para pagamento dos juros da dívida externa. Estava em jogo o interesse dos grandes grupos econômicos, principalmente os do setor de seguro, em assumir o controle dos volumosos recursos financeiros pagos pela sociedade para manter a Previdência Social. Ou seja, muito mais do que as alterações isoladas no campo das aposentadorias e pensões, o que estava em jogo, e permanece, era reduzir ao mínimo o sistema público e em contrapartida investir no fortalecimento do setor previdenciário privado, com a transferência de uma importante massa de recursos para o mercado a ser manipulada pelo sistema financeiro. Ainda, conforme salienta Teixeira (2006, p.154):

A transferência de recursos desta magnitude para a gestão e manipulação privadas do sistema financeiro constitui, pela sua significação estritamente econômica, um aporte extremamente expressivo para a continuidade da financeirização contemporânea do capitalismo.

A privatização da previdência não se realiza como “negócio” lucrativo apenas para o sistema financeiro. É vantajosa também para o capital industrial, na medida em que o desonera de sua parcela de contribuição definida por lei, e transfere para o trabalhador todo o ônus dos encargos sociais e previdenciários. Privilegia-se a lógica da competitividade individual, em detrimento do pacto de solidariedade entre gerações, ou entre grupos sociais. Todavia, não apenas privilegia-se sob o prisma da desregulamentação, mas também da captura das subjetividades direcionada à fragmentação da classe trabalhadora e erosão da sua capacidade organizativa.

3.2.2 – Implementação da contrarreforma da Previdência Social pelo governo FHC

Orientado pela lógica privatista, em março de 1995, foi editado por FHC o conjunto das propostas que compunham a reforma da Previdência. Tratava-se da Proposta de Emenda à

Constituição – PEC 33/1995, transformada na Emenda Constitucional - EC nº 20⁶⁷ somente em dezembro de 1998. O intuito era reduzir a oferta de prestações do sistema previdenciário público, conforme já estabelecido no PDRAE, no qual já eram delineadas as alterações no sistema de proteção social aos trabalhadores dos RPPS e do RGPS. A sincronia com que foram operadas as contrarreformas administrativa e previdenciária, foi revelada na análise de Teixeira (2006, p. 159):

Aliás, a sincronia entre as propostas de “reforma do Estado” e de “reforma da previdência” revela-se na sua direta sucessão temporal: aprovadas, ainda que com modificações, passaram a constituir, respectivamente, as Emendas Constitucionais nºs 19 e 20.

As alterações efetuadas na proposta original – a PEC 33/1995, resultantes das pressões realizadas pelos partidos de oposição ao longo dos três anos de tramitação, não impediram que a classe trabalhadora saísse derrotada desse embate. Não por acaso, os atores sociais viram-se impedidos pelo Executivo de participar diretamente do processo de discussão das alterações propostas. Evitava-se, assim, que ganhassem visibilidade os efeitos nefastos das mudanças em curso sobre a vida dos cidadãos. Tal derrota, no campo da previdência social, representou, em linhas gerais, o confisco ou restrição do elenco de benefícios assegurados pela CF/1988.

O piso mínimo dos benefícios igual ao salário-mínimo; a irredutibilidade dos valores dos benefícios; o valor da aposentadoria não inferior ao último salário recebido; aposentadoria por tempo de trabalho, independentemente de limite de idade e o direito de participação no sistema mediante contribuição direta, independentemente do trabalho assalariado, ou seja, o direito de qualquer trabalhador urbano ou rural participar da previdência social, contanto que tivesse condições para contribuir com o sistema, faziam parte desse elenco ampliado de direitos. Consubstanciavam os frutos das lutas dos trabalhadores, expressão da correlação de forças estabelecida ao longo do processo de redemocratização do País e de enfrentamento à ofensiva neoliberal voltada para assegurar ao mercado o papel de regulador societário. Essas mesmas conquistas consagradas pela Carta Magna foram vigorosamente atingidas a partir da Emenda Constitucional nº 20 de 1998, à qual se seguiram outras tantas medidas e ajustes.

Em um primeiro momento, a referida emenda atingiu mais diretamente os trabalhadores do setor privado vinculados ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, no que concernia às alterações no elenco e nos valores de benefícios previdenciários. Passaram a

⁶⁷ EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1998 - Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

vigorar perdas importantes para os trabalhadores vinculados ao RGPS, pois ela substituiu a comprovação do “tempo de serviço” pelo “tempo de contribuição”; eliminou a aposentadoria proporcional; desvinculou o benefício previdenciário e o salário mínimo para os benefícios acima do piso; rebaixou o teto nominal dos benefícios.

Um dos alvos importantes escolhido pelos defensores da contrarreforma foi a idade para aposentadoria, considerada por esses uma distorção a ser corrigida (FAGNANI, 2007). As regras ditadas inicialmente pela EC nº 20/98 eram extremamente duras para com os trabalhadores que ingressaram precocemente no mercado de trabalho. Pretendia-se conjugar o tempo de contribuição e idade mínima da mesma forma para os servidores públicos e para os trabalhadores da iniciativa privada, mas ao final dessa etapa foram mantidos tratamentos diferenciados. Para o trabalhador da função pública passou a vigorar a cumulatividade.

O texto final aprovado foi amenizado com a abertura de duas alternativas para os trabalhadores vinculados no RGPS. A exigência para aposentadoria “por idade” passou a ser: 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, mediante comprovação de 15 anos de contribuição. Criou-se uma tabela progressiva de carência para segurados inscritos até 24 de julho de 1991, com as seguintes exigências: 156 contribuições mensais (treze anos), em 2007; 162 contribuições mensais (treze anos e seis meses) em 2008; com acréscimo progressivo de seis meses por ano até atingir, em 2011, 180 contribuições mensais, correspondentes aos 15 anos citados. Estão aí incluídos os trabalhadores rurais (vínculo obrigatório ao RGPS) e os segurados especiais, resguardadas suas especificidades⁶⁸.

A segunda alternativa, a aposentadoria por “tempo de contribuição”, requer, desde então, a comprovação de 35/30 anos de contribuição. Na votação da EC nº 20/1998, a idade mínima 60 anos para homem e 55 anos para mulher foi derrotada. Definiu-se uma regra permanente para os trabalhadores do RGPS segundo a qual os trabalhadores que entraram no mercado de trabalho a partir de 16 de dezembro de 1988, quando foi publicada a emenda constitucional, somente fazem jus à aposentadoria mediante comprovação do tempo de contribuição ao INSS. No entanto, os contrarreformistas alcançaram seu objetivo, um ano após, com a instituição do fator previdenciário pela Lei nº 9.876/1999, o qual passou a reduzir drasticamente o valor do benefício e incentivar, dessa forma, a postergação da aposentadoria.

⁶⁸ A Lei 11.718 de 23 de junho de 2008, dentre outras providências, estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural: Até 31 de dez de 2010 prevalece a regra atual para o trabalhador empregado e contribuinte individual rural, para obtenção da aposentadoria por idade, devendo o mesmo comprovar apenas o exercício da atividade rural. De 2010 a 2015 para fins de carência para aposentadoria por idade, cada mês de contribuição será multiplicado por três, até o limite de 12 meses no ano. De 2016 a 2020, a contagem será em dobro. Neste caso o trabalhador rural empregado terá que contribuir por pelo menos seis meses por ano para ter direito à aposentadoria por idade (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11718.htm).

Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.

§ 7º o fator previdenciário será calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, segundo a fórmula constante do anexo desta lei.

§ 8º para efeito do disposto no § 7º, a expectativa de sobrevida do segurado na idade da aposentadoria será obtida a partir da tábua completa de mortalidade construída pela fundação instituto brasileiro de geografia e estatística - ibge, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos.

Dito de outro modo, o fator previdenciário foi uma forma encontrada para, indiretamente, impor a reintrodução do limite de idade mínima aos trabalhadores da iniciativa privada para fins de concessão de aposentadoria. Consiste numa maneira estatística complicada, em que a idade é um componente decisivo na definição do valor do benefício. A fórmula para cálculo do valor da aposentadoria consiste na seguinte equação:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right]$$

f = fator previdenciário

Tc = tempo de contribuição do trabalhador

a = alíquota de contribuição (0,31)

Es = expectativa de sobrevida do trabalhador na data da aposentadoria

Id = idade do trabalhador na data da aposentadoria

Dessa forma, o trabalhador do RGPS pode obter sua aposentadoria mais cedo do que o servidor público; no entanto, se optar pela aposentadoria antes dos 63 anos de idade, terá um enorme redutor, que poderá implicar em perda de até 50% salário da ativa, independentemente de quão extensa e intensa tenha sido sua vida laborativa.

Às aposentadorias especiais até então garantidas aos professores de ensino fundamental e médio e aos trabalhadores em exercício de atividades insalubres com prejuízo para a saúde ou integridade física, acrescentou-se a exigência de que não tenham exercido quaisquer outros tipos de atividades laborativas. A aposentadoria proporcional por tempo de serviço foi extinta.

De acordo com Fagnani (2007), esse quadro comparado a outras realidades, demonstra a crueza da medida imposta aos trabalhadores brasileiros.

No caso da “aposentadoria por idade”, conseguiu-se transpor para o Brasil, *padrões semelhantes ou superiores aos existentes em países desenvolvidos*. A idade mínima de 65 anos não era adotada sequer em países como a Bélgica, Alemanha, Canadá, Espanha, França e Portugal (60 anos) e os EUA (62 anos), por exemplo; e equivale ao parâmetro seguido na Suécia, Alemanha, Finlândia e Áustria (65 anos), por exemplo. A própria Organização Mundial de Saúde (OMS) faz uma distinção, ao definir a população idosa, entre países desenvolvidos (acima de 65 anos) e países em desenvolvimento (acima de 60 anos) (FIBGE, 2002:9).

No caso da “aposentadoria por tempo de contribuição”, passou-se a exigir a comprovação de 35 anos para os homens e de 30 anos para as mulheres. Esse

patamar é superior ao estabelecido, por exemplo, na Suécia (30 anos) e a Finlândia (30 a 39); e se aproxima do nível vigente em outros: EUA (35 anos), Portugal (36), Alemanha (35 a 40) e França (37,5), dentre vários.

[...] Assim, tanto a idade mínima (65 e 60 anos) quanto o tempo de contribuição (35 e 30 anos) são elevados em relação aos padrões estabelecidos em países desenvolvidos. A vigência dessas regras mostra-se paradoxal, se consideramos que não há como demarcar qualquer equivalência entre e esses países e o nosso contexto socioeconômico e demográfico de capitalismo tardio. (FAGNANI, 2007, p. 55-56)

Com a derrota sofrida pelo governo em relação à idade mínima para os segurados do RGPS na votação da emenda constitucional, a regra de transição atingiu apenas o servidor público em todos os casos, e o trabalhador contribuinte do INSS quando optar pelo direito à aposentadoria proporcional. Essa regra de transição pressupõe o acréscimo de tempo no caso de aposentadoria integral de 20% e para proporcional, 40%. A condição é, nesse caso, a exigência de idade mínima de 53 anos para homens e 48 anos para mulher, com a aplicação simultânea de elevação no tempo de contribuição de 20% para aposentadoria integral e 40% para aposentadoria proporcional.

Assim como se “convergem e se entrelaçam os interesses do grande capital seja ele industrial (ou dito produtivo), seja financeiro” (TEIXEIRA, 2006, p. 156), assim também são enredadas pelo Estado as perdas de todos os segmentos da classe trabalhadora.

Se a Emenda em questão não alterou significativamente os direitos previdenciários do funcionalismo, a unificação dos dois regimes, o RGPS e Regime de Previdência Própria dos servidores públicos, foi, sem dúvida, outro alvo do Executivo, interessado em alterar a especificidade do regime dos trabalhadores do setor público de forma a igualá-lo ao regime dos trabalhadores do setor privado. Ou seja, a intenção foi nivelar “por baixo” o elenco de benefícios do sistema público de proteção social. Embora esse objetivo não tenha sido alcançado de imediato, as investidas permaneceram. É importante lembrar, conforme assinalamos em nossas elaborações sobre a reforma administrativa, que as especificidades do regime do setor público foram objeto de campanha ideológica direcionada a assegurar a hegemonia necessária à concretização da contrarreforma, na medida em que eram difundidos, junto à população em geral, como “privilégios”.

Dentre as especificidades está o fato de que o sistema previdenciário do setor público tem como característica a contribuição incidente sobre o total da remuneração percebida pelo servidor, pela paridade de reajustes entre ativos e inativos e pelo pagamento de pensões integrais. Com a nova redação dada pela EC nº20/1998 ao artigo 40 da CF/1988, vinculou-se o regime de previdência do servidor a critérios de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. Assim, alerta Teixeira (2006):

Com esta recomendação, vulnerabiliza-se a especificidade do regime do trabalhador do setor público: em nome do “equilíbrio financeiro e atuarial”, pode-se justificar, por exemplo, baixos índices de reajuste salarial, uma vez que é princípio a ser mantido a paridade de vencimentos entre ativos e inativos (id., ibid., p. 162).

Observa a autora que manter a paridade nesses termos implica definir a equiparação dos benefícios por uma política de arrocho e reverter o que antes era uma conquista da categoria no seu contrário, ou seja, com a adoção de tais medidas impõe-se reajustes menores. Um processo que teve início com FHC, mas que permanece e se agrava até o presente.

3.2.3 – Consolidação do projeto neoliberal sob o governo Lula

No Brasil, a sucessão de FHC se fez com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, em função dos fracassos no campo das políticas sociais, e tornou possível a ascensão do Partido dos Trabalhadores, seguindo o mesmo fluxo do que ocorreu na Inglaterra, onde Thatcher foi sucedida por Tony Blair, (PAULA, 2007). Para decepção daqueles que apostavam na retomada dos avanços constitucionais, o elenco de iniciativas adotadas ao longo do governo Lula consolidou o projeto neoliberal em curso. Constata-se que a primeira medida adotada pelo governo Lula representou, entre outras expectativas populares frustradas, o abandono da “[...] recuperação da *res* pública contra a secular privatização do estado cartorial brasileiro” (ANTUNES, 2005b, p. 01). Ou seja:

[...] a primeira “reforma” do governo Lula, a (contra) reforma de previdência pública e sua privatização, foi agendada pelo FMI, imposição que o governo aceitou sem resistência, desestruturando um setor importante da classe trabalhadora brasileira, composta pelos funcionários públicos e que havia sido, até então, um dos pilares de sustentação do PT, particularmente no difícil período da ditadura militar. (id., ibid., p. 01)

A continuidade do movimento contrarreformista foi decisiva para o incremento de medidas que visavam à desmobilização e ao enfraquecimento do funcionalismo público. Nesse sentido continua o autor:

E, ao fazer isso, o governo Lula teve que derrotar cabalmente, exemplarmente, como nos episódios anteriormente citados de FHC e Thatcher, a ação dos trabalhadores públicos, escolhidos pelo governo como elemento causal da tragédia brasileira. Sua força, a potência de 53 milhões de votos, e sua trajetória respaldada em décadas de luta e resistência social não se voltaram contra os capitais financeiros, nem contra os capitais transnacionais, mas contra os trabalhadores do espaço público (ANTUNES, 2005a, p.03).

Antunes (2005b) acrescenta ainda que, tampouco, Lula reuniu suas forças contra os proprietários dos meios de produção, mas canalizou-as para promover o desmonte do setor

público, “um dos raros espaços onde se preserva(va) a dignidade dos assalariados e se tenta(va) obstar o flagelo dos mercados” (id., 2005b, p. 01).

A análise de Nogueira (2005) sobre a reforma da Previdência Social segue na mesma direção, quando afirma que mais do que novos desenhos para o futuro, a reforma restringiu-se aos ajustes, e, ao “jogar todas as suas fichas na compressão dos servidores, não só tornou menos atraente o trabalho na área pública como fez com que se reforçassem ainda mais a imagem negativa e o descrédito do Estado junto à opinião pública” (id., *ibid.*, p. 29).

Conforme assinala Teixeira (2006), ao longo do ano de 2003, as alianças construídas pelo governo Lula sinalizaram fortemente para uma clara capitulação ao tradicional fisiologismo que favorecera o presidente anterior e jogaram por terra as ilusões que floresceram no processo eleitoral de 2002.

Essa mudança de rota assumida pelo governo Lula com adesão da maioria do Partido dos Trabalhadores, de certa forma já anunciada na “Carta ao povo brasileiro”, trouxe graves implicações no curso das novas propostas de alterações do texto constitucional. A posição foi assumida pelo governo Lula em consonância com as orientações neoliberais em detrimento dos interesses dos trabalhadores, para perplexidade desses, uma vez que ao longo do governo FHC manifestaram clara e vigorosa oposição à contrarreforma da Previdência Social. Tão logo assumiu seu primeiro mandato, o Executivo enviou ao Congresso Nacional, sob o comando do presidente Lula, a Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 40/2003, a qual, por não mais encontrar opositores, foi transformada com maior celeridade na Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

A justificativa oficial baseava-se no discurso de que o sistema vigente até então impediria o crescimento do país, na medida em que o financiamento do déficit propalado diminuía o nível dos investimentos do Estado, dificultava a queda da taxa de juros e desestimulava os investimentos estrangeiros, argumentos voltados para coroar o chamado risco Brasil. Não bastasse tratar-se de estratégia manipuladora, sem qualquer base real, conforme apontam os especialistas, o objetivo de alterar a forma de cálculo no interior do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos, nada mais era do que promover o favorecimento do mercado de previdência complementar através dos fundos de pensão.

Um estudo comparativo entre a EC nº41/2003 e a PEC nº 33/1995 editada por FHC permite inferir que, em ambas, a concepção de previdência apresenta importantes pontos em comum, na medida em que se contrapõem aos preceitos de Seguridade Social consagrado pela CEF/88. As Emendas reafirmam o caráter de seguro do sistema previdenciário, ao assegurar aos trabalhadores apenas um pacote de benefícios restritos a uma “previdência básica”. A

partir daí são abertos os flancos para a complementação por planos de previdência privada ou corporativos, a exemplo dos fundos de pensão (TEIXEIRA, 2006).

Um destaque importante nos é oferecido pela autora em relação à distinção entre os encaminhamentos dados pelos governos de FHC e Lula. Diante da constatação de que não poderia ser viabilizada a pura e simples privatização, o primeiro limitou-se à aprovação de parte das mudanças propostas, e abdicou de promover a unificação dos regimes previdenciários: os RPPS e o RGPS. O governo petista, entretanto, não hesitou em operar no sentido da unificação abortada no governo de seu antecessor, que na ocasião enfrentou acirrada oposição realizada pelo Partido dos Trabalhadores e pelo movimento sindical aliado. Fato é que, desta feita, o movimento contrarreformista já não enfrentava nenhuma barreira, pois conforme explicita Teixeira (2006):

Compreende-se, portanto, não só a rápida tramitação da proposta (embora ela tratasse de matéria incontestavelmente controversa) no Congresso Nacional, mas também a conservação essencial na Emenda do seu conteúdo. Isso se deve ao fato de que a base partidária dos dois governos anteriores, o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL), agora convertidos em oposição, votaram com o projeto contra-reformista do governo petista. E o fizeram porque este era, em larga medida, o seu projeto (id., *ibid.*, p. 176)

A EC nº 41/2003 ao focar os RPPS promoveu a unificação dos regimes previdenciários em vigor e determinou que, a partir de sua promulgação, os servidores que ingressassem no Serviço Público passariam a ser regidos pelo RGPS. Não obstante as alterações já operadas pela EC nº 20/1999, o governo Lula conseguiu aprovar em 2003 a alíquota de 11% sobre os ganhos dos servidores inativos, referente à taxa que passou a incidir sobre a parte da remuneração que ultrapassasse o teto de benefício pago pelo INSS aos empregados da iniciativa privada. Ou seja, com a EC nº 41/2003 o artigo 40 da CF/1988 adquiriu uma nova redação:

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos **e inativos e dos pensionistas**, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (grifos nossos)

Com essa inovação no sistema previdenciário brasileiro mais uma derrota foi imposta aos servidores que ao longo de toda a sua vida produtiva financiaram o sistema com sua contribuição e que então continuariam a alimentá-lo em prejuízo de uma qualidade vida assistida ante as exigências que passaram a se fazer presentes para assegurar dignidade: alimentação, custos mais elevados com tratamentos, medicação exames especializados, que

passaram a envolver certamente o custo com planos de saúde, uma vez que a saúde pública também sucumbiu a critérios similares de precarização e privatização.

Em seu conjunto, as alterações impostas à norma geral contida na CF/1988 foram implementadas mediante três regras de transição, das quais duas foram estabelecidas pela EC nº 41/2003 e a outra pela EC nº 47/2005, e tiveram como marco diferencial o ingresso no serviço público antes e depois de 16 de dezembro de 1998 até 31 de dezembro de 2003. Em qualquer das situações as perdas para esses trabalhadores se fizeram presentes em maior ou menor grau, com o agravante de comprometer a manutenção dos direitos adquiridos, pois foram aplicadas também àqueles que já eram contemplados com aposentadorias e pensões.

No cômputo geral, o funcionalismo público tornou-se vítima preferencial das mudanças que objetivaram dificultar ou protelar a obtenção do benefício, além de reduzi-lo substantivamente. As alterações promulgadas pela EC nº 41/2003 e aprofundadas pela EC nº 47/2005, não por acaso congregaram combinações que visavam a confundir e aterrorizar o servidor público, e acarretaram um quadro de insuficiência deliberada com profundas mudanças nas instituições públicas, com recorrente desordem organizacional voltada para extinção de postos de trabalho, impossibilidade de planejamento, adoecimento dos servidores e intensificação do grau de desprazer no ambiente de trabalho (AMOROSO LIMA, 2001). Manuais, cartilhas, artigos foram destinados a estabelecer um norte mínimo que orientasse teoricamente as “opções” dos servidores, uma vez que, estabelecidas juridicamente, apresentavam o explícito e contraditório caráter da compulsoriedade.

Sumariamente, com as alterações impostas pelas respectivas Emendas passaram a prevalecer as regras permanentes que reduziam os valores dos cálculos da aposentadoria. A aposentadoria por invalidez permanente passou a ter proventos proporcionais ao tempo de contribuição, excluídos os casos decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave contagiosa ou incurável. A aposentadoria compulsória ficou definida com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, uma vez completados setenta anos de idade. Para a aposentadoria voluntária ficaram estabelecidas as seguintes regras com a EC nº 41/2003:

III – voluntariamente (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998), desde que cumprido tempo mínimo de **dez anos de efetivo exercício no serviço público** e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

- a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;
- b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não

poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela EC 41/2003)

Cabe observar que o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo passou a obedecer, no que couber, aos requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. Os RPPS tornaram-se regimes em extinção, e somente os servidores com contrato assinado até a data da publicação da EC-41 preservaram o mesmo tipo de vínculo.

No que se refere aos regimes de previdência privada, abriram-se as comportas para a instituição do regime de previdência complementar:

[...] observado o disposto no artigo 202 e seus parágrafos no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela [Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

Foi instituído o abono de permanência em serviço para aquele servidor que tivesse completado as exigências para a aposentadoria voluntária, mas que optasse por permanecer em atividade. O valor do abono equivalia ao valor da contribuição previdenciária, até que completasse as exigências para a aposentadoria compulsória. É importante destacar que tal medida veio ao encontro da drástica redução do quadro de servidores que se arrastava desde os programas de incentivo à demissão voluntária nos idos de 1990, da falta de concurso público para reposição do quadro, somente retomado ao cabo das contrarreformas, dos baixos níveis de estímulo à permanência no serviço público.

Com a EC nº 47/2005 as regras foram novamente alteradas e passou a prevalecer para aqueles que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998 o direito de aposentadoria com proventos integrais, desde que preenchessem, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional n.º 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Art. 5º Revoga-se o parágrafo único do art. 6º da Emenda Constitucional n.º 41, de 2003.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos à data de vigência da Emenda Constitucional n.º 41, de 2003.

Não obstante as expressivas derrotas enfrentadas pelos servidores públicos, a regra transitória do art. 3.º da EC 47/2005 ainda se apresentou menos perniciosa, na medida em que estabeleceu que os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, que tiverem ingressado regularmente no Serviço Público até 16 de dezembro de 1998, podem aposentar-se com proventos integrais, desde que atendam, cumulativamente, as condições citadas.

O que se verifica é que desde a promulgação da CF/1988 até o período em curso, inúmeras e muitas vezes concomitantes alterações foram realizadas nos dispositivos constitucionais regulamentadores da aposentadoria e carreira no Serviço Público. Tais procedimentos e medidas gestaram um clima organizacional fecundado por tensões, dúvidas e incertezas para o funcionalismo. Nos anos 1990 muitos servidores se precipitaram em decidir por aposentadorias precoces, ainda no vigor de sua capacidade laborativa, ante o prenúncio de que novas perdas estavam por vir. De fato, as perdas que se acumularam sob a égide neoliberal atingiram o ápice com a fragmentação das categorias profissionais instituída pela Lei nº 11.907, de 02 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das carreiras. Com a referida reestruturação afirmou-se a perda da integralidade dos proventos, o fim da paridade plena entre ativos, inativos e pensionistas, a fragmentação das carreiras e a instituição de avaliação de desempenho atrelado à jornada de 40 horas. Este atrelamento configurou um grande retrocesso na histórica militância dos servidores, presente em todas as agendas de luta do funcionalismo público, que foi a defesa da jornada de 30 horas. Ao contrário dos anos 1990, o que se verifica, hoje, é a postergação da aposentadoria por aqueles que já cumpriram todas as exigências estabelecidas, na medida em que as gratificações de avaliação de desempenho não são incorporadas aos proventos de aposentadorias. Com a Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, promoveu-se a reestruturação da Carreira Previdenciária, e criou-se a Carreira do Seguro Social desvinculada das demais carreiras profissionais, em total dissonância com a concepção de Seguridade Social.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, de que trata a [Lei no 10.355, de 26 de dezembro de 2001](#), instituindo a Carreira do Seguro Social, fixa os respectivos vencimentos e vantagens e dispõe sobre a transposição,

para esta Carreira, de cargos efetivos, vagos e ocupados, integrantes do Quadro de Pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

Art. 2º Fica estruturada a Carreira do Seguro Social, composta dos cargos efetivos vagos regidos pela [Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), integrantes do Quadro de Pessoal do INSS, e dos cargos efetivos cujos ocupantes atenderem aos requisitos estabelecidos por esta Lei, e que sejam:

I - integrantes da Carreira Previdenciária instituída pela [Lei no 10.355, de 26 de dezembro de 2001](#), ou;

II - regidos pelo Plano de Classificação de Cargos instituído pela [Lei no 5.645, de 10 de dezembro de 1970](#), ou por planos correlatos, desde que lotados no INSS em 30 de novembro de 2003.

§ 1º Não se aplica o disposto no caput deste artigo aos ocupantes dos cargos de Supervisor Médico Pericial, Auditor-Fiscal da Previdência Social e Procurador Federal. (grifos nossos)

Art. 4º-A. É de 40 (quarenta) horas semanais a jornada de trabalho dos servidores integrantes da Carreira do Seguro Social. [\(Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009\)](#)

Art. 11. Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS, devida aos integrantes da Carreira do Seguro Social, quando em exercício de atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no INSS, em função do desempenho institucional e individual. [\(Redação dada pela Lei nº 12.702, de 2012\)](#)

§ 1º A GDASS será paga observado o limite máximo de 100 (cem) pontos e o mínimo de 30 (trinta) pontos por servidor, correspondendo cada ponto, em seus respectivos níveis e classes, ao valor estabelecido no Anexo VI desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 11.501, de 2007\)](#)

§ 2º A pontuação referente à GDASS será assim distribuída: [\(Redação dada pela Lei nº 11.501, de 2007\)](#)

I - até 20 (vinte) pontos serão atribuídos em função dos resultados obtidos na avaliação de desempenho individual; e [\(Incluído pela Lei nº 11.501, de 2007\)](#)

II - até 80 (oitenta) pontos serão atribuídos em função dos resultados obtidos na avaliação de desempenho institucional. [\(Incluído pela Lei nº 11.501, de 2007\)](#)

§ 3º As avaliações de desempenho individual e institucional serão realizadas semestralmente, considerando-se os registros mensais de acompanhamento, e utilizadas como instrumento de gestão, com a identificação de aspectos do desempenho que possam ser melhorados por meio de oportunidades de capacitação e aperfeiçoamento profissional. [\(Redação dada pela Lei nº 11.501, de 2007\)](#)

§ 4º A avaliação de desempenho individual visa a aferir o desempenho do servidor no exercício das atribuições do cargo ou função, com foco na contribuição individual para o alcance dos objetivos organizacionais. [\(Redação dada pela Lei nº 11.501, de 2007\)](#)

§ 5º A avaliação de desempenho institucional visa a aferir o alcance das metas organizacionais, considerando a missão e os objetivos da instituição. [\(Redação dada pela Lei nº 11.501, de 2007\)](#)

§ 6º Os parâmetros e os critérios da concessão da parcela referente à avaliação de desempenho institucional e individual serão estabelecidos em regulamento. ([Redação dada pela Lei nº 11.501, de 2007](#))

§ 8º As metas referentes à avaliação de desempenho institucional serão fixadas em ato do Ministro de Estado da Previdência Social utilizando-se como parâmetro indicadores que visam a aferir a qualidade dos serviços relacionados à atividade finalística do INSS, podendo ser revistas, a qualquer tempo, ante a superveniência de fatores que venham a exercer influência significativa e direta na sua consecução. ([Incluído pela Lei nº 11.501, de 2007](#))

§ 9º A avaliação de desempenho institucional dos servidores lotados na Direção Central do INSS será correspondente à média da avaliação das Gerências Regionais. ([Incluído pela Lei nº 11.501, de 2007](#))

§ 10. A avaliação de desempenho institucional dos servidores lotados nas Gerências Regionais, Auditorias Regionais, Corregedorias Regionais e Procuradorias Regionais será correspondente à média da avaliação das Gerências Executivas vinculadas às Gerências Regionais. ([Incluído pela Lei nº 11.501, de 2007](#))

Art. 21-A. Os cargos vagos de nível superior e nível intermediário da Carreira Previdenciária instituída pela Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001, do Plano de Classificação de Cargos - PCC instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE instituído pela Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, e de Planos correlatos, do Quadro de Pessoal do INSS, em 19 de março de 2007, ficam transformados em cargos de Analista do Seguro Social e de Técnico do Seguro Social, respeitado o nível correspondente. ([Redação dada pela Lei nº 11.907, de 2009](#))

Indiscutivelmente, pode-se afirmar que a contrarreforma atinge exemplarmente o funcionalismo público, em face de todas as perdas até então elencadas. No entanto, em que pese o fato da EC nº 20/98 não visar diretamente o servidor público, é imperioso não perder de vista que as medidas instituídas de caráter restritivo para os trabalhadores do RGPS afetaram direta e substantivamente o processo de trabalho do trabalhador da função pública em exercício na Previdência Social, e particularmente no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal responsável pela administração do regime previdenciário dos trabalhadores do setor privado.

Criado pelo Decreto nº 99.350 de 27 de junho de 1990, este estabelecia, em seu capítulo I, artigo 3º, como competência do INSS:

- I - promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições sociais e demais receitas destinada à Previdência Social;
- II - gerir os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social - FPAS;
- III - conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários;
- IV - executar as atividades e programas relacionados com emprego, apoio ao trabalhador desempregado, identificação profissional, segurança e saúde do trabalhador.

Observe-se que tais competências foram reduzidas pelo Decreto nº 569 de 16 de junho de 1992. Passou a vigorar conforme Anexo I do referido decreto:

Art. 1º O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia federal, com sede em Brasília - DF, vinculada ao Ministério da Previdência Social - MPS, instituído com base na [Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990](#), tem por finalidade:

I - promover a arrecadação, a fiscalização e a cobrança das contribuições sociais incidentes sobre as folhas de salários e demais receitas a elas vinculadas, na forma da legislação em vigor;

II - gerir os recursos do Fundo da Previdência e Assistência Social - FPAS;

III - conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários.

Posteriormente revogado pelo Decreto nº 3081 de 10 de junho de 1999, a então denominada “Seguradora do Trabalhador Brasileiro” limitou-se a:

Art. 1º O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia federal, com sede em Brasília, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, instituída com fundamento no disposto no art. 17 da [Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990](#), tem por finalidade:

I - promover a arrecadação, a fiscalização e a cobrança das contribuições sociais destinadas ao financiamento da Previdência Social, na forma da legislação em vigor; e

II - promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.
(grifos nossos)

Ainda no tocante às competências do INSS, em que pesem as medidas provisórias sequenciais que “alteram sua estrutura e dão outras providências”, a partir do Decreto nº 5.257 de 27 de outubro de 2004, na ocasião já sob o Governo Lula, ficou instituída como competência tão somente:

Art. 1º O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia federal, com sede em Brasília - Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, instituída com fundamento no disposto no art. 17 da [Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990](#), tem por finalidade promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

Vimos, no capítulo anterior, como esse caminho foi trilhado na perspectiva da desconstrução implementada no escopo do ordenamento administrativo, *locus* onde se realizam as mediações objetivas para a execução das políticas sociais. O reordenamento da administração pública se fez de forma indissociada das investidas em defesa dos interesses coletivos do capital contra o sistema previdenciário público com o objetivo de vulnerabilizar o projeto de Seguridade Social configurado na CF/1988. Todo esse processo foi operado sob a insígnia da precarização, da redução de custos e privatização.

Ao restringir a finalidade do INSS à promoção e ao reconhecimento pela Previdência Social de direitos ao recebimento de benefícios por ela administrados, constata-se o enxugamento no próprio texto da lei, onde já não se fazem presentes a execução de atividades

e os programas relacionados com emprego, apoio ao trabalhador desempregado, identificação profissional, segurança e saúde do trabalhador. Tais atividades e programas pressupõem a manutenção da oferta pelo INSS de dois serviços: A Reabilitação Profissional e o Serviço Social.

3.2.4- Reabilitação Profissional e Serviço Social previdenciário sob a lógica reducionista

Ao contrário das décadas de 1970 e 1980, período de expansão e consolidação dos serviços de Reabilitação Profissional no Brasil, a contrarreforma promoveu a subtração destes serviços. A estrutura original dos Centros de Reabilitação Profissional – CRPs e Núcleos de reabilitação Profissional - NRPs foi concebida como órgão com autonomia administrativa, orçamentária e financeira com a finalidade de oferecer ao trabalhador atendimento de excelência de caráter integral e multidisciplinar. Tratava-se de modelo afinado com a tendência hospitalocêntrica da assistência médica prevalecente na época, que nesse sentido congregava todos os recursos requeridos para o desenvolvimento da reabilitação física, psicossocial e profissional do trabalhador: estrutura física, equipamentos, equipe técnica especializada (médicos, assistentes sociais, fisioterapeutas, psicólogos, terapeutas ocupacionais, enfermeiros, fonoaudiólogos, pedagogos e sociólogos, dentre outros). Os NRPs eram unidades menores que referenciavam para os CRPs os casos de maior complexidade. Atendia-se uma importante clientela constituída por trabalhadores, em sua maioria vítimas de acidentes típicos do trabalho com graves sequelas. O processo reabilitatório envolvia a prescrição, concessão e adaptação de órteses e próteses necessárias ao resgate da capacidade laborativa.

A Reabilitação Profissional, assegurada como direito constitucional ao trabalhador, estabelecida em caráter obrigatório pela lei 8.213/1991, e regulamentada pelo Decreto 3048/1999, teve seus custos questionados e seu modelo avaliado como ultrapassado, centralizado e inadequado às demandas emergentes, o que a qualificava como um serviço dissociado e negligente em relação às questões de prevenção e fiscalização das condições de trabalho responsáveis pelo adoecimento dos trabalhadores. O que estava em questão, na verdade, não era a simples avaliação de métodos de trabalho, mas a própria redefinição do papel do Estado, por meio do desmonte das políticas sociais, expressão do movimento de contrarreforma. A partir de meados dos anos 1990, implementadas as diretrizes do PDRAE orientadoras do chamado Plano de Modernização da Reabilitação Profissional do INSS,

submetidas às ECs e a reestruturação das carreiras, tem-se assegurada a hegemonia de um modelo reducionista em oposição ao que preconiza a Lei 8213/1991.

Subseção II

Da Habilitação e da Reabilitação Profissional

Art. 89. A habilitação e a reabilitação profissional e social deverão proporcionar ao beneficiário incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, e às pessoas portadoras de deficiência, os meios para a (re)educação e de (re)adaptação profissional e social indicados para participar do mercado de trabalho e do contexto em que vive.

Parágrafo único. A reabilitação profissional compreende:

a) o fornecimento de aparelho de prótese, órtese e instrumentos de auxílio para locomoção quando a perda ou redução da capacidade funcional puder ser atenuada por seu uso e dos equipamentos necessários à habilitação e reabilitação social e profissional;

b) a reparação ou a substituição dos aparelhos mencionados no inciso anterior, desgastados pelo uso normal ou por ocorrência estranha à vontade do beneficiário;

c) o transporte do acidentado do trabalho, quando necessário.

Art. 90. A prestação de que trata o artigo anterior é devida em caráter obrigatório aos segurados, inclusive aposentados e, na medida das possibilidades do órgão da Previdência Social, aos seus dependentes.

O que se verificou em relação ao Serviço de Reabilitação Profissional foi que a falta deliberada de investimentos por parte do governo conduziu ao sucateamento das instalações dos antigos Centros e Núcleos de Reabilitação, promoveu uma brutal carência de recursos humanos, intensificada, conforme referimos anteriormente, pela adesão dos profissionais aos planos de aposentadoria proporcional e pelos incentivos do governo à demissão, com flagrante prejuízo dos índices de resolutividade e cobertura de suas intervenções técnicas. A indisponibilidade imediata, nos âmbitos estatal e municipal, de serviços de reabilitação psicofísica focalizados também na perspectiva de recuperação da capacidade laborativa deixou à deriva importante parcela da população. Apesar de portadores de restrições, tratava-se de trabalhadores que apresentavam potencial para recuperação das sequelas decorrentes de adoecimento ou acidente do trabalho e provável capacidade de reintegração à vida produtiva. Esta parcela da população, sem conseguir acesso ao tratamento, agora (e paradoxalmente) de caráter universal, passou a engrossar as filas de espera pela cobertura do afastamento através do auxílio doença e por atendimento no serviço de Reabilitação Profissional previdenciário.

Fortaleceram-se os mecanismos de sucateamento dos serviços, além da adoção de medidas de pulverização do quadro de servidores nas Agências da Previdência Social (APSs) e da transformação do modelo de atenção de reabilitação profissional no Programa Reabilita, um subprograma das perícias médicas.

Sem a devida infraestrutura necessária para o alcance da eficiência e da eficácia proclamadas, ou seja, sem conseguir promover o desrepresamento das longas filas de espera

por atendimento⁶⁹, ou a redução do tempo e dos custos dos programas, em muitas Gerências, o recuo de tais medidas descentralizadoras foi inevitável. Resultou daí a ampliação do descrédito da população em relação ao serviço.

De acordo com Cannalunga (2009), as equipes técnicas, no novo cenário, apresentam um enorme déficit de servidores para a prestação do serviço, conforme argumenta na apresentação do Projeto de Revitalização da Reabilitação Profissional, em curso desde 2003:

Ainda faltam técnicos para a realização dos atendimentos, capacitações para embasar o trabalho técnico, mecanismos de proteção que assegurem aos nossos segurados o direito de ir e vir para os cursos e treinamentos, como transporte acessível, e ainda tecnologias que tornem os cursos acessíveis, como adaptações nos locais onde eles são promovidos, com mecanismos de acessibilidade (rampas, elevadores, banheiros adaptados, entre outros). (<http://www.proreabilitacao.com.br>).

Resulta daí uma sobrecarga de trabalho imposta aos quadros remanescentes, a despeito de sua capacitação, o que configura a precarização das condições de trabalho a que são submetidos os servidores, agora regidos pelas regras gerencialistas que subordina as práticas profissionais ao estatuto da polivalência e valoração do desempenho, através das gratificações, segundo a capacidade de cumprimento de metas, em prejuízo do atendimento qualificado.

A crítica ao antigo modelo centralizado e elitista, mas também à distorção produzida pelas mudanças reducionistas promovidas pela contrarreforma, foi compartilhada por servidores, pelos segurados e sindicatos, pelas pessoas com deficiência e suas associações, pelos setores responsáveis pela fiscalização das condições de trabalho e pela saúde do trabalhador. Tal crítica inspirou, em parte, a elaboração da Carta de São Paulo. Esse documento foi elaborado em 2003, por ocasião do Fórum Nacional de Reabilitação Profissional, evento precedido por fóruns locais e regionais, que deveriam mobilizar a participação popular.

Entretanto, a ausência de participação da sociedade no Fórum Nacional, imprimiu aos debates o caráter tecnicista e contribuiu para que as deliberações preservassem os traços conservadores e privatistas⁷⁰. As propostas mais progressistas foram blindadas por um Projeto de Revitalização que não chegou a sair do papel e postergou indefinidamente a efetivação de ações intersetoriais e interdisciplinares que pudessem contemplar os direitos dos trabalhadores

⁶⁹ No limite, as filas de espera foram camufladas através dos processos terceirização e informatização dos serviços com o direcionamento do atendimento das APS's para os Canais Remotos (Internet e Central 135 - *Call Center*) implantados em 2006.

⁷⁰ Um dos ideólogos da formulação de modelos de Reabilitação Profissional, Baldur Schubert, é defensor das parcerias público-privado. É representante da Organização Ibero-Americana de Seguridade Social (OISS).

e das pessoas com deficiência: prevalece até o momento presente a desresponsabilização do Estado e o descompromisso das empresas, não só no sentido de assegurar o reingresso dos trabalhadores e a contratação de pessoas com deficiência, como também em relação ao cumprimento das normas técnicas regulamentares de proteção à saúde e segurança no trabalho.

Consideramos ilustrativas as elaborações de Maeno & Vilela (2010) sobre os efeitos da desconstrução do serviço de Reabilitação Profissional no INSS. Sob o argumento da busca de eficiência e eficácia o que continua predominando é a precariedade do serviço imposta aos servidores responsáveis pela orientação do programa profissional e aos segurados reabilitandos, mediante a desresponsabilização do Estado.

Muitos desses orientadores profissionais não têm familiaridade com o mundo do trabalho real e com as suas exigências. Seus procedimentos restringem-se à homologação de um processo precário de readaptação que não fica sob a coordenação geral do INSS, mas sim a cargo da empresa de vínculo, com pouca interferência do Estado. Não há sequer um programa de reabilitação profissional traçado por esses orientadores profissionais para cada caso. Com frequência, seus procedimentos restringem-se a entrevistar o reabilitando e a encaminhá-lo à perícia do órgão, solicitando à empresa de vínculo informações sobre o cargo a lhe ser oferecido. Sem uma avaliação criteriosa da atividade laboral oferecida pela empresa, promove-se um estágio, que, cumprido de alguma forma, resulta na homologação da reabilitação do segurado, independentemente das condições reais de efetiva reinserção no ambiente de trabalho (id., *ibid.*, p. 08)

Se a lógica atuarial prevalecente na concepção de Seguro Social impôs ao serviço de Reabilitação Profissional as restrições assinaladas, não poderia algo ser diferente em relação ao Serviço Social. A Lei 8213/1991 assim estabelece:

Subseção

Do Serviço Social

Art. 88. Compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade.

§ 1º Será dada prioridade aos segurados em benefício por incapacidade temporária e atenção especial aos aposentados e pensionistas.

§ 2º Para assegurar o efetivo atendimento dos usuários serão utilizadas intervenção técnica, assistência de natureza jurídica, ajuda material, recursos sociais, intercâmbio com empresas e pesquisa social, inclusive mediante celebração de convênios, acordos ou contratos.

§ 3º O Serviço Social terá como diretriz a participação do beneficiário na implementação e no fortalecimento da política previdenciária, em articulação com as associações e entidades de classe.

§ 4º O Serviço Social, considerando a universalização da Previdência Social, prestará assessoramento técnico aos Estados e Municípios na elaboração e implantação de suas propostas de trabalho.

Embora se configurassem como processos paralelos de enfrentamento ao desmonte

das políticas sociais, assim como o serviço de Reabilitação Profissional, a trajetória do Serviço Social, a partir dos anos 1990, foi marcada pelos mesmos impactos produzidos pela contrarreforma da Administração e da Previdência. Conduzida pelo conjunto Conselho Federal de Serviço Social – CFESS e Conselhos Regionais de Serviço Social – CRESS, a categoria dos Assistentes Sociais contou com maior capacidade de mobilização e uma ação política voltada para a defesa das condições de trabalho e materialização do projeto ético-político hegemônico no campo da formação profissional. A elaboração de propostas de um modelo de intervenção profissional, expressa pela Matriz Teórico Metodológica do Serviço Social no INSS, evidenciou, por um lado, o compromisso com a recusa e a crítica ao conservadorismo e, por outro, o esforço de superação de uma prática funcionalista. A prioridade era assegurar o direito, seja pela garantia de acesso aos benefícios e serviços previdenciários, seja pelo desenvolvimento de ações voltadas para a formação de uma consciência cidadã de proteção social ao trabalho, seja pelo estímulo à participação dos usuários na implementação da política previdenciária.

Até junho de 1999, mantinha-se uma estrutura que pressupunha a coordenação das ações dos profissionais, no âmbito nacional, pela Divisão de Serviço Social. No entanto, a Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 3081 de junho de 1999 retirou o Serviço Social da estrutura organizacional do INSS. Com o Decreto 3048/1999 foi desregulamentado o uso do Parecer Social para fins de prova de dependência econômica nos casos de pensão por morte e auxílio-reclusão.

O resgate histórico registrado no Ofício Circular CFESS nº 017/2008 dirigido aos CRESS em janeiro de 2008 reproduziu o quadro de desmonte e sucateamento reservado ao Serviço Social, e a luta empreendida pela categoria para sua reversão:

Apresentamos abaixo um breve resgate da luta histórica que vem sendo ensejada pelo Conjunto CFESS/CRESS pela reestruturação do Serviço Social na previdência social brasileira, em especial com os assistentes sociais do INSS.

Apesar de considerado um serviço, pela Lei 8.213/91, em seu art. 88, o Serviço Social do INSS vem sofrendo violentas ações de restrições, culminando com a proposta de sua extinção, em 1998.

Contudo, a resistência dos profissionais, aliada ao apoio da sociedade e à realização de ações conjuntas de diversas entidades, em especial do conjunto CFESS-CRESS, culminaram em vitórias importantes tais como: a reinserção, em 2004, do Serviço Social na estrutura organizacional, e suas atividades, como uma das ações do Programa de Previdência Social Básica do Ministério da Previdência no Plano Plurianual PPA.

Em 2006, com o Decreto 5.810 de 19/06/2006, foram disponibilizadas as Funções Comissionadas Técnicas – FCT, oficializando as representações técnicas do Serviço Social nas 100 Gerências Executivas. Tais conquistas não foram acompanhadas da viabilização das ações considerando a não realização de concurso público, bem como, reposição do quadro técnico nos últimos 25 anos, resultando atualmente em 574 assistentes sociais no quadro do INSS, dos quais, aproximadamente 250 desempenham ações no Serviço Social, enquanto os demais

atuam nos setores de reabilitação profissional, recursos humanos e outros, distribuídos em 100 Gerências Executivas e 1217 Agências da Previdência Social, conforme dados de dezembro de 2007. (BOSCHETTI, Conselheira Presidente do CFESS, 2008).

O quadro de desemprego e aumento da informalidade na economia, a precarização das relações de trabalho e novas formas de adoecimento produzidas pelos novos modos de organização e gestão do processo produtivo, com conseqüente aprofundamento das desigualdades sociais, ampliaram as competências exigidas do Serviço Social da Previdência. No entanto, a capacidade técnica do quadro de profissionais e a perspectiva ético-finalista de satisfação das necessidades da população confrontaram-se com as inúmeras investidas governamentais no sentido de limitar e/ou extinguir esse serviço. Segundo Silva (1999) a luta pela manutenção do Serviço Social na estrutura do INSS foi marcada por dois momentos. O primeiro deles correspondeu à publicação da Medida Provisória 1.729 em dezembro de 1998, segundo a qual foi definida, de forma autoritária e sem qualquer transparência, entre outras medidas, a extinção do Serviço Social no INSS.

Tal medida causou indignação e perplexidade, mas desencadeou a mobilização da categoria que se articulou com entidades e personalidades políticas e que culminou na ampla manifestação pela exclusão dos artigos referentes ao Serviço Social. Para Silva (1999), é importante deixar claro que a supressão dos referidos artigos decorreu da negociação global em torno da Medida Provisória, que envolveu os partidos de oposição e a base de sustentação do governo FHC no Congresso. Ressalta que:

Entretanto, foi fundamental a mobilização desenvolvida, sob coordenação da Divisão de Serviço Social e das entidades nacionais articuladas: Conselho Federal do Serviço Social, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social/Central Única dos Trabalhadores, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Federação das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais, Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas, entre outras (SILVA, 1999, p. 21).

Ainda de acordo com a mesma autora, um segundo momento que marcou a luta dos Assistentes Sociais do quadro do INSS refere-se à intensa mobilização, ao longo do período entre a publicação da MP e o Decreto 3.081/1999, cuja repercussão levou o então Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS a recuar definitivamente da decisão de extinguir o Serviço Social. Todavia, assim como ocorreu com o Serviço de Reabilitação Profissional, a manutenção do serviço se fez mediante perda de relativa autonomia, com maior vulnerabilidade quanto à destinação recursos orçamentários e financeiros. Como integrante da carreira do Seguro Social criada pela Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, apesar da exigência da formação em Serviço Social, o ingresso de Assistentes Sociais nos quadros do

INSS, passou a ser feito mediante concurso público para o cargo de Analista do Seguro Social, submetido às regras definidas pela lógica reducionista e pela administração gerencial.

Com efeito, ao desenvolver a análise das características atuais da Previdência Social brasileira, ressaltamos que o processo de trabalho do funcionalismo público, e particularmente dos servidores que compõem, hoje, os quadros do INSS, foi afetado, em suas especificidades, pelas expectativas mais amplas de um reordenamento de inspiração democrática ao longo do processo constituinte e pós-CF/1988, e pela imediata desconstrução do modelo de seguridade social operada nas últimas três décadas pelo movimento contrarreformista instaurado no plano geral e objetivo.

A partir de tais análises, direcionaremos nossas reflexões para os efeitos dessas profundas transformações no campo das experiências vividas por esse segmento da classe trabalhadora, que suscitam importantes questionamentos, como os que se seguem.

Sob a lógica mercantil própria do modelo de seguro social e definidora das concepções de eficiência e eficácia, como se qualificam a escuta, o discurso e as práticas profissionais em relação às demandas dos usuários? Até que ponto se faz clara a percepção das estratégias totalitárias e dos mecanismos de consenso que conduziram a desconstrução da seguridade social e a regressão de direitos previdenciários? De que forma esse segmento da classe trabalhadora se coloca frente a um modelo que afirma a desigualdade e fomenta a injustiça social?

Tais interpelações impõem a apropriação de elementos categoriais que possibilitem compreender e explicar o Fenômeno da captura da subjetividade do trabalhador no contexto da intensa manipulação que caracteriza o capitalismo tardio, da desresponsabilização do Estado pelas políticas sociais, e da dominação do mercado como regulador societário. As tematizações de Alves (2011, 2004) e Antunes (1982, 2000, 2004) formarão as bases teóricas indispensáveis às reflexões que desenvolveremos no próximo item desse capítulo.

3. 3 - O TRABALHADOR DA FUNÇÃO PÚBLICA E O FENÔMENO DA CAPTURA DA SUBJETIVIDADE

A reestruturação do processo de trabalho do funcionário do INSS conjuga, conforme demonstrado ao longo desse estudo, a introdução de métodos e técnicas gerencialistas com as

alterações introduzidas nas fórmulas jurídico-constitucionais a serem observadas na habilitação, concessão dos benefícios e prestação de serviços previdenciários. Essa reestruturação está associada à regressão de direitos da classe trabalhadora regida pelo RGPS e atinge também os direitos conquistados pelos servidores das carreiras que atuam no referido órgão.

As profundas transformações “modernizadoras” operadas em termos de “forma e conteúdo” das tarefas que atingiram substantivamente a “objetividade” e a “subjetividade” desse segmento da classe trabalhadora representam, em síntese, os efeitos da Reforma do Estado brasileiro, que congrega as contrarreformas da Administração Pública e da Previdência Social, realizadas sob a chancela do neoliberalismo.

Em outros termos, é seguro afirmar que a flexibilização da burocracia se fez acompanhada da restrição de direitos dos usuários dos serviços da previdência social, e das mudanças nas regras impostas ao atendimento realizado pelo quadro de servidores do INSS. Ao mesmo tempo, como parte integrante do quadro geral do funcionalismo público, esses trabalhadores foram escolhidos como alvo preferencial da avalanche de alterações impelidas sobre os dispositivos constitucionais que haviam consagrado, em 1988, a concepção de Seguridade Social.

A ofensiva neoliberal que conduziu esse retrocesso é explicada pelo fato de que tal concepção refletia avanços rumo à constituição do Estado de Bem-Estar, na contramão das estratégias de autodefesa do capital nos países centrais. Nesses países, o *Welfare State* passava a ser apontado como grande ameaça aos interesses do Capital, na medida em que impunha barreiras à usurpação capitalista e à superexploração da força de trabalho (ALVES, 2011).

De forma imbricada, a precarização se faz presente no mundo do trabalho, o qual abarca o setor público e a iniciativa privada, de tal maneira que nenhum segmento assalariado da força de trabalho mantém-se imune à desumanizante dureza do desemprego e da precarização. Não se trata mais, apenas, de segmentos socialmente desfavorecidos, mas de todos os trabalhadores, sejam eles qualificados, ou não. Enfim, refere-se à força de trabalho total da sociedade, conforme ressalta Mészáros (2008).

As elaborações de Alves (2011) apresentam indiscutível pertinência em relação à temática ora tratada, ou seja:

O processo de precarização do trabalho no capitalismo global atinge a “objetividade” e a “subjetividade” da classe dos trabalhadores assalariados. O eixo central dos dispositivos organizacionais (e institucionais) das inovações organizacionais do novo complexo de reestruturação produtiva é a “captura” da subjetividade pela lógica do capital. [...] Na nova produção do capital, o que se busca “capturar” não é apenas o “fazer” e o “saber” dos trabalhadores, mas a sua

disposição intelectual-afetiva, constituída para cooperar com a lógica da valorização. (id., *ibid.*, p. 111)

O reconhecimento de tal pertinência está associado à correlação entre os modos de gestão que passam a ser operados no interior da fábrica e no setor público. Não é apenas a produção do capital a instância onde se dissemina o espírito do toyotismo. Também, as instâncias socio-reprodutivas, envolvidas na edificação do novo modo de subjetivação estranhada, apresentam-se impregnadas por esse espírito. O desenvolvimento de inovações sociometabólicas promove a intensificação do cultivo sistemático de valores-fetiches, expectativas e utopias de mercado. A rigor, estes são disseminados pelo aparato midiático e socio-reprodutivo do capital, que assegura a predominância no discurso corrente de expressões-chaves tais como: competência, empregabilidade e empreendedorismo.

O reconhecimento da “globalização” como “destino” civilizatório, ao qual estamos condenados a simplesmente nos adaptar, é incorporado ao senso comum da retórica que afirma como valores as inovações empresariais. Justifica-se, dessa forma, a tendência de que a captura da subjetividade do trabalho pela lógica do capital ocorra no campo da reprodução social, sustentada por valores-fetichismo e disposições sociometabólicas que sedimentam os consentimentos espúrios. Os valores, expectativas e sonhos de mercado, bem como a exacerbação neoliberal do fetichismo da mercadoria contribuem para sedimentar os consentimentos dos trabalhadores assalariados às metas estabelecidas pelo toyotismo (ALVES, 2011).

Assim, ante o desenvolvimento do sociometabolismo do capital, também um novo nexos psicofísico precisa ser estabelecido para moldar e direcionar a ação e o pensamento do trabalhador na perspectiva de atender a uma nova racionalidade: a racionalidade irracional da acumulação incontrolável do capital.

Sob esse prisma, o modelo burocrático torna-se, de fato, um grande contratempo para os objetivos contrarreformistas a serem atingidos pela chamada Reforma da Previdência⁷¹.

Ao contrário, a administração gerencial cria as condições favoráveis à subordinação do trabalhador da função pública às novas modalidades de trabalho precarizado para integrá-lo à atual composição da classe trabalhadora descrita por Antunes & Alves (2004).

⁷¹ Isto, se considerarmos que determinações próprias da burocracia, tais como o conhecimento especializado, a seleção pública, a proteção de carreira e condições de trabalho, articulada a mecanismos democráticos, constituem elementos propulsores de tensão no interior da máquina administrativa do Estado. Pensada dessa forma, a tensão gerada pode capitanear os interesses das classes dominadas e exploradas na perspectiva de formulação de políticas públicas independente da direção governamental implementada. Sobre tais considerações cf. Souza Filho (2011).

É este, portanto, o desenho compósito, diverso e heterogêneo que caracteriza a nova conformação da classe trabalhadora, a classe-que-vive-do-trabalho: além das clivagens entre os trabalhadores estáveis e precários, homens e mulheres, jovens e idosos, nacionais e imigrantes, brancos e negros, qualificados e desqualificados, “incluídos e excluídos” etc., temos também as estratificações e fragmentações que se acentuam em função do processo crescente de internacionalização do capital (id., *ibid.*, p. 342).

Isto significa que, para que possamos compreender a classe trabalhadora nos tempos atuais, é necessário partir de uma concepção ampliada de trabalho. Essa concepção de classe trabalhadora deve ser compreendida como a totalidade dos assalariados, desprovidos dos meios de produção, ou seja, abriga todos aqueles que vivem da venda de sua força de trabalho como mercadoria em troca de salário. Incorpora, dessa forma, a totalidade do trabalho social e do trabalho coletivo. Apresenta uma conformação mais fragmentada, mais heterogênea, mais complexificada.

A atual conjuntura enseja uma aproximação entre as situações vivenciadas pelos trabalhadores improdutivos, criadores de antivalor, e as situações experimentadas pelo conjunto dos trabalhadores produtivos. Tal assertiva vem ao encontro das análises desenvolvidas pelos demais autores, nos quais nos referenciamos para formular a crítica ao movimento contrarreformista. Movimento esse, que orientou as transformações no modo de gerir a coisa pública e na forma de operar os serviços de atendimento aos demais segmentos da classe-que-vive-do-trabalho, em uma perspectiva reducionista da proteção social cada vez mais submetida à racionalidade do capital e à lógica dos mercados. “A novidade radical do nosso tempo é que o sistema do capital já não está em posição de conceder ao trabalho seja o que for, em contraste com as aquisições reformistas do passado” (MÉSZÁROS, 2008, p. 04).

Com a desresponsabilização do Estado pelas políticas sociais, quer seja pela via das privatizações, das terceirizações, quer seja pelo incentivo às demissões voluntárias ou ao desestímulo pela permanência ou ingresso no serviço público, a crescente expansão do chamado “Terceiro Setor” ocorre como forma alternativa de ocupação, predominantemente de cariz assistencial, e onde as relações e condições de trabalho são acentuadamente precarizadas, se comparadas ao quadro remanescente na administração pública, nos três níveis de governo.

A relevância de discutirmos, ainda que em uma rápida abordagem, a questão do Terceiro Setor radica-se em dois aspectos. O primeiro diz respeito ao fato de sua emergência estar diretamente relacionada com o desmonte do Estado de Bem-Estar Social. Sua função é, fundamentalmente, suprir as lacunas sociais que foram se abrindo. Dessa forma, emerge, no Brasil, como produto do processo de desmonte dos serviços públicos em geral e do INSS em

particular. O caráter complementar ou a sobreposição de tarefas e atividades executadas por trabalhadores da função pública, do terceiro setor e da iniciativa privada, regidos por diferentes regimes e submetidos a distintas formas de contratação, têm, entre outros impactos, o poder de fragmentar e fragilizar ainda mais a capacidade organizativa desses segmentos, que passam a concorrer entre si. Fragmentada e submetida à perenidade e superfluidade, torna-se mais difícil compreender o sentido de classe a que pertencem, e dessa forma deixam de ser cabalmente atingidos pela proteção do Estado.

O desemprego não tem mais um caráter espectral, mas torna-se, de fato, uma ameaça presente no cotidiano dos trabalhadores inscritos na divisão sociotécnica do trabalho, tanto mais se encontrem submetidos ao quadro de precarização, o qual detém os traços universais do capitalismo mundializado, as particularidades do capitalismo brasileiro e as condições do mundo do trabalho instauradas a partir dos anos 1980.

É fato inconteste que o aumento do desemprego sob a égide do neoliberalismo teve graves implicações na fragilização do poder de barganha dos trabalhadores assalariados e contribuiu para elevar as taxas de exploração e acuar o sindicalismo combativo de luta de classes. O desemprego criou o tipo de sociabilidade necessária à obtenção dos consentimentos espúrios, às renúncias de direitos sociais e de conquistas trabalhistas históricas.

O segundo aspecto refere-se ao fato de que o trabalho do funcionário público é imediatamente determinado por um conjunto de orientações internas e instruções normativas que refletem o esforço inconcluso do PDRAE de reformar a Administração Pública na lógica gerencialista. Assim, os trabalhadores da função pública que integram a carreira do servidor do seguro social e a carreira do perito médico da Previdência Social, no INSS, estão submetidos a uma estrutura administrativa remodelada. Nessa nova estrutura as atividades são ordenadas pela imbricação entre burocracia e patrimonialismo, reféns da lógica mercantil própria da concepção de seguro social, hoje hegemônica e incorporada pela administração gerencial associada à modernização tecnológica do setor público.

Sem romper definitivamente com o modelo burocrático, essa concepção neoweberiana, que despreza as especificidades da administração pública, amplia as possibilidades de apropriação do público pelo privado com a abertura para os processos de privatização e terceirização. O argumento utilizado para implementar tais processos é de que tornou-se necessário superar uma forma de governo que governa a sociedade, e para isso é necessária a adoção de um novo paradigma de um governo que governa com o povo.

Situado nas especificidades desse contexto, explicitam-se a complexificidade e a vulnerabilidade do projeto profissional no qual se inscreve a práxis desses trabalhadores.

Embora essas concepções já tenham sido exploradas no primeiro capítulo, consideramos necessário esse breve resgate, de forma a reiterar que adotar a concepção ampliada de classe trabalhadora não implica eliminar as especificidades que demarcam o espaço e condições de trabalho do servidor público.

Feitas essas considerações, apropriamo-nos das análises de Antunes & Alves (2004) sobre a significação ontológica do envolvimento do trabalho sob a produção capitalista que nos remete ao conceito de subsunção. Segundo os autores, esse conceito nos oferece a exata dimensão das formas de captura do trabalho pela lógica do capital desde sua origem. Tais análises são essenciais para a compreensão dos mecanismos que se processam na atualidade, e que, à primeira vista, podem ser tomados apenas como submissão. O termo subsunção expressa o fato de que o trabalho constitui o capital, ainda que de forma negativa. Elemento vivo, o trabalho se mantém em movimento de constante medição de forças capaz de gerar conflitos e oposições.

Dessa maneira, o que é específico é que a força de trabalho, além de ser um dos elementos constitutivos da relação social que a aprisiona e “submete”, é também um elemento que *nega* aquela relação e por isso mesmo sua “subordinação” precisa ser reiteradamente afirmada. É neste processo que o capital visa a superar uma subordinação (melhor: subsunção) meramente formal, transformando-a em real (subsunção real), com o corolário de que a transformação da força de trabalho em capital acaba por consolidar-se socialmente. (ANTUNES & ALVES, 2004, p. 344).

Embora intrínseca à própria subsunção do trabalho ao capital, a captura da subjetividade do trabalho atinge seu pleno e real desenvolvimento sob o toyotismo. Representa uma descontinuidade com relação ao binômio taylorismo/fordismo, na medida em que sob o toyotismo realiza-se o “controle do *elemento subjetivo* da produção capitalista que estaria posto no interior de uma *nova subsunção real* do trabalho ao capital” (id., *ibid.*, p. 346). Esse novo paradigma pressupõe o reconhecimento por parte dos capitalistas da necessidade de recompor a articulação entre consentimento operário e controle do trabalho.

Nas palavras de outra pesquisadora das questões afetas ao mundo do trabalho, a captura da subjetividade do trabalho torna-se imperiosa tanto mais a correlação de forças se apresente mais favorável à economia política do trabalho:

A busca de maior envolvimento e adesão dos trabalhadores tornou-se um mecanismo para garantir a produtividade, mantendo uma força de trabalho confiável, cooperativa, responsável e cuidadosa (com os equipamentos, a qualidade dos produtos, na redução de custos), *no exato momento em que a resistência e a ação dos trabalhadores nas empresas e na sociedade pressionavam por alterações nas relações de trabalho* (BATISTONI, 2001, P. 180).

A nova base técnica inaugurada pelo sistema sociometabólico do capital favorece um novo salto da subsunção real do trabalho ao capital. A centralidade dos ordenamentos

organizacionais e institucionais torna-se uma determinação propícia à captura da subjetividade do trabalho como uma das condições indispensáveis ao desenvolvimento da nova materialidade do capital. Em outras palavras, a introdução de novas tecnologias microeletrônicas na produção concorre para o salto na produtividade do trabalho, mas demanda uma nova forma de envolvimento do trabalho vivo na produção capitalista.

Efetiva-se uma nova orientação na constituição da racionalização do trabalho na medida em que a produção capitalista imposta pela mundialização do capital passa a exigir, como jamais o fizera, a captura integral da subjetividade do trabalho. Isso explica o que tem motivado “os impulsos desesperados – e contraditórios – do capital para conseguir parceria com o trabalho assalariado” (ANTUNES & ALVES, 2004, p.345). Essa suposta parceria pressupõe a intencionalidade da estrutura de poder capitalista de moldar, de acordo com seus interesses, a consciência do trabalhador. Opera no sentido de incutir desejos e verdades que lhes são estranhos, em um processo de cooptação ideológica desse trabalhador.

É na medida em que se criam as condições que determinam a concordância do trabalhador com as formas de exploração e intensificação do trabalho, que a “classe-que-vive-do-trabalho” enfrenta, conseqüentemente, a intensificação também da perda de garantias e tutela do Estado. A captura da subjetividade representa, dessa forma, a estratégia adotada pelo capital para obstaculizar a efetivação dos direitos sociais, posto que a ampliação e universalização desses se colocam como possibilidades de superação da sociedade do capital.

A nova forma de gestão e organização da produção capitalista, a acumulação flexível, representa o novo patamar de acumulação adotado como tentativa de saída da crise de valorização ampliada do capital. Nele, é o toyotismo o modelo que tem causado maior impacto e apresentado maior capacidade de expansão em decorrência da revolução tecnológica por ele realizada. (COIMBRA, 2006). Trata-se de um modelo vocacionado para reestruturar a cadeia ideológica que fundamenta as estruturas discursivas do capitalismo, na medida em que busca o convencimento ideológico do trabalhador com vistas ao aprimoramento da extração de mais-valia.

Sob o toyotismo, a alienação do trabalho é preservada em sua essência, pois mesmo que haja uma maior aproximação entre elaboração e execução, uma redução das distâncias hierárquicas, a subjetividade não se revela necessariamente como uma existência autêntica. Muito embora, aparentemente, seja viabilizada maior “participação” a partir da introdução dos círculos de controle de qualidade, a subjetividade revelada encontra-se estranhada com relação ao que se produz e para quem se produz.

O que diferencia o fordismo do toyotismo, é que, enquanto o fordismo expropriava e transferia o *savoir-faire* do trabalhador para a esfera da gerência científica, o toyotismo tende a restituí-lo para o trabalhador, porém, com objetivo de apropriar-se crescentemente da sua dimensão intelectual, das suas capacidades cognitivas. Ou seja, procura envolver de maneira mais forte e mais intensa a subjetividade do trabalhador. Assim, esclarecem Antunes & Alves (2004) que os resultados dos trabalhos em equipes e do engajamento dos trabalhadores na elaboração de propostas são apropriados pelo capital. Mas as ideias apresentadas pelos trabalhadores são absorvidas pelas empresas e submetidas à análise e comprovação quanto à viabilidade de tornarem-se exequíveis e vantajosas em termos de lucros que irão propiciar ao capital.

Nessa perspectiva, compete ao próprio coletivo de trabalho constituído pelo capital exercer a função de carrasco dos trabalhadores. Supõe potencializar formas de manipulação por meio da supervisão e do controle operário exercido por eles mesmos, as quais contribuem para reduzir custos com um quadro burocrático especialmente contratado para responder pelo controle, pela medida e pela avaliação do produto dos trabalhos realizados em relação às exigências e objetivos estabelecidos.

A constituição das equipes de trabalho é a manifestação concreta do trabalhador coletivo como força produtiva do capital. Além disso, é resultado da ‘captura’ da subjetividade operária pela lógica do capital, que tende a se tornar mais consensual, mais envolvente, mais participativa: em verdade, mais manipulatória (ALVES, 2011, p. 125).

Sob a alegação de combate aos desperdícios e às fraudes, programas como o PMA adotado em 1998 e o Programa de Gestão do Atendimento – PGA – Brasil (instituído pela Portaria nº 1.485, de 1º de setembro de 2005) constituíram as estratégias definidas pelo Ministério da Previdência, INSS e DATAPREV. Tais programas, pautados na gestão pela qualidade total introduziram os mecanismos necessários à captura da subjetividade, apropriando-se da *expertise* dos servidores recrutados para promover a reestruturação visada.

Na verdade, os sucessivos e frustrados programas voltados para a modernização dos atendimentos no INSS foram elaborados a partir de diagnósticos que negligenciaram as raízes dos problemas, dissociando a existência das longas filas, os processos represados e a crescente demanda judicial do processo de sucateamento dos serviços: longo tempo sem reposição do quadro funcional, congelamento dos salários e ausência de política salarial, falta de investimento em atualização de conhecimentos, ao mesmo tempo em que se intensificavam as alterações normativas e no cotidiano de trabalho.

Há outra dimensão a ser considerada que diz respeito à transferência do saber intelectual do trabalho para os sistemas informatizados, cuja evolução os torna mais “inteligentes”. No entanto, como esses sistemas não evoluíram a ponto de suprimir o trabalho humano, prevalece a necessidade de maior interação entre a subjetividade que trabalha e o maquinário inteligente. “Surge, portanto, o envolvimento *interativo* que aumenta ainda mais o *estranhamento do trabalho*, ampliando as formas modernas de fetichismo, distanciando ainda mais a subjetividade do exercício de uma cotidianidade autêntica e autodeterminada” (id., *ibid.*, 347).

De maneira geral, a classe-que-vive-do-trabalho depara-se com a exigência de estabilização, de engajamento do sujeito no processo de trabalho, por meio de atividades que exigem autonomia, iniciativa, responsabilidade, comunicação ou intercompreensão. Mas enfrenta também um processo de instabilização, precarização dos laços de solidariedade e de vínculos empregatícios, aumento do desemprego prolongado e flexibilidade no uso da força de trabalho, conforme sintetiza Coimbra (2006).

De acordo com Antunes & Alves (2004) é possível afirmar que:

Contrariamente à interpretação que vê a transformação tecnológica movendo-se em direção à idade de ouro de um capitalismo saneado, próspero e harmonioso, estamos presenciando um processo histórico de desintegração, que se dirige para um aumento do antagonismo, o aprofundamento das contradições do capital. Quanto mais o sistema tecnológico da automação e das novas formas de organização do trabalho avança, mais a alienação tende em direção a limites absolutos (id., *ibid.*, p. 348).

De fato, a modernização tecnológica introduzida no INSS a partir dos anos 1990 é plenamente justificada como uma iniciativa que poderia trazer ganhos substanciais tanto no exercício de trabalho do funcionário público, quanto no que refere a beneficiar a população atendida. No entanto, na medida em que se coloca a serviço de políticas sociais reducionistas, o uso de tais tecnologias imprimem, sim, maior eficiência e eficácia na direção contrária à ampliação e aprofundamento de direitos. Em relação ao processo de trabalho institucional, tais recursos modernizadores têm a função de intensificar o monitoramento das atividades executadas. As metas institucionais subordinadas à lógica mercantil do seguro social são priorizadas em detrimento da qualidade do atendimento aos usuários.

Ao contrário do que propugnam as análises realizadas por consultoria contratada pelo governo Lula em 2009⁷² sobre a modernização implementada nos diversos ministérios, em

⁷² Cf. BRASÍLIA (2009) Inventário das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro sobre avaliação das ações do governo federal para melhoria da gestão pública no período de 2001 a 2009.

particular no Ministério da Previdência, e em concordância com Antunes & Alves (2004), necessário se faz tecermos algumas considerações.

De acordo com o referido documento, houve superação das filas e das dificuldades de acesso aos serviços, além da agilidade na concessão do benefício. Nesse aspecto, é importante destacar que para esse fim, a substituição do atendimento realizada por servidores públicos pelos Canais Remotos de Atendimento, implica a terceirização desse serviço, em detrimento da ampliação do quadro de servidores em cumprimento das determinações contidas no PDRAE. Essa medida tem como desdobramento todo o processo de precarização e adoecimento dos trabalhadores que prestam serviços nas Centrais de Teleatendimento, objeto de vasta análise no campo da saúde do trabalhador. Torna patente também o fato de que esse quadro terceirizado não dispõe do conhecimento especializado e do requerido domínio da ampla e complexa legislação previdenciária. Caracteriza-se, dessa forma, a precariedade da capacidade de efetivamente orientar a população usuária, altamente desinformada sobre seus direitos e exigências a serem cumpridas para a concessão dos benefícios.

As aposentadorias passam de fato a serem concedidas em 30 minutos conforme foi amplamente divulgado. A questão é que para que a concessão se efetive, é necessário que o sistema utilizado encontre-se totalmente regularizado e atualizado no que se refere ao histórico de vínculos e contribuições para a Previdência Social. Isso significa que a resposta obtida no prazo difundido pode ser apenas o indeferimento do benefício, na medida em que parcela significativa da população não conta com um histórico em que todas as informações sobre seus vínculos e formas de filiação estejam devidamente cadastradas e disponíveis para que o sistema habilite a concessão da aposentadoria requerida.

Dentre outros aspectos, destacamos o Monitoramento do Atendimento tratado no item VIII do referido documento cujo texto reproduziremos a seguir:

VIII -Instalação de salas de Monitoramento do Atendimento nas cinco Superintendências Regionais, com suporte de sistema informatizado, para possibilitar a gestão dos serviços oferecidos aos segurados pelas Agências da Previdência Social (APS) em tempo real, com acompanhamento dos indicadores de atendimento das APS por tipo de benefício. O Sistema de Gestão de Atendimento (SGA) mostra o tempo médio de atendimento, quantas pessoas estão na fila e o tempo médio de espera. Essa medida permite identificar os “gargalos” do atendimento nas agências, avaliar a qualidade do atendimento e realizar o gerenciamento das filas, conformando a gestão da agência de forma a prover um atendimento rápido e de qualidade ao cidadão (BRASÍLIA, 2009, p.56),

O nosso destaque justifica-se pelo fato de que, se falamos em captura da subjetividade através do “envolvimento” e da interação entre trabalho vivo e maquinaria informatizada, encontramos no texto reproduzido elementos que apontam também para mecanismos

coercitivos transfigurados em medidas de modernização. A partir de uma central de monitoramento localizada na sede em Brasília é possível exercer todo o controle sobre trabalho realizado pelos servidores em toda a rede de atendimento do INSS.

Diretamente relacionado a esse monitoramento encontram-se as questões da gratificação de desempenho e da jornada de trabalho. Uma vez que não sejam cumpridas as metas institucionais estabelecidas, o efeito é a redução no valor dos vencimentos e a ampliação das jornadas. O Sistema de Registro Eletrônico de Frequência – SISREF, instituído pela Orientação Interna nº 02/INSS/DRH, de 28 de maio de 2009, tem por finalidade exercer o controle rígido da assiduidade e pontualidade de forma indiscriminada e a despeito da natureza da atividade a ser realizada. No entanto, relatórios sobre saúde dos servidores apontam, que

[...] as recentes modificações administrativas de gestão de pessoal (nominalmente o SISREF mas também o trabalho orientado por metas, para os técnicos do seguro social) são sentidas como fatores contribuintes para o absenteísmo e o adoecimento dos servidores [...] (<http://www.anmp.com.br/umanewsv2.php?idn=76>)

Sobre os mecanismos de contrapartida salarial, Alves (2011) salienta que a utilização do incentivo salarial como forma de controle do comportamento do trabalhador com vistas a elevar a produtividade não constitui inovação do toyotismo. Esclarece o autor que:

As novas formas de pagamento de salário reproduzem, em sua essência, a lógica do salário por peça, na qual a exploração dos trabalhadores pelo capital é mediada pelos próprios trabalhadores como força de trabalho como mercadoria. Na verdade, na medida em que são “individualidades de classe” e não “individualidades pessoais”, os trabalhadores possuem dentro de si disposições fetichizadas, ligadas à força de trabalho como mercadoria, que tendem a oprimi-los e a oprimir os demais trabalhadores (id., *ibid.*, p. 123).

As consequências nefastas desse modelo de gestão, segundo o qual o trabalhador torna-se agente da exploração de outros trabalhadores, têm estado presentes na própria agenda dos gestores, com o explícito reconhecimento por parte dos mesmos sobre a repercussão na qualidade de vida dos servidores. Assim, entre outros impactos, a questão da saúde mental que aflora nesse modo de gestão é assumida no documento “Saúde mental é preocupação do governo”:

Os afastamentos do trabalho em decorrência de transtornos mentais é um dos grandes desafios da Política de Atenção e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS), lançada em 2008 pelo Governo Federal. “A questão da saúde mental ganhou mais importância com a exigência cada vez maior das capacidades pessoais e a ideia de que as pessoas devem se adaptar ao trabalho e não o trabalho se adaptar às pessoas”, afirmou o representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Sérgio Carneiro, nesta segunda-feira (13), durante reunião da Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho (CT-SST). (BRASÍLIA, 2012)

Encontramos, mais uma vez, em Antunes & Alves (2004) as contribuições para a compreensão e explicação desse fenômeno, na análise que se segue:

Nessa fase de mundialização do capital, caracterizada pelo *desemprego estrutural*, pela redução e precarização das condições de trabalho, evidencia-se a existência de uma materialidade adversa aos trabalhadores, um solo social que *constrange* ainda mais o afloramento de uma *subjetividade autêntica*, ou seja, de uma *subjetividade para-si* (ver Tertulian, 1993). Múltiplas formas de fetichizações e reificações poluem e permeiam o mundo do trabalho, com repercussões enormes na vida *fora do trabalho*, na esfera da reprodução societal, na qual o consumo de mercadorias, materiais ou imateriais, também está em enorme medida estruturado pelo capital. Dos serviços *públicos* cada vez mais *privatizados*, até o turismo, no qual o “tempo livre” é instigado a ser gasto no consumo dos *shoppings*, são enormes as evidências do *domínio do capital na vida fora do trabalho, que colocam obstáculos ao desenvolvimento de uma subjetividade autêntica, ou seja, uma subjetividade capaz de aspirar a uma personalidade não mais particular nem meramente reduzida a sua “particularidade”*. *A alienação/estranhamento e os novos fetichismos que permeiam o mundo do trabalho tendem a impedir a autodeterminação da personalidade e a multiplicidade de suas qualidades e atividades*.

Nessas condições, a subjetividade da classe é transformada em um objeto, em um “sujeito-objeto”, que funciona para a auto-afirmação e a reprodução de uma força estranhada. (ANTUNES & ALVES, p. 349)

A captura da subjetividade pela lógica do capital confirma-se como agente estressor, porque, fundamentalmente, conduz os trabalhadores a “olharem seus interesses históricos de classe do proletariado pelo avesso ou de um ponto de vista oposto”. (ALVES, 2011, p. 54). Sobretudo, “pensar pelo avesso” constitui elemento imprescindível para a expansão do capital. Trata-se de um processo que tende a estressar, para além da dimensão física, a dimensão psíquica e espiritual. O objetivo é a impossível realização da “[...] unidade orgânica entre o núcleo humano, matriz da inteligência, da fantasia, da iniciativa do trabalho como atividade significativa, e a relação-capital que preserva a dimensão do trabalho estranhado e os mecanismos de controle do trabalho vivo” (id., 2010, p.09). Assim se constitui o novo e precário mundo do trabalho.

De posse das contribuições teóricas nas quais nos referenciamos, sempre na perspectiva dialética, e a partir das análises de documentos e legislação que balizaram nossas elaborações, cabe-nos, finalmente, a aproximação do real. Nesse sentido, a pesquisa empírica será objeto de nossa abordagem no próximo segmento desse estudo.

3.3.1 – Impactos das contrarreformas sobre a força de trabalho do INSS em Juiz de Fora.

É seguro afirmar que, no período entre os anos 1990 e 2010, o movimento de contrarreforma da Administração Pública e da Previdência Social expressa o processo de

refuncionalização do Estado brasileiro, de orientação neoliberal. Evidenciamos, ainda, que resulta desse processo a precarização do aparato estatal, onde se inscreve o servidor público enquanto trabalhador assalariado. Tais assertivas estão ancoradas no caminho teórico trilhado, sedimentado pelo materialismo dialético que nos permite desvelar o sentido crítico da vida social, obscurecido pelas novas narrativas dominantes da economia global orientada para assegurar a hegemonia do mercado.

As fontes consultadas ao longo de nossa investigação corroboram tanto o caráter contrarreformista atribuído ao quadro de regressão dos direitos assegurados pela Carta Magna de 1988, quanto a intencionalidade das ações governamentais de capturar a subjetividade do segmento da classe trabalhadora, alvo privilegiado das contrarreformas.

O recurso à pesquisa empírica se justifica porque nos permite aprofundar o conhecimento da forma e da intensidade com que essas mutações foram experienciadas, como impactaram o processo de trabalho dos servidores públicos, considerando as suas particularidades no que se refere ao exercício profissional desses sujeitos, executores da política previdenciária no INSS em Juiz de Fora. Um dos critérios de escolha do grupo a ser entrevistado foi definição da data de ingresso no serviço público anterior à promulgação do PDRAE de forma a permitir que esses servidores pudessem se referenciar em experiências distintas.

Isto posto, adotamos a pesquisa qualitativa como instrumento de investigação científica, uma vez que tal abordagem torna possível descrever a realidade, compreendê-la e explicá-la, articulando o referencial teórico no qual nos apoiamos com a natureza desreificadora dos fenômenos, do conhecimento e do ser humano. Necessário se faz reafirmar o pressuposto da rejeição à neutralidade do saber científico (MINAYO, 1993; MINAYO & SANCHES, 1993; CHIZOTTI, 1991; VIEIRA & ZOUAIN, 2006; TRIVIÑOS, 2007).

Consideramos relevante reafirmar, como dissemos em nossa exposição introdutória sobre a metodologia adotada, que, mesmo privilegiando a pesquisa qualitativa, os dados quantitativos obtidos nas entrevistas realizadas com 11 servidores do INSS em Juiz de Fora contribuem para traçar o perfil do grupo entrevistado. Os depoimentos foram transcritos na sua totalidade. A sistematização desses dados favorece, ainda, o entendimento sobre a composição das carreiras que integram o quadro de funcionários da referida autarquia: carreira do seguro social e carreira do perito médico previdenciário.

De uma maneira geral, os servidores abordados⁷³ demonstraram interesse e expectativa positiva em relação à temática da pesquisa. Apenas três servidoras recusaram-se a participar.

⁷³ Também sobre o universo pesquisado, já tecemos maior detalhamento na introdução dessa dissertação.

Dentre os 11 servidores que aceitaram dar seu depoimento, apenas uma servidora alegou indisponibilidade inicialmente, mostrou-se apreensiva e aventou a possibilidade de submeter sua participação à apreciação da chefia. Mas imediatamente reconsiderou sua posição inicial e abriu horário em sua agenda para que pudéssemos realizar a entrevista.

Assim, optamos por trabalhar a partir das carreiras institucionalmente criadas⁷⁴: a Carreira do Seguro Social – CSS, e a Carreira do Perito Médico Previdenciário – CPMP. Estes pertencentes a esta última, embora constituam uma carreira própria, compõem, com os demais servidores da carreira do Seguro Social, o conjunto de trabalhadores da função pública do quadro de pessoal do INSS.

Delimitamos como universo de pesquisa o conjunto dos trabalhadores inseridos na sede da Gerência e nas APSs São Dimas e Morro da Glória. Pautamos a escolha desse universo de pesquisa nas seguintes referências que julgamos significativas: 1) na sede da Gerência estão reunidos os setores responsáveis pela gestão, supervisão, organização e comando da execução das ações das Agências da Previdência Social, constituindo o foco central das decisões; 2) na Gerência e APSs constatamos a concentração de maior número de trabalhadores.

A tabela a seguir demonstra a distribuição de servidores de acordo com o exposto.

TABELA 1 – UNIVERSO PESQUISADO POR LOCAL DE LOTAÇÃO E CARREIRA

Lotação dos Servidores	Carreira	Nº de servidores	%
APS São Dimas	CSS	02	19,0
	CPMP	01	9,0
APS Morro da Glória	CSS	03	27,0
	CPMP	01	9,0
Sede da GEX/JF	CSS	03	27,0
	CPMP	01	9,0
Total		11	100

Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações disponibilizadas pela Seção Operacional de Gestão de Pessoas Gerência Executiva do INSS em Juiz de Fora, em 03/2011

A lógica gerencial que orientou a criação das carreiras impôs o perfil generalista. Nesse sentido os cargos de agente administrativo, datilógrafo, auxiliares, dentre outros com

⁷⁴ Sobre a criação das carreiras cf. capítulo II desse estudo, item 3.3.3 – Consolidação do projeto neoliberal sob o governo Lula.

exigência de escolaridade até o nível médio, foram transformados em Técnicos do Seguro Social – TSS. Com relação aos profissionais de nível superior – NS- que ingressaram através de concursos públicos para suas respectivas áreas, embora incorporados à CSS, a designação dos cargos foi mantida. Esse esclarecimento se faz necessário, uma vez que esses cargos serão extintos com as aposentadorias dos referidos profissionais passando a prevalecer o cargo de Analista do Seguro Social, de perfil generalista. Ao optarmos por abordar servidores que ingressaram antes das “reformas”, conseqüentemente privilegiamos os servidores que se enquadram na designação de NS.

TABELA 2 – SERVIDORES DO INSS POR QUADRO DE CARREIRA

Carreira		Entrevistados	%
CSS	NS	04	36,5
	TSS	04	36,5
CPMP		03	27,0
Total		11	100

FONTE: Entrevista realizada pela autora com servidores do INSS/JF em 2012

Assim como a Tabela 1, o critério de escolha dos informantes que privilegiou o quadro de servidores que ingressaram no INSS antes da promulgação das reformas, obviamente, determinou a prevalência no grupo entrevistado de servidores na faixa etária superior a 50 anos de idade.

TABELA 3 – SERVIDORES POR QUADRO DE CARREIRA E FAIXA ETÁRIA

Carreira		Faixa Etária						
		40-49 a	%	50-59 a	%	+de 60 a	%	%
CSS	NS	01	9,25	03	27,0	-	-	36,5
	TSS	02	18,0	01	9,25	01	9,25	37,0
CPMP		-	-	03	27,0		-	27,0
Total		02	18,25	07	62,0	01	9,25	

FONTE: Entrevista realizada pela autora com servidores do INSS/JF em 2012

Verificamos que mesmo entre os servidores cujo cargo requer o ensino médio, há, da parte desses, iniciativa de investimento em cursos superiores e pós-graduação. Segundo os depoimentos colhidos as especializações foram realizadas em Saúde Pública, Gestão

Empresarial, Psicopedagogia e Psicanálise. Entre os médicos os investimentos foram em Medicina do Trabalho, Ergonomia, Fisiatria e Medicina Desportiva.

TABELA 4 – SERVIDORES POR QUADRO DE CARREIRA E ESCOLARIDADE

Carreira		Escolaridade							
		Ensino Médio	%	Superior	%	Residência	%	Especialização	%
CSS	NS	-	-	04	36,5	-	-	03	27,0
	TSS	-1	9,05-	03	27,0	03	27,0	-	-
CPMP				03	27,0	-	-	03	27,0-
Total			9,05	10	90,5	03	27,0	05	54,0

FONTE: Entrevista realizada pela autora com servidores do INSS/JF em 2012

Todos os informantes da CSS ingressaram no serviço público através de concursos. Uma situação de excepcionalidade refere-se à prática de credenciamento de médicos para realizar as perícias, anterior à criação da carreira. Dentre os entrevistados, dois peritos médicos trabalharam na condição de credenciados e posteriormente foram efetivados. Apenas um ingressou por concurso público para o cargo efetivo médico fisiatra para trabalhar no Centro de Reabilitação Profissional e a partir da criação da carreira passou a integrar a CPMP.

TABELA 5 – SERVIDORES POR QUADRO DE CARREIRA E FORMA DE INGRESSO

Carreira		Concurso público	%	Credenciamento	
CSS	NS	04	100	-	
	TSS	04	100	-	
CPMP		01	9,5	02	18,5
Total		11	-	18,5	-

FONTE: Entrevista realizada pela autora com servidores do INSS/JF em 2012

Constatamos que apenas uma servidora da CSS cursou o ensino médio e não buscou nenhuma profissionalização, conforme demonstrado na tabela a seguir.

TABELA 6 – SERVIDORES POR QUADRO DE CARREIRA E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Formação Profissional	Carreiras						Total	%
	CSS				CPMP	%		
	NS	%	TSS	%				
Assistente Social	02	18,0	01	9,0	-	-	03	27,0
Contador	01	9,0	01	9,0	-	-	02	18,0
Psicóloga	01	9,0	-	-	-	-	01	9,0
Gestor Público	-	-	01	9,0	-	-	01	9,0
Não tem	-	-	01	9,0	-	-	01	9,0
Médico	-	-	-	-	03	27,0	03	27,0
Total	04	36,0	03	36,0	04	27,0	11	100

FONTE: Entrevista realizada pela autora com servidores do INSS/JF em 2012

De acordo com os depoimentos, embora os servidores de NS permaneçam no cargo em que ingressaram, apenas a contadora realiza funções específicas do cargo. Uma assistente social é coordenadora do Programa de Educação Previdenciária – PEP, a outra atua na Reabilitação Profissional, responsável pela pesquisa de fixação e acompanhamentos dos segurados desligados para volta ao trabalho. Nesse mesmo setor atua a psicóloga realizando atividades como Responsável pela Orientação Profissional dos segurados em programa. Todos os Peritos entrevistados conciliam atividades de supervisão e monitoramento com atendimentos de perícia quando a demanda de atendimento aos segurados e usuários exige.

TABELA 7 – CARGO DE INGRESSO X CARGO ATUAL

Carreira	Cargo de ingresso		Cargo atual	
CSS	Assistente Social	02	Assistente Social	02
	Contadora	01	Contadora	01
	Psicóloga	01	Psicóloga	01
	Agente administrativo	04	Técnico do Seguro Social	04
	Datilógrafo	01	Técnico do Seguro Social	01
CPMP	Médico Perito	02	Perito Médico Previdenciário	02
	Médico Fisiatra	01	Perito Médico Previdenciário	01
Total		11		11

FONTE: Entrevista realizada pela autora com servidores do INSS/JF em 2012

Esclarecemos que, no que tange à nossa investigação sobre os impactos das

contrarreformas da administração pública e da previdência social no fazer profissional do funcionalismo público, pautamos nossas reflexões em categorias analíticas que correspondem aos seguintes eixos:

- a – Dimensões da gestão pública
- b – Impactos das medidas governamentais
- c – Reação dos servidores às mudanças implementadas

A apresentação dos depoimentos coletados nas entrevistas estrutura-se, dessa forma, nas categorias utilizadas, as quais tornam possível a compreensão dos propósitos desse estudo, na medida em que nos permite indicar a significação da percepção que os servidores entrevistados desenvolveram ao longo de sua trajetória no INSS em Juiz de Fora sobre a própria organização em que estão inseridos e a implementação da política de previdência social. A ordenação do conteúdo do discurso dos entrevistados por carreira nos possibilita apontar, no interior de cada subgrupo e entre eles, convergências e divergências em relação aos eixos analíticos definidos, nos quais estão condensadas todas as questões formuladas no roteiro de entrevista.

Visando a preservar a identidade dos entrevistados adotamos a seguinte forma de representação: servidores da CSS do quadro de nível superior foram identificados como CN1, CN2, CN3, CN4; servidores Técnicos do Seguro Social como T1, T2, T3, T4; servidores da CPMP como P1, P2, P3.

a – Dimensões da gestão pública

A rigidez da estrutura burocrática e o reforço da reiteração de procedimentos presentes no ordenamento dos processos de trabalho e a sua morosidade são percebidos em todos os subgrupos TSS como um modo de gestão a ser superado. Quando questionados sobre a relação entre a formação profissional e as atividades desenvolvidas ao longo da trajetória nos INSS, emergiram questões que refletiam também a avaliação dos entrevistados quanto a mudanças no exercício de trabalho.

Assim encontramos entre os servidores TSS os relatos de T1 que expressam o reconhecimento das dificuldades inerentes ao procedimento burocrático:

Eu quero aposentar do jeito que eu entrei: atendendo o melhor possível, porque eu sento do outro lado da cadeira e sei que o segurado tem um pouco mais de

dificuldade com essa burocracia danada (T1).

Antigamente a gente trabalhava tudo junto. Era auxílio maternidade, pensão, auxílio reclusão, auxílio doença. Era tudo junto em uma agência só. Na época eu acho que você trabalhou aqui também. Era uma “muvuca” só, era uma coisa de horror. Eu acho que essa mudança de ser mantido o benefício em uma agência que é a da Santo Antônio e aqui na nossa BI só fazer a parte médica, que é a perícia, eu acho que ajudou muito o trabalhador e o funcionário daqui também (T1).

Ainda, dentro do mesmo eixo temos o depoimento de T2.

Desde que eu entrei na Previdência em 1984 mudou muita coisa para melhor. Antigamente era tudo manual, hoje tudo informatizado. A administração parece também que é outra coisa. Para a gente era um volume de trabalho muito grande. A gente tinha que escriturar trabalho um por um em folhas tudo a mão. Na época os controles de concessão eletrônica eram pela mão e mandava tudo para o Dataprev (T2).

Também entre os servidores do subgrupo de NS, para N1 não há com não pensar em uma Previdência mais ágil.

Acho que algumas coisas sim e algumas não. Eu acho que a busca de novas parcerias, a questão da aceitação de outros setores e até a percepção de que tem que avançar, não é para ficar parado, que as coisas vão mudando... Nesse sentido a gente consegue ter uma Previdência mais ágil e mais eficaz. (N1)

Não vejo como aspectos positivos, mas determinadas formas, condutas, procedimentos são necessários em qualquer tipo de trabalho, não só no serviço público, no privado também. Acho que a gente não vive sem ela (burocracia), mas atrapalha quando é extremamente rígida.

Segundo N2 era necessário superar os problemas inerentes à gestão anterior.

[...] antes das mudanças implementadas – antes tínhamos recursos, porém devido à má administração (GEX e demais Chefias) atingíamos os objetivos, porém numa escala inferior ao potencial dos recursos disponíveis. Contudo, é possível discutir eficiência e eficácia dos programas profissionais concluídos neste período (N2)

Não concordo que o trabalho profissional se submeta aos procedimentos burocráticos de maneira irracional (N2)

Entre os servidores PMP também há o reconhecimento da necessidade de se operarem mudanças na administração burocrática. Os depoimentos de P2 corroboram as opiniões expressas nos subgrupos anteriores.

Houve um crescimento da massa de segurados, a previdência teve que se adequar a isso, porque foram abertas indústrias, postos de trabalho, foram aumentando, os próprios contribuintes individuais eles tem a necessidade de ter essa proteção (P2)

[...] sempre foi considerado um órgão lerdo, ineficiente, o servidor público sempre foi taxado disso, e hoje quem conhece o servidor público sabe que não é bem assim, o trabalho é um trabalho árduo, é um trabalho desgastante. Porque as pessoas acham que não, é só botar o paletó na mesa que você tá ali tomando cafezinho o dia inteiro, não é bem assim (P2)

Essa modernização serviu para fazer isso também, você ganha também, quer dizer, a partir do momento que você solta lá em Brasília, o Brasil inteiro já está sabendo o que aconteceu, não demora a passar, porque aí passava para um, do um passava para o outro, do outro passava, até chegar pra você, era quase um mês depois daquilo que já estava em vigor, uma coisa que você já estava achando que não era assim, agora já era (P2)

[...] eu penso que realmente, você ser atendido por uma pessoa que tem uma condição de análise melhor fica mais fácil do que antigamente... ah não é comigo não, é com o doutor ali, o doutor, ah tá, eu vou até aqui, aqui já é o outro... o administrativo também, o segurado ia ali, era aquela máxima, “se eu vou na previdência eu já sei que eu vou gastar o dia inteiro para ficar lá dentro”, então, aquilo, para quem é administrador, devia ser muito ruim para as pessoas que gerenciam [...] (P2)

Apontadas as necessidades de superar as deficiências da gestão burocrática, observamos nos vários discursos a expectativa frustrada de que as promessas de novos paradigmas contribuiriam de fato para reestruturar o serviço público de forma positiva. Os depoimentos evidenciam claramente que esses servidores se deram conta tardiamente que a “nova gestão” pública, contrariamente ao discurso governamental, representa uma estrutura muito mais engessada, que preserva os aspectos negativos da burocracia e traz a reboque o jogo de interesses espúrios do patrimonialismo.

Observamos que os servidores identificam o novo modelo como mais engessado que a burocracia.

A gente é muito engessado, a gente pode ter o instrumento, saber o que fazer, mas a gente não tem autorização, não tem competência para desenvolver da maneira que a gente queria (T2).

Não, eu acho que você tem que ter, não sei se burocracia, mas formalização de procedimentos, mas não vejo de uma forma engessada. Temos uma burocracia bem engessada (P3).

Às vezes falta um “detalhezinho” que libera um monte de processos, mas eles não liberam esse “detalhezinho”. Então fica tudo amarrado, as pessoas cobrando da gente, achando que a gente está segurando de propósito ou está com má vontade para trabalhar, porque as pessoas não olham como a coisa funciona, eles vão nos servidores direto. Às vezes nem é a norma em si, é a interpretação de alguém em cima que te amarra, porque não concorda que é dessa maneira. A legislação não te amarrou, mas a hierarquia te amarrou (T1).

Os servidores avaliam que a inadequação de sistemas e programas expõe a constrangimentos.

Existe atualização e essa atualização às vezes dificulta a gente trabalhar. O sistema não anda, às vezes cai tudo. Com essas limitações a gente fica com as mãos

amarradas. “Tá” para vir uma nova mudança, que se melhorar vai ser muito bom, porque atualmente tem uma limitação de a gente não poder fazer muita coisa (T1).

[...] e tem a questão individual também, tem gerentes que são mais..., conseguem fazer isso de uma forma mais tranquila, tem outros que às vezes tem que fazer de uma forma mais impositiva, mas em termos gerais, o que eu penso é isso, a gerência de juiz de fora, pelo que eu vivenciei, primeiro ela era uma gerência política, né, os cargos eram políticos, todos os servidores gerentes eram indicações políticas, hoje, depois chegou a ter até um concurso para gerente, esse concurso foi feito e agora, voltou de novo essa situação, né, das indicações, mas por sorte elas estão caindo em servidores, não são pessoas é, pelo menos dentro da gerência, não são pessoas alheias ao serviço (P2)

É identificado o caráter centralizador em oposição ao sistema descentralizado preconizado pela chamada modernização.

As chefias cada vez mais passaram a ter características centralizadoras para cumprir os objetivos determinados pela Coordenação Geral em Brasília, do contrário sofriam represálias ou eram destituídas do cargo. O determinante para indicação ao cargo é a fidelidade à Chefia superior e não a competência ou domínio do assunto que se dispunha coordenar (N2).

A gente luta, “peleja”, a gente vai e consegue muito pouco, enquanto que no modelo antigo a liberdade era muito maior. A gente conseguia atingir um alvo mais, até com sacrifício menor dos servidores (P1).

As indicações políticas para ocupação de cargo de confiança volta a prevalecer sobre processos seletivos por mérito.

[...] eles criaram essas situações de mecanismos de controle e tudo, onde que o gerente tem que responder por isso, estando com o cargo sempre ameaçado caso ele não cumpra essas determinações (P2).

Quando você vê que às vezes não é uma coisa muito técnica, é uma coisa mais política, aí você tem que saber separar isso (P2).

Os gerentes participaram de provas seletivas, que ficaram por um determinado período, mas que a gente nota que está se estendendo sem abrir uma nova seleção. (T3)

Eu vejo desinteresse, desconhecimento, falta de preparo, interesses particulares sobrepondo os interesses sociais. Políticos totalmente despreparados e isso eu vejo até hoje, como mentem, como manipulam. Aí veio a grande esperança do PT, em alguns momentos eu acreditava, vai mudar a visão, vai mudar a concepção, mas todos estão lá, estão do mesmo jeito, nos mesmos postos. Você começa a ver pessoas que estavam em escândalos, respondendo processos, assumindo novos cargos (N3).

Outros depoimentos da mesma informante demonstram que longe do empreendedorismo propalado pela administração gerencial, a subalternidade prevalece na atual gestão e representa entrave ao desenvolvimento do trabalho e ao alcance da resolutividade.

A gente é muito engessado, a gente pode ter o instrumento, saber o que fazer, mas a gente não tem autorização, não tem competência para desenvolver da maneira que a gente queria (T1)

Vem tudo pré-moldado, a gente tem que trabalhar dentro daquilo ali e o máximo de criatividade que você pode trabalhar é como fazer com que meus servidores consigam produzir o máximo, no mínimo tempo possível (T1)

Tudo aquilo que a gente tinha que era rápido, eficaz, começou a depender de terceiros e aí tem sempre a questão da prioridade. Para a gente às vezes é prioritário, mas para os outros não é prioritário. Começaram a haver entaves, a qualidade do nosso serviço administrativo ficou muito prejudicada em função disso e por mais que a gente reivindicasse recursos, por mais que a gente tentasse mostrar a importância da reabilitação, a dificuldade que se tem reabilitar um segurado, por mais que a gente tentasse mostrar que aquele segurado o quanto mais rápido voltasse para o mercado de trabalho era melhor para ele e para a Previdência, as coisas se perdiam e a nossa dificuldade em concluir os programas de reabilitação aumentou muito (N1).

É notória a percepção dos efeitos de uma “reforma” administrativa inconclusa.

Acho que foi a criação das modalidades novas. Os desenhos novos da estrutura administrativa em si. Pelo fato de as coisas acontecerem lá de cima e virem mandando cumprir cá embaixo e sem a pessoa lá de cima conhecer como as coisas são executadas aqui em baixo, as dificuldades que o servidor tem, a “lida” do dia-a-dia. A pessoa de cima, além de não ter conhecimento, às vezes nem é da casa, atrapalha muito, porque vem com as coisas prontas e você não tem voz ativa para falar isso não funciona, isso não vai dar certo. A mudança na estrutura, ora junta muito, centraliza tudo e não deixa a gente fazer. Outra hora pica demais e não sabe quem fazer isso, aquilo, que acaba que perde o controle. Eu acho que “tá” meio perdido, não chegou no modelo de gestão correto, no modelo de instituição correto para poder a coisa fluir melhor (T1)

Sobre a justificativa de imprimir maior eficácia e eficiência o que esses depoimentos avaliam é que houve um grande retrocesso.

A eficiência eu nem sei te dizer como seria, porque eu conheci pouco dessa estrutura antiga. Do pouco que eu conheci, a coisa funcionava. Não sei o grau de dificuldade que as coisas tinham, bem ou mal as coisas saíam dali. Hoje eu vejo as coisas bem amarradas, mais difíceis de sair se as coisas não tiverem dentro daquele padrão direitinho. É uma luta você fazer alguma coisa, conceder alguma vantagem. Eu creio que piorou, eu entrei na mudança e conheci pouco, mas o pouco que eu vi eu não tinha conhecimento de tanta reclamação. Aquilo que funcionava parou de funcionar e o que foi proposto não chegou a funcionar (T1)

[...] com a proposta de Novo Paradigma da RP foram lançados pela Administração em Brasília vários documentos cujas mudanças se restringiam a alterar nomenclaturas e restringir direitos. Implantou-se o generalismo profissional, de forma que, qualquer profissional de nível superior lotado na RP deveria realizar o desenvolvimento de programa profissional, antes função exclusiva do Assistente Social (N2).

Esses servidores apontam para o isolamento das práticas institucionais, desarticuladas do contexto local.

A palavra parceria é rica, é vasta, acho que é um momento mais que necessário, não acho que melhorou não, acho que piorou. Como seria importante os outros ouvirem

a gente, porque eu vivi coisas, eu vi.

Antigamente tinha um intercâmbio maior com o SUS, com sindicatos na parte de mostrar o que seria a Previdência Social, o serviço, perícia médica, reabilitação profissional. Hoje tem uma certa distância da parte do SUS, saúde do trabalhador, do DSAT com o pessoal da perícia médica. Depende também de cada chefe...(P1).

Sobre a mudança de foco no processo para o foco em resultados, constatamos expressiva insatisfação nos três subgrupos entrevistados.

Sai, porque a gente cansa. A cobrança é muito grande e as atribuições vão aumentando à medida que as coisas vão evoluindo. Vão vindo novas atividades, o grau de complexidade vai aumentando e a gente não tem servidor suficiente para desenvolver, a cobrança vai crescendo, o número de servidor reduzindo, o tempo que eles dão para a gente vai reduzindo. A gente trabalha direto com a espada no pescoço. Por mais que você queira cooperar, que você queira vestir a camisa, por mais que você queira, fisicamente você não aguenta mais (T1)

Hoje você tem uma meta a cumprir, isso é uma coisa que por um lado é um ponto negativo. Vamos pensar no gerente, o gerente fica em cima dos funcionários (N4).

A gente observa uma mudança nos conceitos da instituição, hoje se trabalha com metas, “tá”. Isso, em termos de relacionamento, tanto hierárquico, como relacionamento com os colegas é extremamente penoso (P3)

Sobre a nova forma de contrapartida salarial.

Ela quase que é o nosso ponto de massacre, porque você tem que trabalhar para aquilo ali manter. Você tem que trabalhar em função de como o seu chefe vai te avaliar. Muitas vezes você pode não ser avaliado pela sua capacidade em si, mas pelo seu relacionamento. É uma forma injusta de avaliar. Pessoas de outros estados estão pedindo remoção para onde a gratificação está inteira e gera conflito com o gestor local. O daqui pode aceitar, mas o de lá não libera. Isso cria problemas, dificuldades hoje. Espero ter ajudado, como disse, não sou autoridade, mas falei do que eu vi, vivi, do que eu sofri, do carrossel de emoções que a gente vive aqui. Nem sei o que é pior, ser chefe ou servidor. Acho que ser chefe é pior, com certeza (T1)

[...] depois das mudanças – as mudanças inviabilizaram o trabalho. A priorização do atingimento das metas (quantitativas) deixam os servidores atordoados e entregues ao tafetismo, impedindo ou nem acreditando na possibilidade de se pensar o trabalho. O grande objetivo atualmente é ficar livre de mais um, mesmo que este não efetive a reinserção no mercado de trabalho. Também os servidores estão se desresponsabilizando dos compromissos com os valores éticos e profissionais em detrimento do papel que a Instituição está lhes delegando (N2).

Apontam que não é possível conciliar pressão para atingir meta e qualidade.

Hoje a gente está correndo atrás de metas e o que é pior, são metas quantitativas, não são metas qualitativas. O que importa hoje é tempo médio de espera para perícia, tempo médio de resolução do processo, é tempo. Você acaba sendo prejudicado na qualidade do seu serviço pela quantidade (P3).

Eu acho que é uma maior produtividade quantitativa e uma perda de qualidade. Quando a gente fazia reabilitação você acompanhava a reabilitação do segurado, hoje não estou mais na reabilitação, mas sei que isso se perdeu. Isso é uma perda de

qualidade. Hoje o tempo médio de espera pela perícia em Juiz de Fora está dando mais de trinta dias. Ontem eu estava em uma reunião que determinou, se antes estava fazendo quinze perícias agora tem que fazer dezoito. Outros já disseram vinte e quatro (P3).

São reconhecidos pelos servidores os avanços tecnológicos.

A gente começou a conseguir ler letra de médico, entender a letra do médico, o que ele escrevia, porque na época lá, o manual, a gente podia tentar decifrar o que estava escrito, mas não conseguia. Agora não, agora tem todo um processo, o colega tem ali a disposição para colocar todas as informações que ele quiser (P2).

Com relação à parte de perícia médica melhorou bastante para fazer em tempo hábil. Você pesquisar dentro do sistema dá para fazer uma pesquisa bem feita (M1).

Ganho, com relação à concessão ficou mais rápido, por causa da era digital, informática. O agendamento não é como antigamente, então consegue isso mais rápido. Demorava trinta dias (M1)

Hoje não, hoje a informatização, isso o quê?, Final da década de 90, mais ou menos, aí começou a informatização dos processos, hoje não, hoje é tudo, você tem tudo isso feito automaticamente, quer dizer o sistema está todo preparado para concessão, manutenção do benefício, pra revisão do benefício, cálculo de débito, cálculo de crédito (P2).

O monitoramento ultrapassa o controle local e ganha maior dimensão ao ser centralizado em Brasília.

Se eles quiserem, eles têm condições de lá de Brasília eles terem essa condição. Então essa informatização, esse processo on-line e tudo, então eu acho que isso veio realmente para facilitar (P2).

No entanto, é também denunciada a precariedade do processo de informatização do INSS.

Às vezes a gente tem o conhecimento, tem a capacidade, mas não tem o tempo, não tem equipamento. Você só pode fazer tudo dentro do sistema e o sistema cai que é uma beleza. Você fica tempos e tempos para fazer no sistema coisas que na mão se faria em cinco minutos e hoje se fica horas. Não dá para fazer no dia, tem que esperar o sistema voltar. Que as mudanças fossem feitas em conjunto com o pessoal da ponta e que as capacitações fossem feitas com quem efetivamente trabalha com aquilo. É essencial pegar a experiência da gente e transformar nem que seja em tentativas (T2)

No que se refere à gestão de pessoas, os relatos evidenciam a forma truculenta como foi implantada a atual gestão.

Demais, pessoas infelizes, pessoas que tinham grandes habilidades, até técnicas em suas áreas, tiveram que se envolver em atividades até mesmo sem treinamento. O que aconteceu? As relações entre essas pessoas ficaram difíceis. Pessoas que trabalhavam juntas levantavam a mesma bandeira e que traziam um trabalho de qualidade, foram massacradas e colocadas de escanteio, como se diz, até essa pessoa cansar. Ela vai querer, querer, e não vai ter mais o que ela tinha. Pioraram muito as relações e houve muitos afastamentos (N3).

Eu fiquei engessado durante 10 anos ali praticamente no último nível, foi lá e acabou. Os outros colegas foram chegando, eles foram chegando no meu, então eles tiveram que criar alguma coisa, então eles criaram que para a gente, já os *peritossauros*, a gente teria que fazer um curso de perícia médica para poder passar para eles porque, então a instituição pagou para a gente fazer um curso online de um ano e meio aproximadamente, com monografia e tudo para poder ascender àquela nova carreira que são mais três níveis depois. (P2)

Hoje todas as carreiras estão atreladas a gratificações pelas atividades, que na verdade nada mais é do que a gratificação por produtividade. A meu ver até de uma maneira mais danosa para o relacionamento, entre chefias e entre servidores, porque são gratificações coletivas, ou seja, cada dia se estabelece metas, metas, metas e você tem que cumprir e vão aumentando as metas e você tendo que cumprir. Por serem coletivas, não sendo individuais, criando um clima de disputa entre servidores. Então o que eu vejo hoje é muito disso (P3).

Uma das bandeiras levantadas para justificar a mudança de gestão, a busca da eficiência e eficácia é claramente questionada no depoimento que reproduzimos. Mas, no nosso entendimento, essa é uma questão que aparece de forma menos explícita em outros depoimentos.

A eficiência você vê por um trabalho bem conduzido, que visa qualidade, um retorno. E a eficácia é a qualidade em si, trabalho bem feito. Eu acho que piorou muito. Vejo hoje um horizonte assim e vivencio isso, porque conversam comigo, me procuram pessoas muito perdidas. Até querendo dar mais do que podem, mas essa mudança brutal que veio para nossas áreas (N3)

Para P3, a dimensão mais crítica da introdução do gerencialismo radica na intencionalidade de privatização dos serviços públicos.

Não sei. O que levou não sei. Acho que todo o processo de tentativa de privatização. Muita coisa foi privatizada; outras talvez não foram por uma reação da sociedade. Talvez, pode ter sido um item motivador (P3).

T1 avalia os aspectos positivos e negativos, tanto para servidores quanto para segurados e usuários da marcação de atendimento através dos Canais Remotos de Atendimento (135). Trata-se de um tipo de atividade que foi terceirizada conforme analisado no item anterior desse estudo.

Acredito que é para melhorar o atendimento do segurado, eu acredito nisso. Esse 135 deu uma melhora muito grande, apesar desse 135 dos estagiários, não informam como um servidor, mas essa melhoria do 135 foi muito boa para a gente sim. Foi muito bom. Essa agência aqui, por exemplo, cinco horas da manhã tinha gente virando aqui pelas esquinas. Com esse 135 não, tem muitas reclamações, mas é o que eu te falei são os estagiários e eu acho que a Previdência tinha que rever. Tinha que colocar funcionário sim para dar informação correta. Estagiários estão começando agora e não sabem a necessidade dos documentos, dessas coisas todas. Foi muito bom o 135, mas lá eles não informaram o que é necessário uma pessoa trazer (T1).

A opinião de T4 sobre as mudanças operadas no modo de gerir o processo trabalho diverge dos demais informantes. Ao correlacionar os depoimentos com as categorias analíticas que subsidiam nossa investigação, percebemos a forma como se opera a captura da subjetividade e se distorce a realidade, na medida em que os interesses são vistos pelo avesso, ou seja, do ponto de vista contrário aos interesses de classe. Recuperamos, também, no conteúdo desse discurso, a falsa determinação de que as decisões partilhadas serão efetivamente acatadas, a despeito das práticas já regulamentadas.

Então, a gente trabalha aqui lutando para isso, encontra algumas resistências. Percebo que pela quantidade de tempo que o funcionário tá ele já desanimou e quer aquele feijão com arroz e isso desrespeita o usuário, porque ele atende com morosidade. Tenho notado uma diferença na gestão gerencial, no sentido assim de partilhar mais as decisões a nível de quais seriam as melhores decisões para desenvolver atividades para sanar determinador problemas (T4).

Hoje a gente trabalha sob pressão. Isso aí é um ponto positivo, mas ao mesmo tempo pode ser negativo. Pode ser positivo para quem não gosta de trabalhar e negativo para quem trabalha e mesmo assim fica difícil para cumprir (N4).

É notório o caráter inconcluso da chamada Reforma da Administração, na medida em que os servidores a ela submetidos já não conseguem se identificar nem com o passado dito arcaico, nem com a modernização prometida.

b – Impactos das medidas governamentais

O eixo anterior, as dimensões da gestão, atravessa e é atravessado por todos os demais eixos em uma dinâmica rica em contradições. Ao reconhecermos que o fenômeno pesquisado pressupõe a unidade do diverso, estamos buscando assegurar nossas investigações na escolha do método que a orienta. Um tratamento de cunho positivista tonaria menos árida a apropriação dos instrumentos de análise, uma vez que método e instrumentos estariam alinhados, supostamente livres de juízo de valor, possibilitando uma visão esquemática do fenômeno idealizado.

Aqui, o que nos move é exatamente a convicção de que desvelar as dimensões da gestão, os impactos das mudanças e as respostas dadas pelos servidores não é um exercício que se faz de forma linear e precisa, mas um processo que se apresenta ao pesquisador que concebe as contradições como elementos constitutivos da essência do fenômeno estudado, e, por isso, elas não podem ser eliminadas. Assim, avaliamos que o conteúdo dos discursos

selecionados reproduz esse movimento do real.

Embora os informantes não estabeleçam em seus depoimentos uma relação direta com as emendas constitucionais que confiscaram seus direitos, evidenciam de que forma tais dispositivos impactaram o fazer profissional deles. O uso abusivo relatado sobre as inovações nas formas de remuneração (as gratificações por desempenho coletivo) articuladas à imposição da ampliação da jornada de trabalho corrobora a concepção de que é este um dos mecanismos adotados na organização capitalista em busca da “captura” da subjetividade desses trabalhadores.

Não tive e não tenho que reclamar, a não ser o tempo em que a gente trabalhou 8 horas, isso foi uma perda. Dificultou muito a vida da gente, e... ganhos, essas pequenas coisinhas, pequenas mudanças que tem de programas. Mas eu acho que tem espaço para melhorar em muita coisa (T1).

Com relação aos meus ordenados não tenho nada a reclamar com os “aumentinhos”, é gratificação, mas é um “aumentinho”, que a gente não tem o que reclamar. O regime geral tem muita gente que “tá” ganhando pouco. O concurso público, eu falo por mim, não tenho o que reclamar, mas se eu aposentar tenho o que reclamar muito (T1).

A nova forma de contrapartida salarial traz perdas importantes quando se refere à aposentadoria.

A gente dedicou a vida toda dentro de uma instituição para sair perdendo quase metade, um terço do salário. Não é só eu. Entrei com uma turma de doze pessoas e já está quase todo mundo com mais de trinta anos de serviço e está todo mundo aqui ainda, por causa dessa perda salarial que a gente vai ter se a gente sair (T1).

[...] porque quando vão aposentar essa gratificação se perde. O servidor não sai, não abre o mercado para o servidores que vem atualizados, com outra mentalidade, enquanto aqueles que poderiam aposentar ficam ocupando aquela vaga e não produzem como deveriam (T4).

Eu sou uma funcionária aposentável, mas não posso parar agora, tenho que ajudar minha filha que cursa medicina nessa reta final. Você é aposentável, mas não sai... (N4)

Não é tanta greve como antigamente. A gente vê que o trabalhador está mais exigente. Com relação às perdas eu acho que essa coisa da aposentadoria do servidor. A turma atual, que tem tempo não quer aposentar, porque é uma perda substancial. Acho que isso está segurando. Essas mudanças da legislação trabalhista estão estrangulando o servidor público. A perda maior do servidor público é quando ele se aposenta. Entra e sai políticos, independente de partidos, estão batendo nessa tecla aí (P1).

A gratificação é identificada como forma de controle.

Nós perdemos o poder da nossa remuneração e ficou o poder da nossa gratificação. Pode tirar nosso salário e deixar a gratificação, que é a maior parte do que a gente tem. Essa mudança trouxe muito prejuízo, porque quando você se aposenta ou

falecimento e vai haver a pensão, eles não vão levar a gratificação inteira. Eles vão levar 50 pontos dessa gratificação, se for no caso de uma aposentadoria integral, porque se não for também, será proporcional isso aí. As outras vantagens que o servidor tinha incorporado estão paradas na história, a gente só “tá” vivendo em função de gratificação. Isso é um prejuízo (T2).

Não sei se posso colocar como ganhos, mas em alguns segmentos houve uma melhor remuneração. No nosso caso isso foi muito evidente. A nós, uma melhor remuneração realmente. Uma remuneração que é cheia de “penduricalhos”. Agora, no geral, eu acho que hoje a gente está evoluindo para uma desvalorização em termos de perdas de direitos. Eu te pago melhor, mas tomo seus direitos.. (P3).

É possível identificar o processo de dissolução dos coletivos de trabalho, captura da subjetividade e a constituição de um novo sociometabolismo.

Eu não sei opinar, eu só sei que a gente tem que produzir, parece que antigamente as coisas corriam mais soltas. Hoje existe uma produção, tem que ter qualificação. Se não produzir acaba levando o “conjunto para brejo”. Eu acho que isso é uma boa, pelo menos moraliza um pouco, porque parece que antigamente funcionário público tinha uma visão meio estranha, igual marajá (T3).

Agora estamos em uma fase de avaliação do turno estendido de seis horas, com relação aos ganhos e perdas para a agência e para o servidor. Em termos de número o sindicato vai responder melhor, que faz um apanhado vai poder falar melhor em termos de licença médica, que eles falavam que o servidor estava adoecendo. Aqui na agência a gente não vê muito afastamento, então, as seis horas em princípio parece que tem um valor positivo. No entanto, aí é uma questão minha, até que ponto é positivo se ele tem estresse de que tem serviço que ele tem que dar conta em seis horas, coisa que tinha que dar conta em oito. Eu estou estudando o perfil de cada um e vendo se foi positivo mesmo. Aqui nessa agência a gente tá fazendo uma avaliação em cima disso (T4).

Eu acho que em todo período ocorreu mudanças. É difícil delimitar. Por exemplo, final dos anos 1990, governo Collor, houve aquele desmembramento de Ministérios. Nós tínhamos todo um trabalho de acompanhamento da saúde e da reabilitação do segurado. Depois eu passo para uma outra área, a perícia, e a gente vê essa modernização do INSS. Mudança no relacionamento com o servidor também, a chefia com o servidor (P3).

O resultado é a intensificação do adoecimento, segundo as observações nesse sentido.

[...] essa gratificação em termos de produtividade e isso é a forma de ver do servidor, pois essa gratificação é bem vinda em termos de valor. É uma gratificação representativa, ao mesmo tempo ela é avaliada de forma geral. Aquele servidor que não faz questão de desenvolver as coisas da sua atividade em termos produtivos mesmo, ele fica diluído em meio aqueles que fazem. Financeiramente foi positivo e existe uma contradição em si. O servidor prefere que isso fosse feito por agência, aí você lidaria com o servidor que não quer ou não tem capacidade de produzir. Acho que a gratificação beneficiou os que produzem pouco ou não produzem e alguns têm que trabalhar dobrado para mascarar isso. E até que ponto isso é justo?(T4)

Tivemos esse ganho, mas o que a gente observa são servidores adoentados, afastando do trabalho, até por causa desse desgaste e dessa pressão (N1).

Além de ampliar o tempo de contribuição, aumentou também a idade para alcançar o

direito à aposentadoria, porém mesmo aqueles que atingem estes critérios concluem pela inviabilidade de se aposentar devido à grande perda salarial. Os que estão na ativa se submetem à constante pressão pelas metas com redução do quadro de servidores e ameaça de ampliação da jornada caso não atendam o número estipulado de casos na jornada de 6 hs (N2).

T2 aponta a correlação entre as inovações e as perdas em termos de qualidade de vida.

Olha, ganho “tá” difícil da gente vislumbrar. Tem mais capacitações hoje, tem mais equipamentos, sistemas, menos papel, as coisas estão mais aceleradas, mas essa aceleração não está voltada para o benefício nosso, ela está voltada para essa parte da economia. A gente perdeu muito em qualidade de vida. A gente perdeu em plano de saúde, qualidade de capacitação. Tem mais capacitação, mas não são capacitações com qualidade, são blocos de micro capacitações. A gente ganha em quantidade, mas perde em qualidade. As impressoras que a gente tem não dão conta do tanto que a gente tem que imprimir. A gente perdeu na qualidade, na qualidade de vida, na expectativa de ter uma aposentadoria que te dê o direito de descansar, a gente já tem que pensar no que vai fazer depois. São ganhos que estão vindo “pingados” em alguma “coisinha” ou outra (T2).

Apesar de restabelecida a estabilidade percebemos pelas falas o desemprego como um risco iminente.

Apenas o direito à estabilidade, pela qual *o servidor paga alto por ela* como nos disse o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Trata-se de uma situação dúbia, porque embora eu saiba que não vou ficar desempregada, também não aumentarei meu salário mesmo que eu seja mais competente que outro servidor. Os demais trabalhadores correm o risco diário da demissão, situação preocupante principalmente para um chefe de família, mas por outro lado se estiver vinculado a uma empresa que valoriza e investe em recursos humanos ele pode ter uma carreira com grande ascensão, inclusive financeira. No que tange a pressões e cumprimento de metas os artifícios têm sido os mesmos (N2).

O depoimento seguinte aponta a perda da qualidade dos serviços.

Mas o meu pensamento é que eles tiveram que criar o sistema institucional reabilita por ser constitucional, mas ainda precisa de mais coisas porque a gente vê que só está funcionando praticamente nos centros mesmo, em outros lugares não funciona, tem perícias em outras cidades que o processo está lá, depende de deslocamento de servidor para ir para fazer, de repente o servidor mora aqui e tem que fazer um atendimento, vamos supor, em Além Paraíba, e chega lá, ele não conhece a cidade, ele não sabe qual o potencial daquela empresa. Ele vai lá na empresa, a empresa normalmente não quer se responsabilizar por aquilo, então dificulta o trabalho. Eu penso que ela ficou mais difícil, mas as pessoas estão tentando fazer com que ele possa servir o objetivo que é subsidiar perícia para poder fazer e os segurados no sentido de fazer com que ele retorne para o mercado de trabalho. Para a previdência seria bom, seria ótimo porque ela vai deixar de pagar e vai receber a contribuição, para o segurado em si por se sentir útil ainda, porque a gente sabe que para algumas pessoas pode ser importante o retorno ao trabalho mesmo que fora daquela função que ela tinha (P3).

Não sei avaliar. Tem alguma coisa boa sim. Eu lembrei aqui de Fator de Acidente de Trabalho, isso foi uma coisa interessante, por cobrar do empregador uma maior atenção à saúde do trabalhador. Como são metas, são números, ele não precisa ficar na fila mais de madrugada, como antigamente. Com a modernização ele agenda pela internet. Mas na essência daquilo que ele precisa, que é ser bem avaliado, ele acaba perdendo (P4).

As perdas são percebidas como um nivelamento com os demais trabalhadores.

A legislação era mais protecionista em relação ao servidor público, agora ela está aproximando o servidor público do trabalhador de regime geral, a ponto de fundir e ficarem ali do mesmo jeito. O trabalhador lá fora tem que prestar aquela coisa, porque ele tem o medo de perder o emprego e desempenha o trabalho dele da melhor maneira e hoje tem que ter medo sim (T2).

A fragmentação da seguridade social e a precarização também da Saúde têm rebatimento no exercício profissional segundo avalia P1.

A saúde, o SUS é um problema, né? Demora no tratamento fisioterápico, marcação de consultas, exames complementares, apesar de criarem vários postos, UPA's, UBS's e tal. Mesmo assim, há uma dificuldade do trabalhador conseguir um agendamento, o que atrapalha na perícia médica. A perícia hoje está mais exigente, sobre os exames, o que se está tomando, se tem algum pedido. Vejo uma certa resistência nisso, não sei se por interesse político (P1).

Podemos observar que a questão das gratificações por desempenho como forma de reduzir o valor da aposentadoria é recorrente na maioria dos depoimentos. Isso se deve também ao fato de se tratar de funcionários que, em sua maioria já cumpriu as exigências para requerer o benefício e se sentem impedidos de fazê-lo em face da grande perda salarial.

Outro tema presente em quase todos os depoimentos é a questão da jornada, cuja redução para as seis horas implica a compressão do volume de atendimento, na medida em que só é permitido negociar o tempo dedicado à instituição, contanto que não comprometa a produtividade. Observamos que apenas T4 apresenta uma visão positiva da ampliação da jornada e contrária aos interesses dos servidores quando afirma:

[...] até que ponto é positivo se ele tem estresse de que tem serviço que ele tem que dar conta em seis horas, coisa que tinha que dar conta em oito. Eu estou estudando o perfil de cada um e vendo se foi positivo mesmo. Aqui nessa agência a gente tá fazendo uma avaliação em cima disso [...] (T4).

Observamos que ao invés de defender que se busque adequar a carga de trabalho à jornada reduzida, T4 se propõe a avaliar até onde o servidor será capaz de suportar essa sobrecarga. Atribui o problema a uma provável inadequação do perfil do indivíduo e desconsidera que se trata de uma demanda coletiva, sem problematizar a organização do trabalho, em sintonia com os interesses dominantes.

c – Reação dos servidores às mudanças implementadas

Em relação às respostas obtidas junto aos informantes, consideramos que três aspectos

devem ser destacados:

- Observamos que o conteúdo dos discursos reflete muitas vezes a contradição entre a reação que ocorre e a reação desejada, no que se refere tanto ao comportamento individual, quanto dos sindicatos e associações.
- Em relação aos depoimentos sobre as dimensões da gestão e os impactos das medidas, não consta um conjunto de respostas que possa tipificar um determinado subgrupo. Nos diferentes subgrupos são identificadas opiniões comuns ou divergentes.
- No entanto quando se trata de opinar sobre as reações dos servidores, os discursos evidenciam a fragmentação entre as carreiras, fato que nos leva a agrupar as repostas da seguinte forma: reação individual dos servidores da CSS, opinião desses servidores sobre a atuação do sindicato e por fim os depoimentos dos servidores da CPMP.

Respostas individuais dos servidores da CSS

Constatamos, a partir dos depoimentos selecionados, que as respostas individuais referem-se de forma recorrente a uma atitude mais passiva, de aceitação, conformação, adaptação. O enfrentamento ou resistência, quando ocorre, é de forma pontual e por isso não se consegue alcançar resultados efetivos, fator que contribui para um estado de desalento, na medida em que, acossados pela sociabilidade neoliberal, os servidores perdem a perspectiva de classe.

Com as oito horas não é fácil ficar na frente de computador, teve muito servidor de licença médica, muito processo represado (T1)
Não tem greve mais, é muito difícil ouvir o sindicato falar, não está surtindo efeito nenhum (T2).

A princípio até acredito que houve muita reação, manifestação, mas não houve retorno. Houve tentativas, mas a gente não é ouvido. Não tem voz ativa para nada. Acho que o pessoal já acomodou. Não adianta falar, não adianta brigar (T2).

Eu me adapto em qualquer ambiente, até mesmo porque tem que se adaptar (T3).

Eu acho que a toda mudança o servidor reage, mas ele reage na cozinha, sabe? Quando você convida para... as partes envolvidas ele não vem, então às vezes a chefia fica sozinha (T4)

A acomodação é um termo recorrente nos depoimentos.

Eu percebo no serviço público, que o novo assusta em relação à iniciativa privada. Então tudo o que vai mudar tem um primeiro momento de muito estresse. O relacionamento entre servidores fica complicado. A adaptação é complicada. Eles atribuem muitas das vezes as mudanças ao chefe imediato, à gerência da região e muitas vezes não é (T4).

Houve reação inclusive minha, por outro lado, no início você briga, fala e vai vendo que não tem jeito. Acaba se acomodando, dá um jeito para fazer daquela forma. Ou você se enquadra ou você vai ter que sair (N1).

Reação sempre tem, porque tudo o que você começa, toda mudança te dá um pouco de insegurança. Depois começa o servidor a ficar acomodado, fica bravo no início, mas depois acomoda. A gente viu que houve uma reação, quando propuseram as oito horas. Hoje voltou, mas só com o pessoal que trabalha em agência (N3).

Observamos que as medidas repressivas adotadas no passado e o arbítrio das decisões tomadas pela tecnocracia minaram a capacidade de resistência.

A desmobilização dos servidores foi anterior a essas mudanças e conseguida através de corte de dias paralisados em caso de greve, ameaça de corte de férias prêmio, corte na gratificação, além de transferência de local de trabalho de forma arbitrária, para evitar a organização de servidores em torno de um projeto que não o institucional definido pela Coordenação Geral (N2).

Dos funcionários como um todo não, apenas alguns que identificaram o que estava por trás destas mudanças e foram penalizados por isso. De modo geral as ordens vêm em formatos de Orientação Interna ou Resolução e ninguém se atreve a pensar se as mudanças são justas ou não (N2).

Eu acho que as coisas evoluem. O próprio tempo se encarrega de algumas mudanças e que não adianta eu ter o discurso que eu tinha há vinte anos atrás, porque o tempo hoje é outro. Que alguma mudança tinha que ser colocada e que é preciso que haja é importante, agora a minha questão é a forma como a mudança é colocada. É preciso que venha mudança, a gente hoje tem uma outra perspectiva de vida, tem um trajeto dentro do próprio trabalho e vê que é impossível a gente ficar lá no passado. Falam que a gente tem resistência à mudança, não é resistência à mudança, é a forma como a mudança vem. (N1).

Segundo nosso entendimento, o discurso de T2 aponta para o processo de desistoricização na medida em que ingressaram em uma instituição na qual os servidores antigos perderam suas referências a partir da desconstrução dos serviços públicos, e com isso os novos servidores que ingressaram já no modelo de seguro social não tiveram acesso a qualquer legado. O depoimento sugere que tais determinações não se apresentam de forma clara para T2, o qual limita sua avaliação a características pessoais dos novos servidores.

Eu acho que houve um sufocamento e aí os servidores novos estão trazendo um pessoal mais frio. Você não tem mais aquela paixão de fazer isso. Houve um esfriamento no ânimo do servidor (T2).

Opinião dos servidores da CSS acerca das respostas coletivas via ação sindical

Observamos que a percepção dos entrevistados é influenciada pela ação mais defensiva da parte do sindicato, de caráter mais imediatista, focado apenas nas contingências, sem força para mobilizar os servidores. Restringe-se a trilhar a via judicial, a partir da qual os processos se acumulam e resultam em anos de espera. A ausência de respostas satisfatórias

leva os servidores ao entendimento de que o sindicato abandonou a luta em defesa dos interesses dos servidores, e cooptado pelo governo, assumiu uma prática voltada para a conciliação em prejuízo de uma ação reivindicativa e contestatória.

Não vejo atuação dele em nada não. Ele não briga mais pelas nossas causas. Acho que o sindicato nosso abraçou outras áreas, outros órgãos e difundiu o centro de atenções. Foi por isso até que eu saí. Não vejo o sindicato focado nas nossas “pelejas”. Vejo até o sindicato usando a nossa força de greve para conseguir outros benefícios para outros órgãos, por exemplo, Ministério do Trabalho. Se eles param não causam impacto nenhum, então o INSS parava para conseguir benefícios para eles lá. E depois íamos tentar os nossos. Nós não conseguíamos e eles conseguiram muitas coisas por causa de greve nossa. Eu acho que a gente tinha que ter um sindicato só nosso, voltado para nossos problemas, com pessoas só da nossa casa (T2).

Parece que esse sindicato nosso não tem uma atuação muito grande não, eu só vejo falar em movimento sindical quando eles estão falando em greve. Tem tanta coisa “rolando”, coisa antiga que “tá” na Justiça e nada. O que o sindicato faz? (T3).

Porque eu aprendi na faculdade, que o espaço de reivindicação é via sindical. Não que este seja um sindicato sério, porque lá eu vejo um sindicato pelego. Desde que eu quero representar, eu acho que o nosso sindicato já foi combativo, mais transparente, mais representativo mesmo, mas eu não sairia porque eu tenho a expectativa para que ele retorne ao que a gente espera (T4).

Percebem o sindicato mais “conciliador”.

Acho que ele tenta compor todas as partes, ele tenta acomodar os dois pontos do confronto (T4).

Acho que o nosso sindicato fica muito defendendo só questão salarial. Não vejo brigando por condições de trabalho. Até cheguei a ver há alguns anos atrás, mas depois nem sei dizer o que aconteceu. Acho que no dia a dia, no envolvimento com o trabalho essas coisas vão se perdendo e acho que é isso que vai acontecendo com todos nós. Começamos uma briga e o próprio levar do trabalho faz até esquecer, que você perde (N1).

Manteve-se alheio a esta discussão para não dizer que foi cooptado. Não foi capaz de motivar os servidores para este enfrentamento e nem se interessou pelas poucas demandas que lhe foram apresentadas com este objetivo (N2).

Descompromissado com os interesses da categoria.

Sinceramente, eu não senti muita participação deles não. Não sei se é em função de políticas. Os sindicatos todos são filiados ao PT. Acho que poderiam dar uma pressão maior (N4).

Quatro anos atrás voltamos para oito horas e encontrei uma certa pessoa do sindicato e comentei que a partir de primeiro de março a gente ia voltar para as seis horas e ela disse “graças a Deus, a gente brigou muito”. Então eu não sei se o sindicato interferiu nisso ou se a instituição percebeu que as oito horas não ajudou nada (T1).

Acho que muito pequenas, mas tenho minha autocrítica. Não tenho participado, não participo. Não aceitaria cargos, não tenho tempo disponível para isso. Tenho uma filha de treze, adolescente. Trabalho e ajudo a família. Avalio hoje como uma atividade sem muita atuação, só na hora que a coisa está pegando, que você vê as

coisas, as reuniões. Não sou capaz de analisar muito profundamente porque nunca participei, nunca ajudei. Acho que essas pessoas merecem também um certo crédito (N3).

Reação dos servidores da CPMP

Avaliamos que os rebatimentos do corporativismo da categoria profissional dos médicos possibilitaram as conquistas, ainda que parciais, alcançadas pela CPMP. Entendemos que este é o diferencial em relação à CSS. Associado a isso, destacamos que o procedimento pericial, sob a lógica do seguro social, tem centralidade na divisão sociotécnica do trabalho no INSS, na medida em que o modelo médico funcionalista ainda permanece hegemônico em relação ao modelo social e à saúde do trabalhador. Tais considerações são necessárias para que possamos entender a capacidade de organização e pressão para reverter perdas, bem como o reforço à fragmentação de classe, ainda que individualmente se posicionem de forma diversa, conforme podemos observar nos depoimentos selecionados.

Acho que está tendo uma maior integração nesse sentido. Os servidores estão se organizando mais e exigindo mais da parte superior (P1).

Essa vigilância, o ponto digital criou tipo um medo (P1).

Outra coisa que caberia falar é em termos às seguranças; a vigilância melhorou um pouco, não melhorou totalmente. Isso foi através de exigência do servidor (P1)

Acho que em 2003, 2004, quando mobilizaram e pressionaram o governo. Três meses parados, penalizou muita gente, mas foi a forma da gente dar uma reviravolta nisso aí. Não aumentava o salário do funcionário público, para lá fora credenciado fazia oito, dez mil e até quinze mil reais. Naquela época, 2003, você ganhava aqui dois mil e poucos reais, então o trabalhador, servidor público, cumpria seus horários. O salário sendo estrangulado e privilegiando a área externa. Começamos a mobilizar, criamos uma associação, já existia mas era precária, com isso propomos de sentar com governo, a associação nossa e brigar e chegaram lá na conclusão de que estava pouco mesmo (P1).

O depoimento a seguir demonstra maior poder de articulação política.

Agora mesmo foi encaminhada a MP 568, por exemplo, a nossa carreira de Perito Médico ela saiu bem antes que o Seguro Social. Então, conseguimos, naquela ocasião que essa gratificação fosse incorporada à aposentadoria, ou pelo menos percentual significativo dela. A carreira de Seguro Social não conseguiu, me parece. Hoje você tá com uma remuneração razoável, aí amanhã você aposenta e tem uma redução dela. A medida, a MP 568 ela acrescentou além, desde que no efetivo exercício de suas atividades. É simples, é o caminho. A insalubridade que é de 10% cai para o valor de 100% (P4).

O sindicato não concorda com certas mudanças não, principalmente em relação à jornada de trabalho, houve aquela de seis para oito horas e as perdas salariais. O sindicato sempre deu em cima disso. Em relação à organização do trabalho estiveram também presente. A briga maior é em relação a salário (P1).

Não tenho visto um ganho, quando tem é fruto de greve, de pressão. Qual que é o instrumento do trabalhador, greve, greve e greve (P1).

Há também entres PMP a percepção de que a categoria vem perdendo força.

Cada vez menor, acho que reação houve, mas esse direito a reagir está se perdendo também. Nós reagimos a desabamento da reabilitação, mas não conseguimos por muito tempo. Acho que esse direito de reagir vem sendo cortado cada vez mais (P3).

Eu quase não vejo ação do sindicato ou da minha associação. Eu não sei dizer se é por má organização ou por estarem meio que aliados ao Estado. Eu não sei definir exatamente, mas eu vejo pouquíssima ação dessas duas entidades, tanto o sindicato, quanto a associação. Você não reage individualmente, você reage coletivamente (P3).

Sou do, apesar do Sintsprev não representar bem a nossa, particularmente a categoria do Médico Perito. Eu entendo que o Sintsprev deveria ser o sindicato de toda Previdência (P3).

Contudo, observa-se a defesa das determinações institucionais.

[...] você às vezes fala numa mudança, a pessoa já arrepia toda naquilo, nem espera para ver o que tem que fazer, então acha que vai me exigir mais o horário... não, não vai exigir, você não é obrigada a trabalhar mais do que seu horário, você não é obrigado a nada, mas às vezes você tem que atender um pouco mais de pessoas, talvez, mas em termos de horário, não, você só tem aquela jornada de trabalho para fazer (P2).

Então, quer dizer, se você tiver uma assiduidade, cumprir seu horário, chegar no horário, trabalhar todos os dias, você vai ganhar por isso... isso é sua obrigação, você assinou um contrato para isso. Eu sempre acho que não deveria existir nunca essa diferenciação entre categoria, só porque... isso existe até hoje, dentro até do serviço público, depende para quem você trabalha, se você trabalha para o judiciário, se você trabalha por exemplo para o executivo, se você trabalha para o legislativo ... (P2).

A partir dos eixos que orientaram esta investigação foi possível correlacionar às categorias analíticas os elementos necessários ao entendimento e explicação do movimento de desconstrução neoliberal dos serviços públicos, mutações objetivas e subjetivas e suas particularidades em Juiz de Fora. Sobre a intencionalidade das contrarreformas responsáveis por esse desmonte, consideramos revelador o depoimento que ora reproduzimos.

Tudo é resultado de mudanças, o que muitas vezes a gente via nos segurados, agora estamos juntos (N3).

As percepções desses servidores expressam, em seu conjunto, as contradições que emergem no espaço institucional, e que refletem o processo de captura da subjetividade do trabalho (ALVES, 2011). Processo esse, por si só, intrinsecamente contraditório e complexo, que articula mecanismos de coerção, consentimento e manipulação, a partir de valores-fetiches e fragilização do trabalhador pelo medo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, abordamos as transformações operadas na Administração Pública Brasileira e na Previdência Social, a partir do ano de 1990 até o ano de 2010. Procuramos demonstrar os impactos das mutações objetivas e subjetivas no trabalho do servidor público integrante do quadro de profissionais do Instituto Nacional do Seguro Social em Juiz de Fora. Essas mutações foram produzidas pelo processo de desconstrução neoliberal das políticas sociais. Justificamos a delimitação temporal pelo fato de que nesse período o Brasil foi submetido à intensa devastação social inaugurada por Collor de Mello, impulsionada por FHC e consolidada, principalmente no que se refere ao objeto desse estudo, pelo governo Lula.

A “desertificação neoliberal”, para usar os termos de Antunes (2005), que assolou o País nas duas décadas delimitadas, resultou da reação das forças conservadoras no sentido de abortar o embrionário projeto de Estado de Bem-Estar Social consagrado no texto da Constituição Cidadã de 1988. É importante destacar que a perspectiva de ampliação e aprofundamento dos direitos sociais, fruto do processo de democratização que marcou os anos 1980, emergiu tardiamente no Brasil. Isto significa que, no cenário mundial, nos países centrais efetivava-se o movimento contrário: acusado de ser o responsável pela crise estrutural do capital na medida em que cerceava a usurpação capitalista e a superexploração da força de trabalho, o *Welfare State* tornara-se alvo das estratégias de autodefesa da acumulação capitalista.

O traço mais desafiador do caminho que buscamos trilhar, à luz da tradição marxista, diz respeito ao fato de que, para cumprir a exigência de promover a Reforma do Estado brasileiro imposta pela ofensiva mundial do pensamento político conservador articulado à proposta monetarista, os governos brasileiros tiveram que direcionar seus esforços para implementação de estratégias que atacassem, de forma simultânea ou em curtos lapsos de tempo, as duas frentes: “reformular” a Administração Pública e a Previdência Social.

Dessa forma, o desafio que abraçamos refere-se ao conjunto de complexas determinações que, dialeticamente, articularam entre si os elementos constitutivos da “nova forma de gerir” o “novo modelo de seguro social”. Ou seja, os métodos e práticas, próprios da administração gerencial que visavam a superar a administração burocrática, foram introduzidos na organização do sistema de seguro social, o qual submeteu a proteção social ao trabalhador à lógica de mercado em detrimento da concepção de Seguridade Social.

Esse movimento que introduziu no serviço público as práticas gerencialistas de cariz

toyotista ampliou também o leque de desregulamentações, privatizações e terceirizações. Institucionalizou a lógica de mercantilização e refilantropização dos direitos sociais, como consequência da correlação de forças entre capital e trabalho sustentada por um Estado forte que se colocava acima da nação para favorecer o confisco de direitos conquistados pelos trabalhadores.

Ao contrário das “revoluções pelo alto” que marcaram a formação social do Estado brasileiro seguindo a lógica de “conservar-mudando”, esse movimento se efetivou como uma contrarreforma. De maneira diversa do que ocorreu no caso da revolução passiva em que o aspecto restaurador preservou possibilidades de modificações efetivas, que puderam tornar-se matriz de novas modificações na composição de forças, o que assistimos no apagar das luzes do século XX e alvorecer deste século foi a desconstrução pela contrarreforma neoliberal dos direitos conquistados em nosso país em tempos anteriormente marcados por revolução passiva.

Nosso entendimento é consistente com o pensamento de autores que recenseamos e cuja atualidade do debate sobre a Gestão Pública e Previdência Social nos aponta categorias analíticas que nos permitiram apreender elementos constitutivos da essência do movimento contrarreformista em questão, inscrito no quadro da totalidade social.

A concepção de Estado moderno como essencialmente dominação de classe, que se materializa através da administração burocrática, conduziu-nos à formulação de dois eixos teóricos que constituíram o fio condutor de nossas reflexões. Um desses eixos refere-se à contestação de Marx à concepção hegeliana de que o Estado, através de sua ordem administrativa, opera para atender aos interesses universais. Marx demonstra que o Estado está a serviço e atua de forma complementar na preservação dos interesses de determinada classe em detrimento de outras. O outro eixo, diretamente associado ao anterior, diz respeito ao problema apresentado por Weber que, ao se referir ao caráter formal da burocracia, faz parecer que o servidor público que obedece à autoridade com base na lei, ou seja, no conjunto de normas estabelecidas na esfera estatal, e o trabalhador subordinado à ordem administrativa das relações de produção capitalista estão sujeitos às mesmas determinações, sem levar em conta suas particularidades e os diferentes fins que devem ser visados pela administração pública e pela administração empresarial.

A partir desses dois eixos analíticos chegamos a duas inferências possíveis. Uma delas diz respeito às tematizações sobre o valor da burocracia na administração pública, nos marcos da acumulação capitalista. Nosso entendimento vai ao encontro da tese defendida por Souza Filho de que, nos marcos do sistema sociometabólico do capital, o fortalecimento e ampliação de instrumentos de democratização, ou seja, o aprofundamento e ampliação de direitos,

pressupõem a “estruturação de uma espinha dorsal burocrática que dê sustentação à administração pública brasileira”.

Conforme buscamos demonstrar ao longo dessa dissertação, não é por acaso que a contrarreforma da administração faz da burocracia seu alvo seminal com a elaboração do PDRAE. De fato, a burocracia tornou-se uma barreira capaz de refrear as determinações neoliberais definidoras dos rumos contrarreformistas e dos objetivos privatistas a serem atingidos pelas chamadas Reformas da Administração e da Previdência Social. Isto porque as determinações próprias da burocracia, tais como o conhecimento especializado, a seleção pública, a proteção de carreira e condições de trabalho, articuladas a mecanismos democráticos, constituem elementos propulsores de tensão no interior da máquina administrativa do Estado.

Ora, ao fazer concessões aos segmentos explorados e subalternizados, a classe dominante assegura sua legitimidade. E é nesse momento que a burocracia é chamada a responder pela função de implementar as ações governamentais que amenizam as desigualdades produzidas. Paradoxalmente, viabilizam as respostas às tensões decorrentes dos confrontos entre interesses antagônicos. A tensão gerada pode capitanear os interesses das classes subalternas na perspectiva de formulação de políticas públicas independentemente da direção governamental implementada.

Entretanto, a incontrolável sede de acumulação capitalista presente nos tempos atuais inaugura a postura extremista adotada pelo sistema do capital em relação aos movimentos reformistas do passado; por isso as classes dominantes e seus governos já não se encontram em condições de fazer qualquer concessão ao trabalho.

Avaliamos que o esgotamento da ordem burocrática reclamado pelas forças conservadoras não está diretamente relacionado com a sua dimensão racional-legal que se torna o objeto a ser reformado. O cerne da questão, ao contrário, é o esgotamento de sua dimensão de dominação ameaçada pelas tensões emergentes no seio da sociedade civil ao longo do processo de redemocratização, enquanto reflexo dos confrontos entre interesses antagônicos.

Definitivamente, o propósito das elites dominantes com a implementação das contrarreformas foi o de conter os avanços dessas conquistas através de medidas que atingissem de forma exemplar, a um só tempo, os servidores públicos e os trabalhadores protegidos pelo RGPS, por constituírem os segmentos da população brasileira com melhor inserção no mercado de trabalho. Simultaneamente, os projetos governamentais passaram a privilegiar a assistência social, transformada no fetiche de superação da desigualdade social.

As narrativas dominantes, mimeticamente reproduzidas pela tecnocracia capitaneada por Bresser Pereira, asseveravam que a administração gerencial deveria superar o arcaico modelo burocrático e o ranço patrimonialista.

No entanto, a nova arquitetura da organização administrativa neoliberal não abdicou do modelo de administração burocrática no âmbito central das decisões, da formulação de políticas e da regulação. Nem a burocracia foi destruída; tampouco o gerencialismo conseguiu se afirmar como um modelo pós-burocrático.

O fenômeno que se apresenta, desde então, reflete a conformação de uma organização burocrática combinada com mecanismos de descentralização e flexibilização que permitem, por intermédio das agências executivas reguladoras e das organizações sociais, implementar o processo de terceirização de serviços e instituição de parcerias, plenamente funcionais às determinações do capitalismo contemporâneo. Torna-se possível a reposição do patrimonialismo sobre bases racional-legais.

Nos dizeres de Amoroso Lima, trata-se de uma estrutura “meio equipamento do Estado, meio *shopping center*”, nem integralmente pública, nem efetivamente democrática. São inconciliáveis o estatuto de uma estrutura disciplinar, de dominação e a suposta autonomia necessária ao empreendedorismo no seio da administração pública.

A “nova gestão pública” expressa o mito da modernização pela superação da ordem burocrática e do patrimonialismo.

A outra inferência diz respeito ao princípio neweberiano sobre o qual se assenta a contrarreforma e, por conseguinte, às deliberações governamentais sobre a introdução no serviço público das novas formas de contrapartida salarial e de novos modos de gestão da organização do trabalho dos servidores, como extensão do espírito toyotista disseminado na instância de produção do capital. Conforme sustentamos ao longo de nossas reflexões, ao eliminar as particularidades que delimitam o processo de trabalho do funcionalismo público, deixa-se em aberto a possibilidade de realizar o seu ajuste à lógica empresarial. A incorporação dessa lógica pela administração pública não se faz sem que os princípios democráticos sejam corroídos, na medida em que tende a eliminar a particularidade de seu fim: atender também aos interesses das classes subalternas.

No mesmo mote, entendemos que estas se afirmam como inovações sociometabólicas que, além de promover a regressão de direitos, objetivam criar a ilusão de que a parceria entre as elites dominantes e a classe trabalhadora, em sua concepção ampliada, poderá render bons frutos a esta última. Essa suposta parceria oculta a intencionalidade da estrutura de poder capitalista de moldar, de acordo com seus interesses, a consciência do trabalhador. Opera no

sentido de inculcar desejos e verdades que lhes são estranhos em um processo de cooptação ideológica desse trabalhador.

Sendo o INSS autarquia federal responsável pela administração do regime previdenciário dos trabalhadores do setor privado, ou seja, pelo reconhecimento dos direitos, realização de perícias médicas e pagamentos de aposentadorias benefícios previdenciários, os seus servidores são automaticamente os executores das medidas restritivas impostas para concessão desses benefícios, o que determina as suas especificidades no conjunto das transformações operadas no campo da Administração Pública e da Previdência Social.

A modernização tecnológica introduzida no INSS se faz a serviço de políticas sociais reducionistas. A maior eficiência e eficácia implicam atingimento de metas estabelecidas na direção contrária à ampliação e aprofundamento de direitos. Criam-se mecanismos voltados para intensificação do monitoramento das atividades executadas. As metas institucionais subordinadas à lógica mercantil do seguro social são priorizadas em detrimento da qualidade do atendimento aos usuários. O monitoramento exerce controle sobre a produtividade do servidor, mas também sobre o volume de benefícios concedidos aos trabalhadores do RGPS visando a garantir que sejam *observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial* em conformidade com a alteração introduzida pela EC nº 20/1999 com vistas a consolidar a lógica do seguro social alicerçada na visão contábil.

Nessa nova lógica de “gestão de pessoas”, não basta tão somente administrar os “recursos humanos”, é imprescindível manipular talentos humanos (ALVES, 2010). A “nova gestão” não traz em seu leito apenas a inovação tecnológico-organizacional, mas implica também a reestruturação geracional dos coletivos de trabalho, por meio de medidas, quase sempre traumáticas, conforme demonstramos com base em fontes documentais e na pesquisa empírica.

A criação das gratificações por avaliação de desempenho dos servidores impacta substantivamente nas relações de trabalho ao precarizar a constituição de laços de solidariedade e ao instaurar a vigência da ideologia do individualismo. Esse tipo de gratificação estimula a competitividade e promove mudanças substanciais no metabolismo social do trabalho. A introdução desse mecanismo cria as condições favoráveis às investidas no sentido de capturar a subjetividade do trabalho na busca do consentimento do trabalhador em transformar-se no defensor dos interesses contrários aos de sua classe.

Nesse caso específico dos servidores que trabalham no INSS, podemos inferir que, conforme ficou evidente nos depoimentos coletados, a pressão por metas a que são submetidos, sob um sistema de monitoramento constante, contribui para que os servidores

percam de vista seus interesses históricos enquanto trabalhadores assalariados, assim como as especificidades do segmento de classe a que pertencem. Quanto mais aprimorados são os mecanismos de manipulação operados no espaço institucional, tanto mais o servidor público, cuja relativa autonomia era assegurada enquanto uma das determinações da burocracia, vê reduzidas as suas possibilidades de oferecer resistência. Contrariamente ao discurso bresseriano, mais do que na administração burocrática, evidencia-se o reforço à dimensão da práxis meramente reiterativa que tende ao praticismo expresso na mera burocratização dos serviços públicos. A subordinação da práxis humana aos padrões impostos pelos detentores do controle social culmina com sua subversão: o “tempo de vida subsumido a tempo de trabalho e pressão para cumprimento de metas” (ALVES, 2010, p. 05).

Não por acaso, encontramos nos discursos dos servidores entrevistados a referência ao estresse e adoecimento decorrentes das mudanças implementadas na cotidianidade de seu trabalho, à perda de qualidade de vida em função da extensão da jornada de trabalho e às atitudes de inadequação ou acomodação. Eles não conseguem vislumbrar, ainda, perspectivas de evoluir positivamente na mesma direção em que se encontram os demais trabalhadores. Pelo contrário. Isto porque as mudanças operadas nivelaram por baixo os direitos assegurados nos Regimes Próprios e no Regime Geral, apontando para uma classe trabalhadora brasileira menos protegida, e, conseqüentemente, mais submetida à exploração do capital.

O esvaziamento dos quadros em decorrência das aposentadorias precoces, requeridas sob pressão das demissões induzidas, ou pelo medo das mudanças que sinalizavam perdas progressivas, determinaram o ingresso de novos servidores através da abertura de concursos públicos pelo governo Lula na década de 2000, caracterizando a reestruturação geracional dos coletivos de trabalho.

O quadro descrito, altamente favorável ao desmonte da memória pública de organização e luta e ao reforço do esquecimento, da desistoricização, da despolitização, é consistente também com as opiniões dos servidores acerca das respostas coletivas via ação sindical, as quais na percepção desses trabalhadores expressam o abandono da luta em defesa dos interesses dos servidores e uma prática voltada para a conciliação, em prejuízo de uma ação reivindicativa e contestatória.

Acreditamos ter alcançado, com esse estudo, o propósito que assumimos de ultrapassar a imediatividade fenomênica, o fetiche dos modismos gerenciais para desvelar as determinações do processo de reestruturação da Administração Pública e da desconstrução da Política de Previdência Social e seus impactos no trabalho do servidor público, considerando as particularidades do INSS em Juiz de Fora. Trilhar o “caminho de volta” na perspectiva

crítica, expressa nosso compromisso intelectual e político de resistência ao processo de destruição do passado e à conseqüente dessubjetivação de classe. Asseguramo-nos nas tematizações de Alves (2010) no sentido de que “a luta contra o capital é a luta contra o esquecimento”, afinal, “a destruição do passado – ou melhor, dos mecanismos que vinculam nossa experiência pessoal à das gerações passadas – é um dos fenômenos mais característicos e lúgubres do final do século XX” (HOBBSAWN *apud* ALVES, 2010, p. 08).

A constatação de um presente sombrio não pressupõe de nossa parte uma visão determinista; ao contrário, fortalece nossa convicção de que o conhecimento fundado no princípio da totalidade é, seguramente, *um esticador de horizontes*.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, G. **Trabalho e Subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Trabalho, subjetividade e capitalismo manipulatório** –. O novo metabolismo social do trabalho e a precarização do homem que trabalha. Disponível em http://www.giovannialves.org/Artigo_GIOVANNI%20ALVES_2010.pdf, Acesso em 20/10/2012.

ALVES, E. **Uma análise crítica do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em <http://www.urutagua.uem.br//03alves.htm>. Acesso em 30/04/2012.

AMOROSO LIMA, A. M. C. **Administração Pública Brasileira e o Sistema Universitário Federal - a ética deformada do patrimônio**. Rio de Janeiro: ESS/UFRJ, 2006.

_____. Trabalho e Gestão na Universidade Pública. In: **Libertas**. Revista da Faculdade de Serviço Social da UFJF. v. 1 n 2, jul/dez, Juiz de Fora. UFJF, 2001

ANDREWS, C. e KOUZMIN, A. O discurso da nova administração pública. In: **Lua Nova**. São Paulo, CEDEC, 1998.

ALVES, G, ANTUNES, R. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 02/08/2012.

ANTUNES, R. **Os Sentidos do Trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2000.

_____. **Classe operária, sindicatos e partido no Brasil: Da Revolução de 30 até a Aliança Nacional Libertadora**, São Paulo: Cortez, 1982.

_____. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**, São Paulo: Autores Associados, 2005a.

_____. **O governo Lula e a desertificação neoliberal no Brasil**. Disponível em http://resistir.info/brasil/r_antunes_jan05.html, 2005b Acesso em 09/05/2007.

ARAÚJO, J. P. Brasil do Liberalismo ao Neoliberalismo. **Manual dos Direitos Sociais da População; as reformas constitucionais e o impacto nas políticas sociais**. Belo Horizonte/MG: Editora e Gráfica O Lutador, 1998 Disponível em http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_32a6b23c9d91436eb045ccd33a1cf68fModuloII_CadernoBrasilDoLiberalismoaoneoliberalismo.pdf Acesso em 01/05/2012.

BATISTONI, R. B. Flexibilização e reestruturação produtiva nos anos 80: a precarização e intensificação do trabalho. IN: **Entre a fábrica e o sindicato: Os dilemas da oposição**

sindical metalúrgica de São Paulo (1967-1987). Tese de Doutorado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contra Reforma Desestruturação do Estado e Perdas de Direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BORON, A. A. Pelo necessário e (demorado) retorno ao marxismo. In: BORON, A.A., AMADEO, J., GONZALEZ, S (org.) **A Teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

BRAGA, J. C. S & PAULA, S. G. **Saúde e Previdência: Estudos de política social**. São Paulo: HUCITEC, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf Acesso em 20/05/2012.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008. Acrescenta artigo à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo, estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural e prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/11718.htm. Acesso em 20/11/2012.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 24/06/2012.

_____. Lei nº 9.632 de 07 de maio de 1998. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19632.htm Acesso em: 06/06/2012

_____. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm. Acesso em 20/07/2012.

_____. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata) Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp82.htm Acesso em 07/03/2012.

_____. Lei nº 9.527 de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das Leis nos 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180 de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19527.htm Acesso em: 03/06/2012.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 20/06/2012.

_____. Decreto-Lei nº 579/38, de 30 de julho de 1938. Dispõe sobre a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público- DASP. In: Coletânea de Legislação Administrativa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. Lei nº 8.112 de 12 de novembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio, 1990.

_____. Decreto-Lei nº 200 - de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1967/200.htm>. Acesso em 14/10/2011.

_____. Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10072.htm. Acesso em 05/08/2012.

_____. Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974. Presidência da República. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6036.htm. Acesso em 20/03/2012.

_____. Presidência da República. Casa Civil DEC 93.211 de 3 de setembro de 1986 (DECRETO DO EXECUTIVO) cria a Secretaria de Administração de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP, extingue o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, e dá outras providências. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=206887&norma=220327>. Acesso em 15/09/2011.

_____. MPAS. Portaria MPAS nº 4.508, de 23 de junho de 1998, Disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/66/MPAS/1998/4508.htm>. Acesso em 20/08/2010.

_____. A nova política de recursos humanos. Brasília: MARE, 1997. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno11.PDF Acesso 15/09/2011.

_____. Medida Provisória nº 1.530-1 de 19 de dezembro de 1996. Institui o Programa de Desligamento Voluntário de servidores civis do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> Acesso em: 23/06/2012.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1995. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno11.PDF. Acesso em 04/06/2010.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004. Dispõe

sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001, instituindo a Carreira do Seguro Social, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.855.htm Acesso em 08/07/2012.

_____. Previdência Social, Orientação Interna nº 02/INSS/DRH, de 28 de maio de 2009, BS nº 100 de 28/05/2009.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.907, de 02 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das carreiras. Disponível em www.governoeletronico.gov.br/anexos/lei-11-907-2009. Acesso em 08/07/2012.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Emenda constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm . Acesso em 08/07/2012.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 10.876, de 2 de Junho de 2004. Cria a Carreira de Perícia Médica da Previdência Social, dispõe sobre a remuneração da Carreira de Supervisor Médico-Pericial do Quadro de Pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e dá outras providências. Disponível em <http://www.periciamedicadf.com.br/leis/outleis1.php>. Acesso em 08/07/2012.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Emenda constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm . Acesso em 08/07/2012.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Diretoria de atendimento, **Atendimento programado do Instituto Nacional do Seguro Social** Disponível em http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=287. Acesso em 06/04/2012.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Emenda constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm. Acesso em 13/08/102.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em 10/08/2012.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício,

altera dispositivos das leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1999/9876.htm>. Acesso em 01/04/2012

BRASÍLIA. **Saúde mental é preocupação do governo.** Disponível em <http://www.mps.gov.br/vejaNoticia.php?id=47272>. Acesso em 20/08/2012.

_____. **Inventário das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro.** Secretaria de Gestão, 2009. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/091211_Inventari_o.pdf. Acesso 12/10/2012.

CANNALONGA, L. S. **Projeto de Revitalização da Reabilitação Profissional.** Disponível em <http://www.proreabilitacao.com.br/papo&cafezinho/leila-silva-cannalonga/projeto-de-revitalizacao-da-reabilitacao-profissional> Acesso em 19/11/2010.

_____. **Reabilitação Profissional.** Disponível em <http://www.proreabilitacao.com.br>. Acesso em 19/11/2010.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política.** Campinas: Papyrus, 1988.

CHAUÍ, M. Filosofia. **A perspectiva Marxista.** São Paulo: Ática, 2000. Disponível em <http://www.cefetsp.br/edu/eso/filosofia/perspectivamarxistachau.html>. Acesso em 13/09/2011.

COIMBRA, A. L. Sobre o capital e trabalho em tempos de crise. In: **Sindicalismo e cidadania: análise da concepção e prática sindical da CUT na década de 1990.** Tese de Doutorado em Serviço Social. Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

COHN, A. A reforma da Previdência Social: virando a página da história? In: **São Paulo em perspectiva**, vol.9, nº 4. São Paulo, Fundação SEADE, 1995. Disponível em http://www.cedec.org.br/files_pdf/Areformadaprevidenciasocial.pdf Acesso em 14/08/2011.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios.** São Paulo: Cortez, 1994.

_____. Notas sobre cidadania e modernidade, in: **Praia Vermelha**, Revista do Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social/UFRJ, Rio de Janeiro, UFRJ, 1997.

_____. **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Lukács, Proust e Kafka: Literatura e sociedade no século XX.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. **Cultura e Sociedade no Brasil: Ensaios sobre ideias e formas.** 4 ed., São Paulo: Expressão Popular 2011.

_____. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, S.F. (ORG) **Reforma sanitária: Em busca de uma teoria**. São Paulo: Cortez, 1989.

DELAGADO, I. G. **Previdência Social e mercado no Brasil**. São Paulo: LTr, 2001.

_____. **Empresariado e política social no Brasil – O desafio redistributivo**. Tese de Doutorado, UGMG/FAFICH, Belo Horizonte, 1999.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Disponível em <http://www.moreira.pro.br/textose37.htm>. Acesso em 18/11/2011.

FALEIROS, V. P. **A política Social do Estado Capitalista: As funções da Previdência e da Assistência Sociais**. São Paulo: Cortez, 1980.

FLEURY, S. Reforma sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. **Ciência & Saúde Coletiva** vol.14 no.3 Rio de Janeiro May/June 2009 Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/10.pdf>. Acesso em 20/06/2012.

GARAUDY, R. **Karl Marx**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

GRANEMANN, S. **Para uma interpretação marxista da previdência privada**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

HAM, C., HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Londres, 1993, tradução Renato Amorim e Renato Dagnino. Disponível em: http://www.ige.unicamp.br/gapi/HAM_HILL_PROCESSO_DE_ELABORACAO_DE_POLITICAS.pdf Acesso em 10/10/2011.

HOLLOWAY, J. **Fundamentos teóricos para uma crítica marxista de la administración pública**. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

KLIKSBERG, B. **O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente**. São Paulo: FUNDAP, 1997.

KONDER, L. **As ideias socialistas no Brasil**. São Paulo: Moderna, Coleção Polêmica, 1995.

_____. **A questão da ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

LEFEBVRE, H. **Lógica Formal/lógica Dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

LESSA, Sérgio. Crítica ao praticismo “revolucionário”. **Revista Práxis**, n 4, Belo Horizonte, 1995.

LÖWY, M. **Ideologias e Ciência Social**, São Paulo: Cortez, 1985.

_____. **Franz Kafka, sonhador insubmisso**. Trad. COHN, G. Rio de Janeiro:

Azougue, 2005.

LUKÁCS, G. História e Consciência de Classe. **O que é o Marxismo ortodoxo?**, Porto: Publicações Escorpião, 1974.

_____. O marxismo ortodoxo. In: Netto, J. P. (org). **Lukács**. São Paulo. Ática, 1981.

_____. **Introdução a uma Estética Marxista**: sobre a categoria da particularidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MARCUSE, H. **A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

MARX, K. e F. ENGELS. **O manifesto comunista**. Tradução Maria Lúcia Cumo, Coleção Leitura, 7ª ed, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MARX, K. O método da economia política, In: **Introdução [à Crítica da Economia política]**. Coleção Os Pensadores, 5 ed, São Paulo: Nova Cultural, 1991.

_____. **Glosas Críticas Marginais ao Artigo "O Rei da Prússia e a Reforma Social". De um Prussiano**. Revista Praxis, n. 5, Belo Horizonte: Projeto Joaquim de Oliveira, 1995. Tradução de: Ivo Tonet. Disponível em www.marxists.org/portugues/marx/1844/08/07.htm Acesso em 22/09/2011.

_____. **Prefácio [Para a crítica da economia política]**. Coleção Os Pensadores. 5 ed. São Paulo. Editora Nova Cultural, 1991.

_____. **Manuscritos Econômico-Filosóficos e outros textos escolhidos**. Coleção Os Pensadores. 5 ed. São Paulo. Editora Nova Cultural, 1991.

_____. **A questão judaica**. Disponível: www.marxists.org/portuguesmarx1843questao_judaica Acesso em 25/08/2011. Sobre a questão judaica / Karl Marx; apresentação [e posfácio] Daniel Bensaïd; tradução Nélio Schneider, [tradução de Daniel Bensaïd, Wanda Caldeira Brant].- São Paulo : Boitempo, 2010. (Coleção Marx-Engels)

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. **A teoria da alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. **A educação para Além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **Para Além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. **A crise estrutural do capital**. Monthly Review, 1998. Tradução Alvaro Bianchi, 1998. Disponível em <http://www.meszaros.comoj.com/?q=node/31>, Acesso em 26/10/2010.

_____. **Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda**. **Revista Socialismo e Liberdade, Filosofia e Questões Teóricas**, maio de 2008, Disponível em <http://www.socialismo.org.br/portal/filosofia/155-artigo/397-desemprego-e-precarizacao-um-grande-desafio-para-a-esquerda>. Acesso em 02/08/2012.

MINAYO, M C S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** Rio de Janeiro: ABRASCO/HUCITEC, 1993.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementariedade? **Cad. de saúde pública**, v. 9, n. 3, Rio de Janeiro, Jul./set., 1993.

MISOCZKY, M.C. Leituras enamoradas de Marx, Bordieu e Deleuze: indicações para o primado das relações nos estudos organizacionais. In: VIEIRA, M.M. F. e ZOUAIN, D.M. (orgs) **Pesquisa qualitativa em administração.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e Seguridade Social: Um estudo sobre tendências da previdência e assistência social nos anos 80 e 90,** São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Seguridade Social no cenário brasileiro.** Publicado em <http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/> Acesso em 05/12/2010.

_____ (org) Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento histórico e tendências recentes. In. **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**, 2006. Disponível em http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-2.pdf. Acesso em 20/04/2012

MOTTA, F. C. P. **O que é burocracia.** São Paulo: Brasiliense, 2000.

NETTO, J. P. Introdução ao método da teoria social. In: CFESS& ABEPSS (org) **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 1992.

_____. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Ano 2, n. 3 (jan/jul. 2001) Brasília: ABEPSS, Graflina, 2001.

_____. **O Método em Marx.** Curso ministrado na pós-graduação em SS da UFPE. Disponível em: www.baixaki.com.br/download/vlc-media-player.htm Acesso em 20/09/2011.
NETTO, J. P; BRAZ, M. *Economia Política: uma introdução crítica.* 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NOGUEIRA, M. A. **Potências, limites e seduções do poder.** Coleção Paradidáticos, Série Poder, São Paulo: UNESP, 2008.

_____. **As possibilidades da Política: Idéias para a reforma democrática do Estado.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **Um Estado para a sociedade civil.** São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista - O Ornitorrinco,** São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/65248440/Francisco-de-Oliveira-O-Ornitorrinco>. Acesso em 13/01/2012.

OLIVEIRA, J. A. A. e TEIXEIRA, S. M. F. **(Im)Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil.** Petrópolis: Vozes/ABRASCO, 1989.

PANIAGO, M. C. S. Algumas reflexões sobre mediações políticas e a incontabilidade do capital, segundo I. Mészáros. **Novos Rumos** n. 40, Instituto Astrogildo Pereira – SP – 2003, Disponível em www.cristinapaniago.com/textos. Acesso: 03/01/2011.

_____. Possibilidade ontológica do conhecimento. In: Lessa, S. (org.). **Habermas e Lukács: método, trabalho e objetividade**. Maceió/ EDUFAL, 1996. Disponível: www.cristinapaniago.com/textos. Acesso: 06/12/2010.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. 14ª edição. São Paulo, Cortez, 2006.

PAULA, A. P. P. As Inexoráveis Harmonias Administrativas e a Burocracia Flexível, **Revista Espaço Acadêmico**. Ano II, n. 16.09.2002.

_____. **Por uma nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

_____. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e gestão social. **Revista de Administração de Empresas**. V. 45, n. 1, 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>. Acesso em 07/10/2010.

POULANTZAS, N. **O estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PRAVATO, F.M.M. **Reabilitação Profissional em Juiz de Fora: do empirismo à busca de uma proposta alternativa de pesquisa social**. Trabalho de conclusão de curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do título de especialista em Teorias e Técnicas de Pesquisa Social, ICHL/UFJF 2001.

RUY, J.C. A legalidade provisória de Fernando Henrique Cardoso. **Portal Vermelho**. Disponível em http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=152754&id_secao=1, Acesso em 20/04/2012.

SADER, E. **Sociedade civil, ONGs e esfera pública**. Disponível em http://www.cartamaior.com.br/templates/postMostrar.cfm?blog_id=1&post_id=821. Acesso em 20/11/2011.

SANTOS, M.J.S. **Aspectos da Desconstrução da Reforma Democrática do Estado: Perspectiva Gerencial e Precarização do Trabalho**. Tese (Mestrado em Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SANTOS, L. A. **Reforma Administrativa no contexto da Democracia: A PEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro**. Brasília: DIAP e Arko Advice Editorial, 1997. Disponível em http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=110&view=finish&cid=268&catid=26. Acesso em 20/04/2012.

_____. **Reforma administrativa: Efeitos imediatos e alternativas para sua efetivação**. Disponível em http://www.anesp.org.br/userfiles/file/estudos/reforma_administrativa.pdf Acesso em 20/04/2012.

SILVA, A. A. Reforma da Previdência Social Brasileira: entre o direito e o mercado. **São Paulo em Perspectiva**, 18 (3): 16-32, 2004. Disponível em (http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300003). Acesso em 10/08/2011.

SILVA, M. L. L. (Des) **estruturação do trabalho e condições para universalização da previdência social no Brasil**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Disponível em http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/8716/1/2011_MariaLuciaLopesDaSilva.pdf. Acesso em 25/05/2012.

_____. Serviço Social no INSS luta para garantir direitos e cidadania. In: **Revista Inscrita**: CFESS, ano 11 nov, dez, 1999.

SOARES, L. T. **Os custos do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, Col. Questões da nossa época, n. 78, 2000.

SOUZA FILHO, R. **Gestão pública e democracia: A Burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SOUZA FILHO, R. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

_____. Apontamentos sobre o materialismo dialético. In: **Libertas**. Revista da Faculdade de Serviço Social da UFJF. v. 3 n 1/2. Juiz de Fora. UFJF, 2003.

_____. O fenômeno burocrático e a universalização de direitos. In: **Libertas**, Juiz de Fora, v.1, n.2, p.1 - 20, jun / 2007.

TAKAHASHI, M. A. B. C., CANESQUI, A. M., Pesquisa avaliativa em reabilitação profissional: a efetividade de um serviço em desconstrução. **Cadernos Saúde Pública**, vol.19, no. 5, Rio de Janeiro Sept./Oct. 2003

TAKAHASHI, M. A. B. C, IGUTI, A. M. As mudanças nas práticas de reabilitação profissional da Previdência Social no Brasil: modernização ou enfraquecimento da proteção social? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, nov, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csp/v24n11/21.pdf>

TEIXEIRA, A. M. P. **Previdência social no Brasil: Da revolução passiva à contra-reforma**. Disponível em (http://www.ess.ufrj.br/siteantigo/teses_2006/andrea-teixeira.pdf) Acesso em 02/01/2012.

TENÓRIO, F. G. (Org.) **Gestão de ONGs: Principais funções gerenciais**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

TONET, I. A Propósito de "Glosas Críticas" **IN: MARX, Karl. Glosas Críticas Marginais ao Artigo "O Rei da Prússia e a Reforma Social"**. De um prussiano, 1995. Disponível em <http://www.ivotonet.xpg.com.br/>. Acesso em 20/11/2011.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**, São Paulo, Ática, 1985.

_____. **Administração, Poder e Ideologia**. São Paulo: Cortez, 1989.

VIANA, L. W. **Caminhos e Descaminhos da Revolução Passiva à Brasileira**. Dados vol. 39 no. 3 Rio de Janeiro, 1996. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581996000300004&script=sci_arttext. Acesso em 01/04/2012

ZIZEK, S. Os espectros da ideologia, IN: **Um mapa da ideologia**. ZIZEK, S. (org), Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ANEXOS

TERMO DE CONSENTIMENTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

Faculdade de Serviço Social - Programa de Mestrado

Pelo presente instrumento, eu, abaixo identificado, autorizo graciosamente a aluna do Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Floriscena Maria Medeiros, a utilizar as informações por mim prestadas, em entrevista gravada, na produção de sua dissertação de mestrado, ou ainda a inclusão em outros projetos educativos, organizados e/ou licenciados pela mesma responsável acima citada, sem limitação de prazo e/ou de número de utilizações/exposições.

Na condição de única titular dos direitos patrimoniais de autora do material que trata o presente, a aluna do curso de mestrado em referência poderá dispor livremente do mesmo, para toda e qualquer modalidade de utilização, por si e/ou por terceiros por ela autorizados para tais fins. Para tanto, poderá, a seu único e exclusivo critério, licenciar e/ou ceder a terceiros em todo ou em partes no Brasil e/ou no exterior a título gratuito e/ou oneroso seus direitos sobre o referido material, não cabendo a mim qualquer direito e/ou remuneração, a qualquer tempo e título, preservada minha identidade.

Juiz de Fora,de..... 2012

Assinatura:

Nome:

Endereço:

CPF:

Roteiro de Entrevista Semi-estruturada

PESQUISA: Impactos do gerencialismo no exercício de trabalho do funcionário público na
Previdência Social

Autora: Floriscena Maria Medeiros

I - Questões identitárias:

1. Sexo: Masculino Feminino

2. Idade: menos de 30 anos
 30 a 39 anos
 40 a 49 anos
 50 a 59 anos
 acima de 60 anos

3. Escolaridade: ensino fundamental incompleto
 ensino médio incompleto
 superior incompleto em andamento
 especialização incompleto em andamento
 mestrado incompleto em andamento
 doutorado incompleto em andamento
 pós doutorado incompleto em andamento

4. Profissão: _____

5. Forma de ingresso no Serviço Público
 concurso público
 processo seletivo simplificado
 contrato
 outros _____

6. Natureza do vínculo
 estatutário
 celetista temporário
 celetista tempo indeterminado
 outros _____

7. Data de ingresso: _____

8. Cargo no qual ingressou: _____

9. Cargo atual: _____

10. Qual a função que exerce atualmente? _____

11. A) Você exerce a profissão de origem fora da Previdência Social?
 B) Exerce outra profissão?

II - Processo de trabalho e gestão na Gerencia Executiva do INSS em Juiz de Fora

12. Como você relaciona sua formação profissional e as tarefas que lhe foram atribuídas ao longo de sua trajetória na GEX JF?
13. Você avalia que houve mudanças no exercício de trabalho do funcionário público na GEX JF? (Em caso negativo ir para questão 17)
14. Em caso afirmativo, a partir de quando e quais foram essas mudanças?
15. Quais objetivos você acredita que determinaram tais mudanças?
16. Você avalia que houve influência de tais mudanças nas relações de trabalho no espaço da GEX JF:
 - a) Na estrutura hierárquica
 - b) Com funcionários no exercício da mesma função
 - c) Com funcionários que exercem outras funções
17. Como consequência, como você avalia a eficiência e eficácia dos serviços prestados pela GEX JF
 - a) antes das mudanças implementadas
 - b) depois das mudanças
18. Baseado na sua experiência quais os limites que o espaço burocrático oferece ?
19. Você acha que a burocracia apresenta aspectos positivos ? Em caso afirmativo, quais são eles?

III - Sobre o Estado brasileiro e os impactos das contrarreformas implementadas a partir dos anos 1990

20. O que você acredita que levou o Estado Brasileiro a promover as reformas da administração pública e da previdência?
21. Quais os ganhos e perdas impostos aos servidores públicos com as reformas da administração e da previdência?
22. Quais os ganhos e perdas impostos aos demais trabalhadores com as reformas da administração e da previdência?
23. Para você existem diferenças entre esses dois segmentos da classe trabalhadora? Explique
24. Que avanços e retrocessos você apontaria na forma como a GEX JF se relaciona hoje com o campo da Saúde do Trabalhador, Sindicatos e Representações dos trabalhadores (associações), Controle e movimentos sociais (pessoa com deficiência, saúde) e demais órgãos públicos locais (ministério público, ministério do trabalho, Universidades, rede municipal e estadual de ensino, SUS e SUAS)?
25. Que perspectivas você defende para a Previdência Social Brasileira, e, em particular, para o serviço que você realiza hoje?

IV – Sobre a capacidade organizativa

26. Houve reação dos funcionários a essas mudanças?
27. Você é sindicalizado ou vinculado a outras associações?
28. Por quê?
29. Como você avalia a ação do sindicato frente a essas mudanças?
30. O que gostaria, a mais, que eu tivesse lhe perguntado?