

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Luiz Fernando Klein

**A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES DO TRF 4ª ACERCA DA
NATUREZA CÍCLICA DAS ALTERAÇÕES DAS REGRAS DE
APOSENTADORIA: UM ESTUDO DE CASO**

PORTO ALEGRE
2006

Luiz Fernando Klein

**A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES DO TRF 4ª ACERCA DA
NATUREZA CÍCLICA DAS ALTERAÇÕES DAS REGRAS DE
APOSENTADORIA: UM ESTUDO DE CASO**

**Trabalho de conclusão do curso de Especialização em
Administração Pública apresentado ao Programa de Pós-
Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul.**

**Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos/
Sandro Trescastro Bergue**

**PORTO ALEGRE
2006**

RESUMO

Este trabalho, na forma de estudo de caso, investiga a percepção dos servidores do Tribunal Regional Federal da 4ª Região frente ao fenômeno das alterações cíclicas das regras de aposentadoria decorrentes das sucessivas alterações promovidas por Emendas Constitucionais, notadamente as EC's 20/98, 41/03 e 47/05, as quais suprimiram direitos e estabeleceram requisitos mais rígidos para a concessão da aposentadoria, bem como frente a perspectiva de novas reformas. O estudo evidencia as dúvidas quanto a real necessidade das reformas e quais os interesses que procuram atender, gerando insegurança em relação aos direitos estabelecidos na Constituição e um descrédito nas instituições, todavia não se refletem na motivação do servidor. Considerações acerca dos resultados obtidos e alternativas possíveis a novas pesquisas sobre o tema, finalizam o trabalho.

LISTA DE ABREVIATURAS

DORT - Distúrbio Osteomuscular Relacionado ao Trabalho

LER - Lesões por Esforço Repetitivo

OCDE - Organização para Cooperação Desenvolvimento Econômico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	CONTEXTUALIZAÇÃO E SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA.....	9
3	OBJETIVOS.....	12
3.1	OBJETIVO GERAL	12
3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
4	REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
4.1	TRABALHO E SERVIÇO PÚBLICO	13
4.1.1	Trabalho.....	13
4.1.2	Serviço Público.....	14
4.1.3	Servidor Público.....	16
4.2	BUROCRACIA	20
4.3	REFORMAS CONSTITUCIONAIS PREVIDENCIÁRIAS (APOSENTADORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS)	23
4.3.1	Contextualização das reformas previdenciárias	24
4.3.2	Evolução das diferentes modalidades de aposentadorias.....	27
4.3.3	Perperspectivas quanto a novas mudanças nas aposentadorias	32
4.4	A SAÚDE DO TRABALHADOR NO SEU AMBIENTE DE TRABALHO	34
5	METODOLOGIA	37
5.1	ESTRUTURA DA PESQUISA: ESTUDO DE CASO COM ABORDAGEM QUALITATIVA:.....	37
5.2	INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	37
5.2.1	Entrevista semi-estruturada.....	38
5.2.2	Observação: Reação e comportamento	39

6	ESTUDO DE CASO.....	40
6.1	CONTEXTO	40
6.2	RESULTADOS DA PESQUISA ORDENADO EM TÓPICOS	42
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
	REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

O trabalho é o meio pelo qual o homem se relaciona com o mundo exterior, constituindo-se numa atividade decisiva para o equilíbrio psíquico do indivíduo e para o desenvolvimento da comunidade que integra. Por meio dele é que tem a realização das vocações, a partir de cujo aperfeiçoamento a pessoa humana se dignifica. Assim o trabalho é um direito e um dever social, como o é o seu correspondente momento final, qual seja, o da aposentadoria.

A aposentadoria é o direito constitucional fundamental do trabalhador de continuar a receber o valor legalmente estipulado destinado à sua manutenção, sem a correspondente contraprestação laboral, após ter oferecido o seu trabalho à sociedade pelo período e nas condições previstas no sistema jurídico.

Por muitas décadas as regras de aposentadoria permaneceram estáveis no ordenamento jurídico, gerando segurança e previsibilidade dos servidores em relação as condições necessárias para implementação do direito, e por conseguinte, possibilitando o planejamento da respectiva aposentadoria.

A partir de 1998 teve início um processo de reformas constitucionais no sistema previdenciário, fazendo com que a cada reforma se modifiquem as regras para aposentadoria, criando novas exigências e tornando mais rígidos os requisitos até então vigentes. Dentre outros aspectos, estas reformas têm provocado sucessivos adiamentos nas aposentadorias dos servidores, e suprimindo vantagens na inatividade, efeitos identificados com maior intensidade por àqueles servidores que já estavam próximos da aposentadoria.

Neste contexto, este estudo procura analisar o impacto deste processo cíclico de reformas na vida dos servidores do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por meio de entrevistas, pela observação e pesquisa documental, a fim de que os resultados obtidos possam orientar na escolha de políticas de gestão.

Nos itens 2 e 3 buscou-se definir e contextualizar o problema da pesquisa, bem como, expor os objetivos e a justificativa da pesquisa.

No item 4 é apresentado o aporte teórico necessário à discussão do tema em estudo, abordando desde questões amplas como o trabalho e o servidor público, a burocracia, a saúde do trabalhador, até aspectos mais específicos como as alterações promovidas pelas reformas nas regras de aposentadoria dos servidores públicos.

O item 5 trata da metodologia de pesquisa relativa ao estudo, contendo sua classificação e instrumentos de coleta de dados empregados.

Por fim, no item 6 são apresentados os resultados obtidos, bem como considerações com base no referencial teórico adotado.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO E SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA

Com o advento da Constituição Federal de 1988 as regras de aposentadoria dos servidores públicos federais passaram a ter normatização constitucional (art. 40 da CF/88). Assim, considerando que até então poucas foram as alterações nas regras de aposentadoria, que a constituição apenas repetiu previsões que já existiam em leis ordinárias, elevando-as para um *status* constitucional e, ainda, a característica de rigidez de nossa constituição quanto a reformas, acabou gerando um sentimento de tranqüilidade e segurança quanto à projeção da aposentadoria dos servidores.

A partir de 1995, teve início o processo de discussão das Reformas Previdenciárias, medida que atendia às recomendações produzidas pelo Consenso de Washington, realizado em 1989 com representantes do governo dos EUA, dos organismos financeiros internacionais e economistas de diversos países.

O Consenso de Washington teve origem nas críticas das políticas de substituição de importações, no argumento de que a abertura econômica levaria a taxas de crescimento superiores (posteriormente questionado), na crise econômica dos países de industrialização recentes e o colapso das economias de planificação centralizada, e produziu, em síntese, as seguintes recomendações: o ajuste estrutural do déficit público, a redução do tamanho do Estado, a privatização das estatais, a abertura ao comércio internacional, o fim das restrições ao capital externo, a abertura financeira às instituições internacionais, a desregulamentação da economia, a reestruturação do sistema previdenciário, o investimento em infra-estrutura básica e a fiscalização dos gastos públicos (PAULA, 2005).

Seguindo o receituário do Consenso de Washington, o processo de discussão da Reforma da Previdência, no Brasil, resultou na Emenda Constitucional n. 20, de 16/12/1998, que promoveu alterações nas regras de aposentadoria dos servidores públicos. Neste período, além da reforma previdenciária ocorre a reforma administrativa (EC n. 19) implementando a administração pública gerencial, dentre outras medidas também recomendadas pelo Consenso de Washington.

Salienta-se que os efeitos de tais reformas, tendo em vista sua natureza e abrangência, necessitam de um considerável período de tempo para serem perfeitamente assimiladas (regulamentação; interpretação; jurisprudência). Desta forma, é possível afirmar que, quando ultrapassado o referido período já se iniciaram as discussões da nova reforma previdenciária que culminou na Emenda Constitucional n. 41, de 31/12/2003, que promoveu novas, e mais profundas, alterações nas regras de aposentadoria dos servidores públicos. Neste caso, igualmente, sucedeu-se um período de regulamentação (MP 167/04; Lei 10.887/04, outros regulamentos).

Logo a seguir, em julho de 2005 tivemos mais uma modificação nas regras de aposentadoria dos servidores públicos, promovida pela Emenda Constitucional n. 47, resultante da denominada “PEC Paralela”.

Por ocasião da recente campanha eleitoral para Presidente da República, a necessidade de uma nova reforma previdenciária era praticamente consenso entre os principais candidatos, indicando assim, uma forte perspectiva de nova reforma no próximo governo que se inicia em 2007.

Neste contexto, verifica-se que em 1995 iniciou-se um processo de mudanças nas regras de aposentadoria, o qual, apesar das reformas já realizadas, ainda não atingiu plenamente os objetivos desejados pelos governantes, sinalizando, assim, que tal processo ainda está em andamento.

Oportuno referir que tais reformas atingem a todos os servidores, mesmo àqueles que estão na iminência de se aposentarem, não existindo nenhuma garantia com relação a estes servidores, o que pode fazer com que, a cada reforma, a aposentadoria seja adiada.

Verifica-se, assim, que nos últimos anos as reformas constitucionais promoveram grandes alterações nas regras de aposentadoria dos servidores públicos, aumentando o tempo de permanência em atividade e suprimindo vantagens na inatividade, tais como a integralidade e a paridade, e, como conseqüência, adiaram e, em muitos casos, frustraram a expectativa de direito à aposentadoria dos atuais servidores.

Neste contexto, e tendo em vista que a saúde e o bem estar biopsicossocial são essenciais para o ser humano desenvolver com plenitude sua capacidade laborativa,

bem como constituir um ambiente de trabalho de satisfação e integração social, faz-se necessária a investigação do impacto destas alterações cíclicas nas regras de aposentadoria no comportamento dos servidores do Tribunal Regional Federal da 4ª Região atingidos pelas referidas reformas, para que, ser for o caso, possa orientar a Instituição na elaboração de futuras ações na área de gestão de pessoas.

3 OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL

Avaliar a percepção dos servidores do Tribunal Regional Federal de 4ª Região em relação às alterações decorrentes do processo contínuo de reformas constitucionais afetas à aposentadoria, procurando identificar sua repercussão nos servidores do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, e propor linhas de ação para elaboração de políticas de gestão de pessoas.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a. Realizar uma revisão da literatura relacionada às reformas constitucionais e dos fatores que interferem no comportamento dos servidores em seu ambiente de trabalho;
- b. Conhecer as percepções dos servidores em relação ao impacto das reformas nas regras da aposentadoria e sua interferência no desempenho de suas atividades enquanto servidores públicos do Tribunal Regional Federal da 4ª Região;
- c. Identificar a necessidade de propor linhas de ação orientadas para elaboração de programas na gestão de pessoas.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 TRABALHO E SERVIÇO PÚBLICO

Para tratar do tema proposto importante abordar inicialmente, de modo sucinto, o significado do trabalho, bem como considerações acerca do serviço público, mais especificamente, sobre o servidor público no contexto atual.

4.1.1 Trabalho

No cotidiano, a palavra trabalho tem muitos significados, e seu conteúdo, oscila, de um lado, entre as ações do homem carregadas de emoções, lembranças de dor, tortura, suor e fadiga, identificadas, portanto, como sentimentos desagradáveis como trabalho escravo, o servil, o assalariado, destituídos de prazer; por outro, entre ações designando operações humanas de transformação da matéria natural em objeto de cultura, identificado, neste caso, com trabalho criativo e prazeroso. Os homens construíram suas civilizações sobre o trabalho, ora com sofrimento, ora com alegria. É o homem em ação para sobreviver e realizar-se (ALBORNOZ, 2000).

O trabalho, mais que um meio para de ganhar a vida é um *status* social, um lugar de confronto, uma causa de satisfação ou de cansaço e, mesmo num período de ruptura, como no caso do desemprego, constitui-se num meio de desenvolvimento e equilíbrio social (DEJOURS; DESSORS; DESRIAUX, 1993).

O trabalho ocupa inegável espaço na existência humana, sendo o principal regulador da organização da vida social. É através do trabalho que as pessoas buscam atender as suas necessidades e alcançar a autonomia, sendo um forte componente na construção da pessoa que convive bem consigo mesma, acredita e orgulha-se de si.

As ações do trabalhador são influenciadas pela formação que o diferencia como ser único, no nível dos conteúdos subjetivos e da herança genética, e pelos fatores do ambiente externo. Sua satisfação depende intrinsecamente do modo como percebe as condições circundantes e como associam-se às suas expectativas. No processo produtivo, em que o ser humano transforma e é transformado, o trabalho, como ação humanizada, impõe assimilações em aspectos fisiológicos, morais, sociais e econômicos (ZANELLI, 1994).

Através do trabalho o indivíduo produz uma condição efetivamente sua, com que se apresenta e faz-se representar à sociedade, conferindo-lhe um significado que perpassa suas circunstâncias sócio-culturais, econômicas e históricas, num espaço de intersecção onde “[...] encontramos características singulares e irredutíveis à experiência coletiva, assim como elementos sócio-culturais e históricos irredutíveis a experiências particulares.” (TITTONI, 1994, p. 14).

De uma abordagem histórica verifica-se que a organização do trabalho exerce, sobre o homem, uma ação específica, cujo impacto é o aparelho psíquico. Em certas condições, emerge um sofrimento que pode ser atribuído ao choque entre uma história individual, portadora de projetos, de esperanças, de desejos e expectativas, e uma organização do trabalho que os ignora, gerando sofrimento de natureza mental, que por sua vez, poderá se transformar em patologias, como neuroses, psicoses e depressões em situação de trabalho (DEJOURS, 1988).

4.1.2 Serviço Público

De acordo com os principais autores que tratam do assunto, no âmbito do Direito Administrativo, não é tarefa fácil definir serviço público, pois a sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, quer no que diz respeito aos seus elementos constitutivos, quer no que concerne à sua abrangência. Alguns autores adotam conceito amplo, enquanto outros preferem um conceito restrito. Examinaremos o conceito amplo, tendo em vista que este engloba a atividade judiciária.

Nesse sentido Di Pietro (2000) ao comentar o conceito dado por Mário Masagão (1968, p. 252) que considera como serviço público “toda atividade que o Estado exerce para cumprir os seus fins”, assim conclui:

Nesse conceito ele inclui a atividade judiciária e administrativa; nesta o Estado exerce atividade primária, decidindo sobre o seu próprio procedimento, ao passo que, naquela, desempenha função de terceiro, ao gerenciar o procedimento das partes. (DI PIETRO, 2000, p. 94).

Para Cretella Jr (1972, p. 137) serviço público é “toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico de direito público”.

Por sua vez, Di Pietro (2000, p. 98) define o serviço público como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

Outra abordagem acerca do serviço público é assinalada:

O serviço público é uma das garantias constitucionais de realização dos direitos fundamentais. Sendo uma função estatal atribuída à Administração Pública correspondente ao oferecimento de uma prestação positiva concreta tendente à satisfação das necessidades fundamentais do cidadão, o serviço público constitui um importante instrumento de concretização dos direitos fundamentais e, como tal, é tarefa inafastável do Estado, mormente diante da idéia de um Estado Democrático e Social de Direito que a Constituição Federal de 1988 faz espargir (FINGER, 2000, p. 232).

Os princípios que devem estar presentes na prestação do serviço público, modernamente, são assim sintetizados: o princípio da permanência, que impõe continuidade no serviço; o da generalidade impõe serviço igual para todos; o da eficiência exige atualização do serviço; o da modicidade exige tarifas razoáveis; e o da cortesia traduz-se em bom tratamento para com o público (MEIRELLES, 2002).

Do ponto de vista dos autores administrativistas, destacamos que, para Farnham e Horton o setor público tem uma natureza multifuncional que resulta em estruturas complexas e envolve as seguintes expectativas: o atendimento dos interesses públicos e o provimento dos bens e serviços. Por outro lado os corpos públicos operam dentro

de uma estrutura legal, pois no setor público só se pode fazer o que a lei permite e prescreve: a *accountability* então deve se referir à responsabilidade e ao comportamento do funcionário em relação às restrições legais (PAULA, 2005).

4.1.3 Servidor Público

No Brasil, o cargo público sempre registrou o encontro de posicionamentos contraditórios que, dispensando o exame de fatores que concorreram para a formação de suas representações, capazes de atestar-lhes os limites, colocaram-no, de um lado, como símbolo de poder e relevância social e, de outro, alvo de críticas desabonadoras, porém sempre desejado nas várias camadas sociais.

O trabalhador o público tem a mesma condição primária de um trabalhador, pois realiza um trabalho, é remunerado pelo seu desempenho e submete-se a um conjunto de normas jurídicas que regem a relação com a pessoa jurídica que os nomeia e com o qual se relaciona e presta contas de seu exercício. Todavia, a regência jurídica da relação trabalhista firmada entre um cidadão e a pessoa pública tem um embasamento constitucional e infraconstitucional que os distancia dos demais trabalhadores, além disso, o trabalhador público submete-se a contingências que o afasta dos demais trabalhadores: os fins de sua prestação voltam-se ao atendimento dos interesses públicos, e a sua condição é de parte da pessoa jurídica empregadora, pelo que a ética que o submete não é a particular, mas àquela ditada por esta condição, e a sua relação é fundamentada no conjunto de normas diretoras de direitos, deveres e responsabilidades que formam o estatuto jurídico a defini-la (ROCHA, 1999).

O trabalhador público, denominado na Constituição Federal de 1988 de agente público, pode ser classificado, quanto ao objeto da função a ser desempenhada, em três espécies: os agentes políticos, os membros de poder e os servidores públicos, estes objeto de subclassificação, os militares e os civis.

Por sua vez nos artigos 37 a 41 da Constituição Federal em vigor, que tratam “Da Administração Pública”, é utilizada a expressão “servidor público civil” para referir os que exercem cargo, função ou emprego público não militar.

Para Dallari (1989) a palavra funcionário público, tecnicamente, designaria somente os titulares de cargos públicos, porém reconhece:

[...] Na prática, costuma-se chamar “funcionários” tanto os que ingressaram no serviço público por concurso público (e são titulares de cargos), quanto a imensa maioria dos que entram no serviço público sem concurso público, seja mediante um simples teste de aptidão, seja por um processo seletivo simplificado, seja por puro apadrinhamento político.” (DALLARI, 1989, p. 29).

Tendo em vista que o presente trabalho trata de pesquisa junto a servidores do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o exame, a seguir, se restringirá ao conceito e considerações acerca do servidor público.

Assim, servidor público é a pessoa física que participa de uma relação jurídica trabalhista de caráter não eventual com uma pessoa estatal, sob regime de direito público ou determinado por princípios de direito administrativo, investindo-se em cargo público de natureza civil. É um trabalhador público voltado à produção de um bem ou serviço que no caso será sempre público, ou vocacionado à realização deste, cumprindo um papel cidadão na condução da coisa pública em cujo desempenho lhe é dado trabalhar. Por isso, diversamente do trabalhador privado ou autônomo, ele detém uma dupla condição jurídica: a de cidadão componente da estrutura orgânica da entidade política estatal e a de trabalhador (ROCHA, 1999).

A forma de ingresso do servidor público está prevista no inciso II do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que assim estabelece: “[...] a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarada em lei de livre nomeação e exoneração” (BRASIL, 2005).

À primeira forma de ingresso corresponde o caráter absolutamente impessoal, restrito ao preenchimento dos requisitos do cargo, como escolaridade, provas e títulos,

e exames biométricos, sendo o contrato de trabalho regido por estatuto próprio, que estabelece os direitos, deveres, proibições e regras do contrato (no caso dos servidores públicos são regidos pela Lei n. 8.112/90). Estes servidores estão sujeitos, ainda, a Regimes Próprios de Previdência (art. 40 da CF/88) que, dentre outras medidas, estabelecem regras próprias para aposentadoria destes servidores.

Por outro lado, ao ingresso através de cargo comissionado, corresponde o caráter político da distribuição de cargos públicos. Assim sendo, supõe-se que os cargos em comissão deveriam ser em número reduzido e que estariam destinados a funções de assessoramento junto aos governos que se alternam no poder, próprias dos regimes democráticos, guardando alguma especialidade profissional necessária à implementação dos programas de governo e inerentes às atividades públicas. Entretanto, conforme pesquisa realizada por França (1994) entre servidores federais no Rio de Janeiro, da população entrevistada, apenas 40% havia ingressado por concurso público.

Registra-se que, apresentando realidade diversa, no quadro de servidores do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, apenas 07 servidores, de um total de mais de 1000 servidores, ingressaram por meio de nomeação em cargo em comissão (sem a realização de concurso público, conforme dados obtidos junto a Divisão de Cadastro de Pessoal,

Estes servidores não estão sujeitos ao Regime Próprio da Previdência dos servidores públicos, aplicando-se a eles as regras de aposentadoria do regime geral da previdência social (§13 do art. 40 da CF/88).

O regime jurídico formulado para o servidor público, em face da especificidade da dupla condição de partícipe interno do Estado e de trabalhador membro da sociedade, revela e traduz o modelo de Estado adotado, sua ideologia e suas opções, inclusive sociais. Isso se evidencia, no presente, no discurso e prática do denominado neoliberalismo patenteando uma experiência política estatal, segundo a qual mais que um modelo de Estado traça-se um paradigma de um não-Estado. Nele se quer menos serviço público (porque as atividades se tornam objeto de cobiça mercadológica expostas e entregues ao empresário particular) e pretende-se gerenciar tal atividade com servidores que sejam cada vez mais e apenas trabalhadores, distantes dos

princípios que os integram a uma pessoa jurídica. O modelo de “Estado gerencial” seria um “Estado mínimo”, no qual o servidor público torna-se cada vez menos servidor, atuando cada vez menos como cidadão que serve aos demais na investidura que lhe é conferida no cargo público, e cada vez põe-se mais como um profissional com a configuração profissional de um trabalhador do mercado de trabalho (ROCHA, 1999).

O modelo de “Estado gerencial”, que se alinha ao movimento internacional de reforma do Estado e utiliza como referências as experiências do Reino Unido e dos Estados Unidos, e segue as recomendações do Consenso de Washington, foi concebido no início do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com a participação ativa do então ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998), sendo implementado por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, também conhecida como emenda da reforma administrativa.

Segundo Bresser-Pereira (1998), além de reorganizar o aparelho de Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, a reforma também deveria transformar o modelo de administração pública vigente, apontando a necessidade de transformar a “cultura burocrática” do Estado em “cultura gerencial”. Para o autor, caberia aos administradores públicos explorarem a dimensão gestão, colocando em prática as novas idéias gerenciais para oferecer um serviço público de melhor qualidade e de menor custo ao “cidadão-cliente”. Essa transformação ocorreria pela utilização das idéias e ferramentas de gestão mais recentes do setor privado “criticamente adaptadas” ao setor público: os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, a administração participativa e outras.

Examinando o assunto, Paula (2005), conclui que a implementação do modelo gerencialista de gestão pública não resultou em uma ruptura com a linha tecnocrática, além de continuar reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo, pois o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas, e o ideal tecnocrático foi reconstruído pela nova política de recursos humanos. Por outro lado, a estrutura e dinâmica do Estado pós reforma não garantiram uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas.

Neste contexto, cabe ressaltar, que por meio da reforma administrativa (EC 19/98) o regime jurídico único dos servidores públicos, criado pela CF/88, deixa de ser único, possibilitando a contratação de funcionários públicos por meio do regime celetista e de um regime especial de emprego público. Outra mudança promovida pela EC 19/98 foi a flexibilização da estabilidade nos cargos por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros, contribuindo para implementação da administração gerencial.

Como parte integrante deste processo de reformas, sobreveio a Emenda Constitucional n. 20, de 1998, realizando a primeira reforma previdenciária e dando início a um processo, que se estende até hoje, de novas reformas, especialmente no tocante à aposentadoria.

Segundo Paula (2005), o Estado Gerencial tem origem na transferência das novas características das organizações empresarias (flexibilização, descentralização, práticas e lógica que permeia o setor privado) para o aparelho do Estado. Neste âmbito, a organização burocrática – centralizada, hierárquica, autoritária e baseada em regras, disciplina e divisão do trabalho – estaria cedendo espaço para organizações pós-modernas. Estas características sugerem uma transição para o modelo pós-burocrático de organização. No entanto, é preciso analisar a questão cuidadosamente, reexaminando o perfil da burocracia.

4.2 BUROCRACIA

Abordaremos a seguir, de forma sucinta, a burocracia como forma de dominação nas organizações, tendo em vista ser modelo predominante nas organizações públicas, e, em especial, no Poder Judiciário.

O exercício de dominação se estabelece na realidade social, onde o indivíduo aprende a manifestar-se de forma distinta da expressão de seu desejo. As sociedades humanas, ao longo de sua história, registram formas de proibição e regulamentação

que criaram o Estado e as instituições, como a religião, a força e a organização, sendo mecanismos de dominação e seu exercício (MOTTA, 1991).

Reforça-se, assim, a diferença, estabelecida por Weber (1999), entre o poder e dominação, caracterizando-se o poder pela possibilidade de um grupo ou pessoa executar sua própria vontade, mesmo contra o consenso da maioria; e a dominação pela adoção da determinação dos dominadores pelos dominados.

Segundo Weber (1999) há três tipos puros de dominação legítima, sendo que a vigência de sua legitimidade pode ser:

1. de caráter racional: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), ou
2. de caráter tradicional: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional), ou, por fim,
3. de caráter carismático: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática) (WEBER, 1999, p. 141).

Segundo o autor a dominação legal baseia-se na vigência das seguintes idéias entrelaçadas: que todo direito pode ser estatuído de modo racional; que todo direito é um cosmos de regras abstratas; que o senhor legal típico enquanto ordena, e com, isso manda, obedece por sua parte à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições; que quem obedece só obedece ao direito (regras e normas segundo as quais se procede).

Embora a dominação legal possa assumir formas muito diversas, nos interessa neste estudo a análise típico-ideal da estrutura de dominação mais pura dentro do quadro administrativo do funcionalismo, ou seja, da burocracia.

As características da organização burocrática foram analisadas por Weber (1999) e sustentaram o tipo ideal por ele descrito: uma organização baseada na dominação racional-legal e caracterizada pelo formalismo, impessoalidade, hierarquia e administração profissional. Em outras palavras, uma organização que obtém a

obediência dos funcionários através de regras e da centralização da autoridade na cúpula gerencial. Durante boa parte do século XX, os autores clássicos apontaram a organização burocrática como garantia de bom funcionamento das organizações (PAULA, 2005).

O modelo burocrático encontra-se positivado no ordenamento jurídico-brasileiro, por meio dos princípios da Administração Pública, previstos no art. 37 da CF/88, especialmente os da impessoalidade e eficiência, explicitando a exigência de objetividade e racionalidade dos atos da autoridade (BUCCI, 2002).

Segundo Bergue (2005), a administração burocrática foi uma evolução na gestão pública brasileira, tendo em vista que, anteriormente, o modelo adotado era o patrimonialista, em que a propriedade pública confundia-se com a propriedade privada do administrador, embora, ainda hoje, há casos em que os modelos coexistam.

Em meados da década de 90, tem início, no Brasil, o movimento de reforma do Aparelho do Estado, orientando-se para uma gestão pautada essencialmente por resultados, com adesão ao modelo de organização empreendedora, gerencial e flexível, inspirando-se em reformas realizadas em outros países, destacando-se Inglaterra, EUA e Chile.

Nesse âmbito, a organização burocrática – centralizada, hierárquica, autoritária e baseada em regras, disciplina e divisão do trabalho, cede espaço para a organização pós-moderna, caracterizada pela descentralização, pela estruturação em rede e pelo uso intensivo de tecnologia de informação. Os programas de reengenharia, o downsizing, a terceirização, a virtualização organizacional, a flexibilização das contratações e outros recursos de “enxugamento” se inserem neste contexto (PAULA, 2005).

Emerge, assim, a burocracia flexível que continua se baseando nas relações associativas racionais, que Weber considera base da dominação burocrática, no entanto, uma vez que a rigidez não é mais o melhor caminho para responder às contingências e obter a obediência dos funcionários, vem promovendo várias

transformações nas organizações: flexibilização de competências de acordo com a necessidade da empresa; novas tecnologias de informação; maior exigência de iniciativa e capacidade de inovação. Por sua vez, as características organizacionais do aparelho de Estado, que adota a nova administração pública (gerencial), se assemelham à burocracia flexível, levando a um Estado contemporâneo gerencial, ou seja, um corpo político e administrativo permeado por movimentos simultâneos de descentralização e recentralização e também por relações competitivas, tanto horizontais como verticais, nas quais o poder é flexibilizado e se encontra disperso (PAULA, 2005).

Este movimento de transformação pode ser ilustrado com a promulgação de sucessivas emendas constitucionais (destaca-se a EC 19/98 – reforma administrativa) e convergente legislação infraconstitucional editada com o propósito de promover ajustes pontuais, notadamente nas áreas da educação, saúde, fiscal, previdenciária e administrativa geral. (BERGUE, 2005).

Neste contexto o autor assinala (BERGUE, 2005, p. 67):

Pode-se, em síntese, afirmar, que o estágio de desenvolvimento atual da administração pública, observadas as especificidades de cada caso, pode ser definido como um aparelho burocrático estruturalmente frágil, com o predomínio de um padrão cultural marcado por profundos traços de natureza patrimonialista, compelido a orientar-se para uma ação gerencial (pautada por resultados).

Por sua vez, Paula (2005), apontando falhas no Estado gerencial, diz que este enfatiza a boa administração, mas não se direciona para a superação de contradições e conflitos sociais, resultando em um Estado distanciado dos problemas políticos que é reforçado pela nova administração pública, pois esta não se volta para a evolução dos sistemas administrativos e deixa de enfrentar adequadamente a complexidade e os desafios da dinâmica política, merecendo questionamentos quanto à sua eficiência administrativa.

4.3 REFORMAS CONSTITUCIONAIS PREVIDENCIÁRIAS (APOSENTADORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS)

4.3.1 Contextualização das reformas previdenciárias

É intrínseco à própria natureza humana que o indivíduo envide todos os esforços individuais e coletivos, destinados a promover o seu bem-estar e de sua família e a superar eventuais situações de privação dos bens necessários para uma vida digna em sociedade. Por conseguinte, será na ausência dos rendimentos decorrentes do trabalho que a importância da previdência social, poderá ser sentida em sua plenitude. É por meio da aposentadoria que a previdência social deve assegurar aos servidores públicos, como trabalhadores que são, os rendimentos na velhice (ROCHA, 1999).

“A aposentadoria é a garantia de inatividade remunerada reconhecida aos servidores que já prestaram longos anos de serviço ou se tornaram incapacitados para suas funções” (MEIRELLES, 2002, p. 428).

Passamos a examinar o histórico da aposentadoria e as recentes reformas que promoveram mudanças nas regras de concessão da aposentadoria. Em face do foco do tema proposto o exame será dirigido à aposentadoria dos servidores públicos.

As Constituições brasileiras preocuparam-se com a aposentadoria dos servidores públicos desde os primeiros tempos, porque é uma contingência do homem a eventualidade de ser conduzido à inatividade involuntária, motivada que seja pelo advento de idade a limitar as forças e as condições do trabalhador ou pela superveniência de moléstia a impor-lhe restrições (ROCHA, 1999).

Assim, já na primeira Constituição Republicana (1891), estava assegurado o direito à aposentadoria por invalidez aos funcionários públicos. A Constituição de 1946, por sua vez, incluiu no ordenamento a possibilidade de aposentadoria voluntária por tempo de serviço do funcionário, instituiu a aposentadoria proporcional e alterou a idade-limite para aposentadoria compulsória de 78 para 70 anos. O advento da Constituição de 1998 encontrou, assim, delimitado o tema da aposentadoria dos servidores públicos, todavia, um novo espectro de direitos sociais, com a ampliação dos direitos dos trabalhadores e com um diferencial relativo ao direito à seguridade

social, determinava ênfase nova ao tema, evidenciada pela introdução do princípio da solidariedade social. Especificamente quanto à aposentadoria dos servidores públicos (art. 40) a Constituição de 1988, diferentemente das anteriores, não fixou limite mínimo de idade para aquisição do direito à aposentadoria voluntária, manteve o direito à revisão de proventos, acrescentado que ela se daria na mesma proporção e na mesma data dos servidores em atividade, e, o que foi uma conquista maior, a garantia de que aos inativos seriam estendidos os benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade (denominado direito à paridade com os servidores ativos) (ROCHA, 1999).

É possível observar assim, que desde a Constituição de 1891 até a Constituição de 1988, portanto em quase 100 anos, as mudanças que ocorreram nas regras de aposentadoria foram em benefício do trabalhador, e perduravam por períodos longos, criando uma estabilidade e segurança nas relações de trabalho.

Contudo, a partir de 1995, com a deterioração contínua da capacidade de financiamento do sistema previdenciário, teve início o processo de discussão das Reformas Previdenciárias, medida que atendia às recomendações produzidas pelo Consenso de Washington, realizado em 1989 com representantes do governo dos EUA, dos organismos financeiros internacionais e economistas de diversos países.

Recapitulando, o Consenso de Washington teve origem nas críticas das políticas de substituição de importações, no argumento de que a abertura econômica levaria a taxas de crescimento superiores (posteriormente questionado), na crise econômica dos países de industrialização recentes e o colapso das economias de planificação centralizada, e produziu diversas recomendações, dentre as quais, neste momento, cabe destacar: o ajuste estrutural do déficit público, a redução do tamanho do Estado e a reestruturação do sistema previdenciário (PAULA, 2005).

Seguindo o receituário do Consenso de Washington, o processo de discussão da Reforma da Previdência, no Brasil, resultou na Emenda Constitucional n. 20, de 16/12/1998, que promoveu alterações nas regras de aposentadoria dos servidores públicos. Neste período, além da reforma previdenciária ocorre a reforma administrativa

(EC n. 19) implementando a administração pública gerencial, dentre outras medidas também recomendadas pelo Consenso de Washington.

Dentre as causas específicas da crise da previdência no Brasil destacam-se: (a) a expectativa de vida nas três últimas décadas subiu de 58 anos, em 1970, para 68,9 anos em 2001, não havendo limite de idade para aposentadoria; (b) nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil cresceu apenas, em média, 1% ao ano; (c) a economia informal adquiriu um peso enorme no país, estimando-se que 50% da população economicamente ativa não verta contribuições para a previdência, de forma que a relação entre ativos e inativos era inferior a dois; (d) significativa ampliação da proteção social efetuada pela Constituição Federal/88; (e) equívocos estruturais da proteção previdenciária prevista nos regimes próprios (ROCHA, 2006).

Merece registro que foi por meio da EC n. 20/98 que foi instituído limite de idade para aposentadoria dos servidores públicos federais, enquanto, no mundo inteiro a transição demográfica já determinava a revisão dos limites etários para concessão de aposentadorias. Segundo Chechin (2002), graças à concessão de aposentadorias com idades baixas, o sistema brasileiro consegue obter uma média de pagamento do benefício de 20 anos, superior inclusive à média dos países da Organização para Cooperação Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Já em 2003 ocorre nova reforma da previdência (EC n. 41) justificada, conforme consta na exposição de motivos da emenda, pela abrangência incompleta e parcial da EC n. 20, persistindo regras bastante diferenciadas entre o regime geral e os regimes próprios de previdência social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da equidade e da sustentabilidade de longo prazo.

Enquanto a reforma da previdência promovida pela EC 20/98 foi orientada para todo o sistema de previdência a da EC 41/03 direcionou-se para o regime dos servidores públicos, promovendo alterações substanciais nas regras de aposentadoria, estabelecendo novos requisitos e tornando mais rigorosos os já existentes, conforme demonstrado adiante, no item 4.3.2.

Tivemos, ainda, mais uma modificação no sistema constitucional previdenciário, promovido pela EC 47, de 05/07/05, denominada "PEC Paralela, que, em síntese, suaviza as normas de transição da EC 41/03, sendo aplicável aos servidores que

ingressaram antes da EC 41/03, assegurando, ainda, uma regra diferenciada para os servidores com ingresso no serviço público anterior à EC 20/98. Em que pese a suavização promovida pela EC 47/05, cabe destacar que as regras de transição da EC 41 são bem mais severas do que as regras de transição estabelecidas na EC 20/98, conforme se verificará no item seguinte.

4.3.2 Evolução das diferentes modalidades de aposentadorias

Como já salientado, a análise será restrita as regras de aposentadoria dos servidores públicos federais (civis) e partirá das regras de aposentadoria previstas na redação originária da Constituição Federal de 1988 e legislação complementar (Lei n. 8.112/90 - estatuto dos servidores públicos federais), tendo em vista que as reformas nas regras de aposentadoria ocorreram em momento posterior.

a) Aposentadorias voluntárias:

De acordo com a redação originária da Constituição de 1988 e as disposições da Lei n. 8.112/90, existiam as seguintes possibilidades de obtenção de aposentadorias voluntárias para servidores públicos:

1 - Com proventos integrais:

Homem: 35 anos de serviço;

Mulher: 30 anos de serviço.

2 - Com proventos proporcionais ao tempo de serviço:

Homem: 30 anos de serviço;

Mulher: 25 anos de serviço.

3 - Por idade com proventos proporcionais ao tempo de serviço:

Homem: 65 anos;

Mulher: 60 anos.

b) Aposentadoria por invalidez:

Benefício devido ao servidor público que tem sua capacidade laboral totalmente comprometida. Quanto a forma de cálculo dos proventos pode ser:

1 - Proventos integrais:

Quando decorrer de doença grave prevista em lei.

2 - Proventos proporcionais:

Quando decorrer de doença não especificada em lei.

c) Aposentadoria compulsória:

Aposentadoria compulsória do servidor público – homem ou mulher – ao implementar 70 anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

As mudanças nas regras de aposentadoria tiveram início com a Emenda Constitucional 20/98 que eliminou a aposentadoria por tempo de serviço, instituindo, em substituição, a aposentadoria por tempo de contribuição e estabelecendo o requisito de idade e, ainda, tempo mínimo no serviço público e no cargo efetivo. A aposentadoria proporcional por tempo de serviço (contribuição) foi extinta, mantendo, todavia, regras de transição para os servidores que ingressaram no serviço público em data anterior à EC 20/98. As regras de aposentadoria voluntária passaram a ser as seguintes:

1 - Com proventos integrais

Cumprimento do tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 05 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

35 anos de contribuição e 60 anos de idade, se homem;

30 anos de contribuição e 55 anos de idade, se mulher.

2 - Por idade com proventos proporcionais ao tempo de contribuição

Cumprimento do tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 05 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado os seguintes requisitos de idade:

Homem: 65 anos;

Mulher: 60 anos;

3 - Regras de transição para servidores com ingresso antes da EC nº20/98 (16/12/98)

3.1 - Aposentadoria com proventos integrais:

Homem: 53 anos de idade e 35 anos de contribuição;

Mulher: 48 anos de idade e 30 anos de contribuição;

Período adicional de 20% sobre o tempo que faltava na data da promulgação da emenda (pedágio).

3.2 - Aposentadoria com proventos proporcionais:

Homem: 53 anos de idade e 30 anos de contribuição;

Mulher: 48 anos de idade e 25 anos de contribuição;

Período adicional de 40% sobre o tempo que faltava na data da promulgação da emenda (pedágio).

Nota-se que, apesar da instituição de novos requisitos para aposentadoria, como idade mínima de 60 anos para homem e 55 para mulher, a EC nº20/98, por meio das regras de transição, assegurou requisitos mais brandos para àqueles servidores que já

estavam em atividade, favorecendo, especialmente, àqueles que já estavam próximos à concessão do benefício.

Sobreveio a Emenda Constitucional nº41/03 que eliminou a regra da integralidade (valor dos proventos correspondente ao valor da remuneração do cargo efetivo do servidor) determinando o cálculo dos proventos pela média das remunerações utilizadas como base de contribuição previdenciária, inclusive para as aposentadorias por invalidez. A referida emenda também terminou com a paridade dos proventos (reajuste de acordo com servidores em atividade) assegurando, apenas, o reajustamento dos benefícios para preservá-los o valor real. Todavia, a referida emenda assegurou a integralidade e a paridade, chamada parcial, aos servidores que ingressaram no serviço público até 31/12/03, desde que preenchidos outros requisitos, conforme demonstrado a seguir.

Registra-se, ainda, que a EC 41/03 instituiu a cobrança de contribuição previdenciária sobre os proventos dos inativos (11 % incidente sobre o valor que exceder o teto do regime geral da previdência). Além disso a EC n. 41/03 revogou as regras de transição previstas na EC n. 20/98, trazendo novas regras de transição com requisitos mais severos que os anteriores, conforme segue:

- 1 Regra de transição do art. 2º da EC n. 41/03 (para servidores com ingresso até a data da publicação da EC n. 20/98 (16/12/98):

Idade mínima: 53 anos, se homem, ou 48 anos, se mulher;

Período de contribuição: 35 anos, se homem, ou 30 anos, se mulher;

Tempo no cargo: 05 anos;

Período adicional: 20 % sobre o tempo que faltava na data da promulgação da EC nº20/98;

Obs.:

- a) Redutor (atualmente de 5%) para cada ano antecipado em relação a idade de 60 anos-homem e 55 anos-mulher;
- b) Não há integralidade e paridade.

2 Regra de transição do art. 6º da EC n. 41/03 (para servidores com ingresso até a data da publicação da EC n. 41/03 (31/12/03):

Idade mínima: 60 anos, se homem, ou 55 anos, se mulher;

Período de contribuição: 35 anos, se homem, ou 30 anos, se mulher;

Tempo de serviço público: 20 anos;

Tempo na carreira: 10 anos;

Tempo no cargo: 05 anos;

Obs.: Integralidade e paridade (assegurada pela EC 47/05) com os servidores ativos.

Pôr sua vez, a EC 47/05, além de estender a paridade à regra de transição do art. 6º da EC 41/03, trouxe uma nova regra de transição para os servidores que ingressaram até a publicação da EC 20/98 (16/12/98), conforme segue:

- Regra de transição do art. 3º da EC 47/05:

Idade mínima: resultante da redução, relativamente aos limites de 60 anos-homem e 55 anos-mulher, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder o tempo de contribuição de 35 anos, para homem, e 30 anos para mulher;

Período de contribuição: 35 anos, se homem, ou 30 anos, se mulher;

Tempo de serviço público: 25 anos;

Tempo na carreira: 15 anos;

Tempo no cargo: 05 anos;

Obs.: Integralidade e paridade com os servidores ativos.

Os dados apresentados demonstram a diversidade e complexidade das atuais regras de aposentaria dos servidores públicos, após três reformas previdenciárias que trataram do tema. Traçando-se um comparativo entre as regras originárias da CF/88 e as regras atuais é possível destacar a criação do requisito da idade mínima para aposentadoria e medidas para extinção da paridade e integralidade.

O reconhecimento da necessidade de serem promovidas reestruturações e aperfeiçoamento na previdência dos servidores públicos no Brasil, uma vez que essa técnica é profundamente sensível às transformações da dinâmica social, não impede o questionamento, e mesmo a rejeição de pontos das reformas que afetem o núcleo do direito fundamental à aposentadoria, desrespeitem nossa experiência histórica, desconsiderem a peculiaridade das carreiras de Estado, ou atinjam situações jurídicas consolidadas (ROCHA, 2006).

Quanto ao assunto o autor assinala, ainda, que o direito, como regra social que é, está sujeito a sofrer constantes adaptações por força de fatores econômicos, sociais e políticos, todavia, quando focamos as normas constitucionais, as quais retratam e definem o conteúdo do próprio Estado, as mudanças devem ser encaradas com maior reserva, porquanto a instabilidade constitucional é extremamente nociva para instituições de um Estado democrático, pois, cada reforma constitucional expressa a idéia de que se atribui maior valor às exigências de índole fática do que à ordem normativa (ROCHA, 2006).

4.3.3 Perspectivas quanto a novas mudanças nas aposentadorias

As reformas realizadas no sistema previdenciário, nos mais diversos países, foram estudadas por Mesa-Lago (2003), que a partir desse estudo classificou as reformas como estruturais e paramétricas (não estruturais).

As reformas não estruturais buscam o aperfeiçoamento do sistema público, tendo como objetivos principais uma vinculação mais estreita dos sistemas de seguridade social com as necessidades sociais mais prementes, mediante a correção de eventuais distorções e a implementação de requisitos mais rigorosos como aumento

da idade, tempo de contribuição e introdução de mecanismos que diminuem a taxa de retorno, sendo apoiadas pela OIT e pela AISS. Predominam na Europa ocidental e nos demais países desenvolvidos onde os sistemas de financiamento são majoritariamente por repartição (ROCHA, 2006).

Já as reformas estruturais têm sido implementadas principalmente na América Latina e no Leste Europeu, efetivadas mediante as diretrizes preconizadas pelo Banco Mundial e apoiadas pela Federação Internacional de Administradoras de Fundo de Pensão. Neste modelo, em síntese, os fundos para aposentadoria são gerenciados pelo setor privado, cabendo ao governo, quando for o caso, somente a remuneração até um limite de valor baixo (ROCHA, 2006).

Comprovadamente, o que ocorre é a abertura de um grande flão de mercado para as administradoras de fundo de pensão, obrigando os trabalhadores a contribuírem para a previdência privada. Conforme se verifica pela experiência da Argentina (1993) e do Uruguai (1995) tais reformas não criaram as alegadas condições de desenvolvimento econômico, evidenciando a necessidade de cada país embasar o seu sistema de previdência de acordo com suas peculiaridades (ROCHA, 2006).

Contudo, desprezando tais fatos, a EC 41/03 inspirou-se no sistema do Banco Mundial. A unificação dos regimes afigura-se como um primeiro passo rumo a privatização de toda previdência pública. Não obstante as reformas já realizadas permanece a alegação de que o sistema previdenciário é deficitário, necessitando de novas reformas. Registra-se, ainda, que já em 1994, o documento da CNI “Rumo ao Crescimento : a visão da Indústria” já propugnava por um modelo de previdência social oficial básica com benefício definido em torno de um salário mínimo. Desta forma, em um futuro próximo, poderemos ter novas reformas rumo à extinção da previdência pública, a qual será convertida em mera assistência social (ROCHA, 2006).

Registra-se, ainda, que a Reforma da Previdência era proposta comum nos programas dos principais candidatos à Presidência da República, na eleição recentemente realizada, e que reconduziu o Presidente Lula a novo mandato. Além disso, o assunto freqüentemente é noticiado na imprensa, e, em que pese posições

divergentes e a falta de uma discussão mais aprofundada com a participação da sociedade organizada, uma nova reforma previdenciária parece ser inevitável, deslocando a discussão para sua abrangência e profundidade com que irá reformular as normas atuais.

Neste contexto, pertinente a conclusão de Correia (2006) ao examinar a reforma previdenciária e os direitos sociais adquiridos:

Para que vislumbremos um Estado Democrático de Direito efetivo, deve ser observada a manutenção dos direitos sociais. Do contrário, a cada emenda constitucional, observaremos o descrédito de nossas normas constitucionais que, aos poucos, irão se tornar apenas um pedaço de papel, despido de conteúdo normativo (CORREIA, 2006, p. 246).

Diante das considerações apresentadas, importante referir que a pesquisa coordenada por Zanelli (1994), tratando da percepção de servidores em relação à aposentadoria, revelou que a possibilidade de mudanças em aspectos normativos do sistema já se delineava como o principal fator de intranqüilidade entre os servidores pesquisados.

4.4 A SAÚDE DO TRABALHADOR NO SEU AMBIENTE DE TRABALHO

O presente trabalho propõe-se a examinar de que maneira o processo cíclico de alterações nas regras de aposentadoria do servidor público afetam a vida deste trabalhador, especialmente em seu ambiente de trabalho. Desta forma, necessária uma abordagem sucinta acerca dos fatores que interferem na saúde do trabalhador.

Dejours, Dessors e Desrioux (1993, p. 99) compreendem que, através das diferentes relações do indivíduo com seu trabalho, sua saúde seja implicada no mais alto nível. Segundo a Organização Mundial da Saúde, “[...] a saúde é um estado completo de bem-estar físico, mental, e social e não consiste, somente, em uma ausência de doença ou enfermidade”.

Segundo Dejours (1993), o trabalho contém vários elementos que influenciam a formação da auto-imagem do trabalhador que, por sua vez, é razão para o sofrimento.

Tais pesquisas revelam que situações de medo e de tédio são responsáveis pela emergência do sofrimento, que se reflete em sintomas como ansiedade e a insatisfação. Apontam, ainda, para a relação entre esses sintomas e a desestruturação das relações psicoafetivas com os colegas; frustrações e adormecimento intelectual.

Por sua vez, pesquisas realizadas por Jayet (1994) resultaram em diversos indicadores de sofrimento no trabalho, dentre os quais destacamos: medo físico relacionado à fragilidade do corpo quando exposto a determinada condição de trabalho; medo moral, que significa o medo do julgamento dos outros e de não suportar a situação de pressão e adversidade na qual realiza a tarefa; ininteligibilidade das decisões organizacionais, que gera falta de referência da realidade; conflitos entre valores individuais e organizacionais; incertezas sobre o futuro da organização e seu próprio futuro; sentimento de injustiça, falta de confiança.

No tocante a saúde do trabalhador merece registro o número crescente de doenças ocupacionais decorrentes dos casos de Lesões por Esforço Repetitivo (LER) e Distúrbio Osteomuscular Relacionado ao Trabalho (DORT). Estas doenças até a pouco inexistentes ou restritas a certos nichos empresariais tornaram-se comuns a todos, e espalharam-se como doenças infecto-contagiosas, tornando impossibilitados para o trabalho, milhares de trabalhadores, muitas vezes sendo aposentados por invalidez (DEJOURS, 1994).

Outro fator relacionado ao comportamento e saúde do servidor diz respeito à motivação no trabalho, que passamos a examinar.

Para Robbins (2000, p. 342), Motivação é a “disposição de exercer um nível elevado e permanente de esforço em favor das metas da organização, sob a condição de que o esforço seja capaz de satisfazer alguma necessidade individual”.

Abordando o assunto, Bergue (2006), assinala:

Sabendo-se que as pessoas detêm diferentes expectativas em relação à sua vida e ao trabalho, bem como impõem-se diferentes objetivos nesses mesmos campos, cabe ao gestor público compreender os mecanismos responsáveis pela estimulação das pessoas, procurando empregá-los de forma a definir uma

rota de convergência entre os objetivos institucionais e individuais. (BERGUE, 2006, p. 261).

Dentre as diversas construções teóricas com vistas a explicar a influência dos diferentes níveis de motivação no comportamento humano, especialmente no ambiente do trabalho, abordaremos a seguir, o modelo de análise da dinâmica comportamental nas organizações desenvolvido por Frederick Herzberg (1973), tendo em vista que o modelo proposto pelo autor poderá enquadrar os reflexos das tensões promovidas pela insegurança gerada pelas reiteradas reformas no sistema previdenciário.

Segundo a denominada Teoria dos Dois Fatores, proposta por Herzberg (1973), a satisfação está associada a um conjunto fatores identificados com o cargo, e um conjunto de fatores relacionados com o contexto em que o cargo se insere, sendo que o primeiro conjunto de fatores responde pela satisfação e, o segundo, responde pela insatisfação do indivíduo.

Os fatores relacionados às características do cargo foram denominados, pelo autor, como motivacionais ou satisfacientes, e o outro conjunto de fatores relacionados com as condições gerais do ambiente em que se insere o cargo, como fatores de natureza higiênica, os quais não contribuem para aumentar o nível de satisfação do indivíduo, apenas garantem que o indivíduo não se sinta insatisfeito em relação ao trabalho.

Os fatores higiênicos (extrínsecos ao cargo), segundo Herzberg (1973), são fundamentalmente: condições gerais do ambiente de trabalho (iluminação, limpeza, nível de ruídos, etc.); remuneração; relação com superiores e colegas.

Por outro lado, os fatores motivacionais (intrínsecos ao cargo), são: nível de responsabilidade; conteúdo do cargo; nível de reconhecimento do trabalho executado.

5 METODOLOGIA

Tendo em vista que o objetivo da pesquisa é conhecer e analisar a percepção dos servidores do Tribunal Regional Federal da 4ª Região diante das sistemáticas alterações das regras de aposentadoria dos servidores públicos, a pesquisa consiste em uma análise qualitativa, com entrevista em profundidade semi-estruturada e amostragem intencional.

5.1 ESTRUTURA DA PESQUISA: ESTUDO DE CASO COM ABORDAGEM

QUALITATIVA:

O método qualitativo, de acordo com Victora, Knauth e Hassen (2000), é usado para entender o contexto onde algum fenômeno ocorre, permitindo a observação de vários elementos em um pequeno grupo. Assim, é capaz de propiciar um conhecimento aprofundado de um evento, possibilitando a explicação de comportamentos.

Por sua vez, segundo Godoy (1995, p. 58), diferentemente da abordagem quantitativa:

A pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve.

Considerando, ainda, o fato de realizar a pesquisa junto a alguns servidores, esta se enquadra como estudo de caso, que, de acordo com Yin (2005), é uma estratégia de pesquisa que busca examinar um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto.

5.2 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Os instrumentos de coleta de dados utilizados no estudo são a entrevista e a observação, além da pesquisa bibliográfica.

5.2.1 Entrevista semi-estruturada

A forma de entrevista utilizada foi a semi-estruturada e aplicada em profundidade. Optou-se por esta estratégia de coleta por ser a mais coerente com o objeto de estudo e com as características do contexto, notadamente das pessoas-fonte dos dados. A entrevista semi-estruturada, conforme (ROESCH, 1996), emprega questões abertas que permitiram entender e captar a perspectiva dos participantes da pesquisa.

A entrevista em profundidade (semi-estruturada ou não estruturada) é a técnica fundamental da pesquisa qualitativa. É considerada por Elton Mayo – o fundador da Escola de Relações Humanas da Administração – como o método básico da Ciências Sociais, tendo como objetivo primário entender o significado que os entrevistados atribuem a questões e situações em contextos que não foram estruturados anteriormente a partir de suposições do entrevistador (ROESCH, 1996).

Os critérios utilizados para a definição das pessoas entrevistadas foram os seguintes:

Entrevistas realizadas com servidores ativos do TRF 4ª Região, abrangendo as seguintes situações:

- Situação 1: servidores que estão ou estariam próximos da aposentadoria (se as regras não fossem alteradas);

- Situação 2: servidores cuja aposentadoria se implementará a médio ou longo prazo;

Estas entrevistas seguem um roteiro não rígido, organizadas em tópicos, e visam identificar o impacto do processo de reformas previdenciárias nos servidores do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

5.2.2 Observação: reação e comportamento

A qualidade dos dados obtidos na entrevista depende da habilidade do entrevistador, do nível de confiança que se estabelece entre entrevistador e entrevistado e da relevância da pesquisa para os entrevistados. Desse modo, o entrevistador deve ser capaz de ouvir e evitar suas opiniões e seus sentimentos na situação. É preciso também observar a reação e mensagens não verbais emitidas pelo entrevistado (ROESCH, 1996).

6 ESTUDO DE CASO

6.1 CONTEXTO

O estudo de caso, por meio de entrevistas semi-estruturadas, foi realizado com servidores ativos do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com sede em Porto Alegre e jurisdição no território dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

O TRF da 4ª Região foi criado em 1989 e suas e suas competências para processar e julgar estão estabelecidas no art. 108 da Constituição Federal de 1988. Atualmente é composto por 27 desembargadores federais vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, nos termos da Constituição Federal/88, por 1001 servidores efetivos ativos (ingresso por meio de concurso público), e, ainda, 7 servidores nomeados para cargos em comissão (sem vínculo efetivo com o Tribunal).

A pesquisa foi realizada com onze servidores ativos, pertencentes ao quadro efetivo do Tribunal. Destes servidores, sete já se encontram ou, em algum momento anterior às reformas previdenciárias, se encontravam a menos de cinco anos para implementar os requisitos para aposentadoria, e, para os outros quatro servidores entrevistados, a aposentadoria está a médio ou longo prazo.

A entrevista realizada com os servidores procurou explorar os seguintes tópicos:

- 1) percepção dos servidores quanto à aposentadoria, objetivando obter informações acerca da posição de cada servidor em relação a este instituto, tais como vantagens, desvantagens, projetos, e, especificamente, em relação à perspectiva da sua aposentadoria;

- 2) percepção dos servidores entrevistados quanto às Reformas Previdenciárias que alteraram as regras de aposentadoria; por meio deste tópico buscamos

informações acerca do interesse e a forma com que o servidor acompanhou as mudanças nas regras de sua aposentadoria;

- 3) avaliação dos entrevistados quanto à real necessidade da Reformas Previdenciárias como instrumento de ajuste do sistema previdenciário; neste tópico buscou-se identificar qual a posição do servidor acerca das reformas, conhecimento da sua motivação, concordância e aceitação, crença na legitimidade e efetividade das reformas ou, de outra banda, desconhecimento, discordância, desconfiança, críticas;
- 4) o impacto das Reformas Previdenciárias na aposentadoria e na vida do entrevistado; identificar a atitude do servidor frente ao processo cíclico de reformas previdenciárias, bem como os reflexos destas mudanças no seu comportamento como cidadão e como servidor público;
- 5) percepção dos servidores entrevistados em relação à atuação da Diretoria de Recursos Humanos frente às Reformas Previdenciárias; obter o retorno do servidor em relação aos serviços oferecidos pela DRH: conhecimento dos serviços, utilização e resultados, razões para usar o não; críticas, sugestões.

A partir das informações obtidas, optamos por não utilizar a técnica de transcrição de trechos das entrevistas, haja vista que as respostas permitiram um agrupamento por categorias que apresentaram percepções semelhantes. Desta forma, os resultados serão apresentados dividindo-se os servidores em dois grupos, conforme quadro a seguir, cujas percepções serão relatadas de acordo com os tópicos anteriormente mencionados.

GRUPO 1	GRUPO 2
Servidores que estão próximos da aposentadoria (menos de 5 anos)	Servidores cuja aposentadoria está a médio ou longo prazo (mais de 5 anos)

Quadro 1 – Grupos de pessoas entrevistadas

Fonte: o autor.

6.2 RESULTADOS DA PESQUISA ORDENADO EM TÓPICOS**1) Percepção dos servidores entrevistados quanto à aposentadoria:**

Neste tópico, em particular, os servidores entrevistados de ambos os grupos destacaram a aposentadoria como um atrativo do serviço público, ao lado da estabilidade, em contrapartida à limitação de crescimento profissional (diferencial em relação à iniciativa privada onde não há esta limitação), tendo em vista tratar-se de carreiras cujo limite de crescimento e remuneratório estão estabelecidos em lei.

A aposentadoria, portanto, em muitos casos, pesou positivamente na escolha pelo serviço público, na medida em que, por ocasião do ingresso destes servidores no cargo que ocupam, às regras de aposentadoria pelo regime próprio dos servidores públicos asseguravam que ao se aposentar o servidor faria jus à mesma remuneração que percebia como ativo, bem como aos reajustes e vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade (regras da integralidade e paridade constantes da redação original da Constituição de 1988 e suprimidas pela EC 41/03). Registra-se que, diferentemente, no regime geral da previdência, ao qual estão vinculados os empregados da iniciativa privada, tanto a contribuição previdenciária quanto o valor do benefício já estavam limitados a um valor máximo (teto) estabelecido em lei.

2) Percepção dos servidores entrevistados quanto às Reformas da Previdência que alteraram as regras de aposentadoria:

Neste tópico as respostas dos entrevistados serão apresentadas de acordo com os grupos identificados no Quadro 1.

- Grupo 1: em sua maioria, acompanharam as reformas “de perto” e durante todo o seu processo, procuravam manter-se informados acerca do conteúdo das

propostas que tramitavam para alteração das regras previdenciárias, e, em especial, no modo em que afetariam suas aposentadorias;

- Grupo 2: acompanharam as reformas a distância; não buscaram informações acerca das mudanças em suas aposentadorias, principalmente porque acreditam que até se aposentarem outras reformas virão, tendo em vista que de 1998 até hoje já tivemos três reformas previdenciárias.

3) Avaliação dos entrevistados quanto à necessidade das Reformas Previdenciárias:

Os entrevistados, de ambos os grupos, manifestaram dúvidas quanto a real necessidade de reformas, e os motivos que são apresentados para justificá-las, dificultando sua aceitação. Apontaram a necessidade de outras medidas objetivando dar maior transparência ao sistema previdenciário, principalmente quanto ao tão falado déficit (auditorias, cobrar devedores, evitar desvios, maior controle). Consideraram, ainda, ser difícil uma avaliação quanto à necessidade destas reformas, e os interesse que, de fato, buscam atender, tendo em vista a divergência de dados apresentados de acordo com os interesses defendidos. Criticaram a facilidade com que ocorrem desvios e fraudes na previdência, freqüentemente noticiados pela imprensa.

Reforçando os questionamentos acerca do déficit da previdência, transcrevemos a seguir, trechos de matéria veiculada no jornal Correio do Povo (BENEFICIO..., 2006, p.11):

Benefício ilegal pesa, diz TCU

Brasília – Grande parte do rombo da Previdência decorre do pagamento ilegal de benefícios, segundo relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU). De um total de R\$ 146 bilhões pagos em 2005, R\$ 33,5 bilhões foram indevidos. O valor fica próximo do déficit registrado no ano, de R\$ 37,5 bilhões, aponta o relatório, contendo amostragem de todos os estados brasileiros.

O ministro-relator, Marcos Vilaça, diz que, de 55.412 benefícios, foram analisados 7.053, sendo que 23% apresentaram irregularidades. A mais constante, com 66,1%, se refere a pagamentos a beneficiários mortos [...].

Os dados acima, apurados pelo Tribunal de Contas da União, juntamente com desvios vultosos de valores da Previdência, praticados por quadrilhas, conforme freqüentemente denunciado, associados, ainda, a problemas de gestão do sistema previdenciário, reconhecidos pelo próprio governo, revelam que as dúvidas e questionamentos dos servidores entrevistados quanto à necessidade das reformas, e quanto aos interesses que estas atendem, são pertinentes.

O fato adquire maior relevância, na medida em que, o ajuste do tão propalado déficit do sistema previdenciário, não obstante a falta de um debate transparente e com a participação de segmentos da sociedade na busca de soluções legitimadas por este debate, tem justificado sucessivas reformas na Constituição Federal, o que, segundo Rocha (2006), é nocivo para instituições de um Estado democrático, pois, cada reforma constitucional expressa a idéia de que se atribui maior valor às exigências de índole fática do que à ordem normativa, e ainda, segundo Correia (2006, p. 246), “a cada emenda constitucional, observaremos o descrédito de nossas normas constitucionais que, aos poucos, irão se tornar apenas um pedaço de papel, despido de conteúdo normativo.”

Destaca-se, ainda, a peculiaridade de que os servidores públicos atingidos pelas reformas atuam em instituições em que a dominação é de caráter racional legal – burocracias - que, segundo Weber (1999) “é baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação”. Portanto, a crença na norma é essencial para o funcionamento das instituições burocráticas, aspecto que deveria ser considerado por àqueles que atribuem às reformas constitucionais a solução dos problemas da previdência.

4) Impacto das Reformas Previdenciárias:

Novamente é possível dividir as respostas de acordo com os grupos identificados no Quadro 1.

Grupo 1: sentem-se angustiados e inseguros durante o processo das reformas e, logo após o término, buscam informações acerca da sua aposentadoria frente as novas regras, encerrando esta fase de angústias. Segue-se um processo de assimilação destas mudanças. A maior preocupação apontada é com mudanças que acarretem redução no valor da remuneração por ocasião da aposentadoria (perda da integralidade e paridade) e, em segundo plano, com àquelas que aumentam o tempo de permanência na atividade.

No tocante à extinção da integralidade, vale relembrar, que diferentemente do regime geral, no qual o benefício da aposentadoria guardava certa proporção com os aportes vertidos, no regime próprio dos servidores ocupantes de cargos efetivos, os proventos dos inativos, na redação original da Constituição Federal de 1988, eram equivalentes à remuneração percebida pelos servidores em atividade. A EC 41/03, dando nova redação ao §3º dos art 40 da CF/88, extinguiu a regra da estabilidade ao estabelecer que:

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 tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei (ROCHA, 2005).

Com relação à regra da paridade, inserida no texto constitucional a partir de 1988, que assegurava aos aposentados a revisão na mesma proporção e na mesma data da revisão dos servidores em atividade, igualmente foi eliminada por meio da EC 41/03, criando o frágil critério da preservação do valor real para balizar o reajustamento das aposentadorias e pensões.

Contudo, a grande maioria dos servidores entrevistados, pertencentes ao grupo 1, afirma não haver interferência na motivação para o trabalho, a qual advém de outros fatores, dentre os quais destacam-se a satisfação com a atividade que desempenham e o ambiente de trabalho.

Pode-se constar assim, que de acordo com a denominada Teoria dos Dois Fatores, proposta por Herzberg (1973), a motivação destes servidores não foi atingida pelas reformas, nas quais poderia se identificar a presença de fatores higiênicos

(extrínsecos ao cargo), relacionados a insatisfação (redução na remuneração por ocasião da aposentadoria). Assim, segundo os servidores entrevistados, a motivação foi mantida por fatores, que de acordo com a Teoria de Herzberg (1973), são intrínsecos ao cargo (nível de responsabilidade, conteúdo do cargo).

Alguns servidores deste grupo, manifestaram, ainda, preocupação com doenças ocupacionais, em decorrência do aumento do tempo em atividade para implementar todos os requisitos para concessão da aposentadoria, fato que poderia resultar, inclusive, numa aposentadoria por invalidez.

Em relação ao ponto, destacamos, conforme já abordado no item 4.4, que tratou da revisão teórica da saúde do trabalhador no seu ambiente de trabalho, que segundo Dejourns (1994) as de doenças ocupacionais decorrentes dos casos de lesões por esforço repetitivo (LER) e distúrbio osteomuscular relacionado ao trabalho (DORT) – até a pouco inexistentes, têm se espalhado como doenças infecto-contagiosas, impossibilitando para o trabalho milhares de trabalhadores.

Nesse contexto, e considerando que a maioria dos servidores do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, desempenha suas atividades utilizando como ferramenta de trabalho microcomputadores, implicando, portanto, várias horas diárias de digitação, a preocupação apontada pelos servidores se apresenta pertinente e merece atenção da Instituição.

Por outro lado, merece registro que, na hipótese de aposentadoria por invalidez, o cálculo do valor dos proventos será pela média da remuneração de contribuição, o que poderá acarretar significativa redução em relação à remuneração do servidor enquanto ativo, agravando ainda mais a situação daquele que já está se aposentando por invalidez.

Grupo 2: acompanham as reformas à distância, e ainda que gerem certo descontentamento e descrédito nas regras estabelecidas na Constituição, tendo em vista suas alterações a todo momento, não sentem-se angustiados ou inseguros e , tampouco, interfere na motivação para o trabalho.

5) Percepção dos servidores entrevistados em relação à atuação da Diretoria de Recursos Humanos frente às Reformas Previdenciárias:

Respostas de acordo com os grupos identificados no Quadro 1:

Grupo 1: consideram que o espaço para atuação da Diretoria de Recursos Humanos limita-se a prestar informações, orientações e esclarecimentos logo após a aprovação das reformas, especialmente por meio de projeções de aposentadorias, onde é demonstrado, nas diversas modalidades, a data em que o servidor implementará os requisitos para aposentadoria.

Apontam que estas projeções permitem que o servidor tenha a noção exata do impacto causado pelas reformas na sua aposentadoria, o que diminui a angústia e insegurança e evita outras especulações. Saliendam a importância deste serviço, e que em outros órgãos federais isso não ocorre. Registram, contudo, que embora já tenham utilizado este serviço, ele é pouco divulgado, o que dificulta e, por vezes, inibe o seu acesso.

Consideram, ainda, que em razão da complexidade da matéria e diversidade das modalidades de aposentadoria hoje existentes, é difícil o servidor alcançar o domínio do assunto, o que aumenta a importância de um serviço que ofereça ao servidor todas as informações acerca da sua aposentadoria, bem como projeções para implementação dos requisitos para concessão do benefício, considerando as mais diversas modalidades de aposentadoria em que poderá se enquadrar.

Por outro lado, mostraram interesse no programa de preparação para aposentadoria, atualmente suspenso. Os servidores entrevistados que já haviam participado de uma etapa do programa perguntaram pelo seu andamento e salientaram sua importância.

Grupo 2: entendem, igualmente, que a atuação da DRH ficaria limitada a prestar informações e esclarecimentos acerca das novas regras, oferecendo um atendimento personalizado que permita ao interessado conhecer a sua realidade frente às novas regras. Em sua maioria, não procuraram por este serviço e desconhecem sua existência.

Com relação ao serviço de projeção de aposentadoria, mencionado pelos entrevistados, destacamos que a partir do requerimento do servidor interessado, é formulada uma projeção de sua aposentadoria, onde constará a data de implementação dos requisitos em cada uma das diversas modalidades existentes (regras antigas – se for o caso; regras atuais; regras de transição, totalizando mais de dez modalidades). Além disso, é informado acerca das peculiaridades de cada modalidade (cálculo pela média; existência de redutor; paridade; integralidade).

Por sua vez, quanto ao Programa de Preparação à Aposentadoria, referido por servidores entrevistados do Grupo 1, registra-se que âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região o programa foi instituído pela Res. n. 14, publicada em 20/04/2006, acerca da qual destacamos o seguintes aspectos:

- 1) justificativas para sua instituição: responsabilidade social do Tribunal associada ao objetivo institucional de propiciar aumento da qualidade de vida aos magistrados e servidores; benefícios psicossociais, econômicos e institucionais decorrentes da implementação do programa, bem como as repercussões positivas para o desenvolvimento organizacional e pessoal; previsão legal que estabelece como competência dos órgãos e entidades públicos a criação e o estímulo a manutenção de programas de preparação para aposentadoria (Lei n. 8.842/94 e Lei n. 10.741/03);
- 2) finalidade e destinatários: promover condições institucionais propícias ao planejamento e à capacitação no período que precede a aposentadoria, destinada aos magistrados e servidores a dois anos ou menos de adquirirem o direito à concessão de aposentadoria;
- 3) temas relacionados ao processo de aposentadoria abordados pelo programa: dimensões biológicas, psicológicas e socioculturais; afastamento do trabalho, reconhecimento social e reconstrução das identidades profissional e pessoal;

mudanças no convívio familiar e relações afetivas; tempo livre cultura e lazer; saúde e qualidade de vida, projetos de vida pós-carreira; aspectos legais e financeiros da aposentadoria.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

- a) O primeiro aspecto que chama atenção, em razão de ter sido apontado pela maioria dos entrevistados, diz respeito à dúvida quanto a real necessidade das reformas previdenciárias, centralizadas nas regras de aposentadoria, haja vista a falta de transparência nos dados relativos aos sistemas previdenciários e os interesses que elas, de fato, procuram atender, fatores estes que geram maior dificuldade na aceitação das mudanças, descrédito em relação às instituições e insatisfação enquanto cidadãos.

Reforçando a pertinência dos questionamentos apresentados pelos entrevistados, transcrevemos trechos de matéria veiculada na imprensa, onde segundo o Tribunal de Contas da União, grande parte do rombo da Previdência decorre do pagamento ilegal de benefícios.

O fato adquire maior relevância, na medida em que, o ajuste do tão propalado déficit do sistema previdenciário, não obstante a falta de um debate transparente e com a participação de segmentos da sociedade na busca de soluções legitimadas por este debate, tem justificado sucessivas reformas na Constituição Federal, o que, segundo Rocha (2006), é nocivo para instituições de um Estado democrático, pois, cada reforma constitucional expressa a idéia de que se atribui maior valor às exigências de índole fática do que à ordem normativa, e ainda, segundo Correia (2006, p. 246), “a cada emenda constitucional, observaremos o descrédito de nossas normas constitucionais que, aos poucos, irão se tornar apenas um pedaço de papel, despido de conteúdo normativo.”

Destaca-se, ainda, a peculiaridade de que os servidores públicos atingidos pelas reformas atuam em instituições em que a dominação é de caráter racional legal –

burocracias - que, segundo Weber (1999) é baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação. Portanto, a crença na norma é essencial para o funcionamento das instituições burocráticas, aspecto que deveria ser considerado por aqueles que atribuem às reformas constitucionais a solução dos problemas da previdência.

Considerando as respostas dos entrevistados e os dados apresentados, vale registrar este sentimento de desconfiança e descrédito e em relação às reformas previdenciárias, demonstrado pelos entrevistados, apontando que se as estas reformas decorressem de um processo com a efetiva participação da sociedade organizada, identificando os reais problemas do regime previdenciário e promovendo os ajustes necessários para contemplar os interesses da maioria, tais reformas teriam legitimidade e, certamente, melhor aceitação, diminuindo, ou, até mesmo, afastando a insatisfação e o descrédito dos atingidos, bem como as implicações destes sentimentos na vida das pessoas, e, em especial, nas instituições burocráticas nas quais atuam, tema que poderia ser objeto de outro trabalho.

- b) O segundo aspecto que se destacou nas entrevistas foi o interesse pelo programa de preparação para aposentadoria. O programa foi implementado no Tribunal em 2004, conforme já referido no item 5 do tópico 6.2, e posteriormente, em meados de 2005, foi suspenso, por ocasião da mudança na administração do Tribunal, em razão da priorização da atividade jurisdicional.

Dentre os servidores entrevistados há, alguns, que já participaram do programa e destacaram sua importância, pois, de acordo com estes servidores, o programa contribui para preparar o servidor para uma passagem tranquila da atividade para

inatividade, destacando os aspectos psicológicos, o planejamento para o afastamento do trabalho e os aspectos legais e financeiros da aposentadoria.

Tendo em vista as referências ao programa realizadas pelos entrevistados, foi possível identificar a sua importância para os servidores, especialmente para aqueles que se encontram próximos à aposentadoria. Diante disso, repassaremos estes dados ao setor responsável pelo programa de preparação à aposentadoria, que poderão ser utilizados como subsídios para gestionar junto a administração superior a retomada do referido programa, já havendo previsão regulamentar nesse sentido (Res. n. 14/2004 foi Tribunal Regional Federal da 4^o Região).

- c) Diante das reformas previdenciárias que se sucedem (desde 1998), as principais preocupações dos servidores ativos do Tribunal Regional Federal, evidenciadas na pesquisa, são as seguintes:
 - c.1) o que mais preocupa é a redução da remuneração ao passar para inatividade (perda da integralidade), e a perda da paridade (mesmos reajustes do ativos), principalmente por se tratar de um período em que há aumento de despesas com a saúde, gerando uma inquietude nas pessoas;
 - c.2) como 2^o motivo de preocupação são apontadas as mudanças que provocam aumento no tempo de permanência na atividade laboral, reduzindo o tempo que as pessoas pretendiam destinar à outras atividades;

Nesse contexto, em que pese as preocupações manifestadas pelos servidores, elencada no item c.1, decorrerem da perda de direitos promovidas pelas reformas (integralidade; paridade), fora, portanto da área de atuação do Tribunal, estes dados podem ser aproveitados para o desenvolvimento de medidas, ou aperfeiçoamento e melhor divulgação de programas já existentes, para que, considerando a existência de regras de transição que asseguram tais direitos a determinados servidores (de acordo com a data de ingresso no serviço público), cada servidor tenha acesso às informações

que lhe possibilitem de avaliar com exatidão os reflexos das mudanças das regras na sua aposentadoria.

Além disso, tais preocupações (perda de vantagens), juntamente com a preocupação relatada no item c.2 (aumento do tempo em atividade), podem estimular a retomada, pela Administração, do Programa de Preparação para Aposentadoria, promovendo a inclusão destes pontos no referido programa, e possibilitando, assim, o exame das suas implicações, tanto do ponto de vista legal como psicológico.

c.3) outra preocupação manifestada foi com aumento da suscetibilidade a doenças ocupacionais (LER/DORT), seja em decorrência do aumento do tempo em atividade para implementar todos os requisitos para concessão da aposentadoria; seja em decorrência incentivos financeiros criados pelas reformas para que os servidores que já implementaram as condições para aposentadoria permaneçam em atividade, ou, ainda, de outras mudanças que extinguem vantagens na inatividade, desestimulando a aposentadoria;

Nesse contexto, considerando os dados da revisão teórica, que apontam para o crescimento das doenças ocupacionais decorrentes dos casos de lesões por esforço repetitivo (LER) e distúrbio osteomuscular relacionado ao trabalho (DORT), bem com a natureza das atividades desempenhadas pelos servidores do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a preocupação é pertinente e poderá ser utilizada como subsídio para o desenvolvimento e/ou aperfeiçoamento de programas destinados à prevenção de doenças ocupacionais.

c.4) por fim, em que pese as preocupações mencionadas, as dúvidas, angústias e inseguranças geradas pelo processo das reformas previdenciárias, os servidores entrevistados não apontaram estas reformas constitucionais como fator de interferência na sua motivação para o trabalho, tendo em vista que esta, segundo os servidores entrevistados, advém de fatores que, de acordo com a Teoria de Herzberg (1973), são intrínsecos ao cargo (fatores motivacionais ou satisfactores), como atribuições do cargo e o nível de responsabilidade do cargo.

REFERÊNCIAS

ALBORNOS, S. **O que é trabalho**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BENEFÍCIO ilegal pesa, diz TCU. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 11 dez. 2006. p. 11.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de Pessoas em organizações públicas**: uma abordagem orientada para Administração Pública Municipal. Caxias do Sul: EducS, 2005.

BRASIL. [Constituição, 1988]. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: Enap, 1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CHECHIN, José. A Previdência Social Reavaliada II. **Revista Conjuntura Social**, Uberlândia, v.13, n. 1, p. 7-54, jan./mar. 2002.

CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de especialização em direito previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2006.

CRETELLA JR, José. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

DEJOURS, C. **A loucura do trabalho**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1988.

DEJOURS, C. **Psicodinâmica do trabalho**. São Paulo: Atlas, 1994.

DEJOURS, C.; DESSORS, D.; DESRIAUX, F. **Por um trabalho**: fator de equilíbrio. São Paulo: [S.n.], 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2000.

FINGER, Ana Cláudia. Serviço Público: um instrumento de concretização de direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 232, p. 59-82, abr./jun. 2000.

FRANÇA, B. H. **O barnabé**: consciência política do pequeno funcionário público. São Paulo: Cortez, 1994.

GODOY, Arilda Schimidt. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65-71, jul./ago. 1998.

HERZBERG, Frederick. O conceito da higiene como motivação e os problemas do potencial humano no trabalho. In: HAMTON, David R. **Conceitos de comportamento na administração**. São Paulo: EPU, 1973.

MASAGÃO, Mário. **Conceito de direito administrativo**. São Paulo: Escolas Profissionais Salesianas, 1968.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MESA-LAGO, Carmelo. Análise Comparativa da reforma estrutural do sistema previdenciário realizado em oito países latino-americanos; descrição, avaliação e lições. **Revista Conjunta Social**, [S.l.], v. 8, n. 4, p. 13, 2003.

MOTTA, F. C. P. Organizações: vínculo e imagem. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 31, n. 3, p. 5-11, jul./set. 1991.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ROBBINS, Stephen. **Administração: mudanças e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROCHA, Daniel Machado da. **Curso de Especialização em Direito Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2006.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio do curso de administração: guias para pesquisas, projetos, estágios e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 1996.

TITTONI, J. **Subjetividade e trabalho**. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

VÍCTORA, Ceres; KNAUTH, Daniela; HASSEN, Maria de Nazareth. **Pesquisa qualitativa em saúde: uma introdução ao tema**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

WEBER, M. **Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UNB, 1999.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANELLI, J. C. Aposentadoria: percepções dos servidores da Universidade federal de Santa Catarina. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. 18., 1994, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Associação Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Administração, 1994.