UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

ANÁLISE DA DICOTOMIA SOFRIMENTO E PRAZER EM UM PROGRAMA DE DEMISSÃO VOLUNTÁRIA

Por ELENICE GONÇALVES CUNHA

Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração. Opção: Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Mazzilli

Porto Alegre
novembro,1999

Agradecimentos

❖ Ao professor Dr. Cláudio Mazzilli, meu orientador, pela acolhida, disponibilidade e apoio na realização desse trabalho e, principalmente, por compreender o prazer e o sofrimento presentes nesse momento de construção acadêmica;

❖ Ao professor Dr. Luiz Roque Klering, pelas contribuições e estímulo prestados ao longo do curso de mestrado em administração;

❖ A professora Dra. Ruth Chittó Gauer, por estar presente, apoiando, estimulando e contribuindo com sua experiência, em momentos importantes da minha vida acadêmica;

❖ Ao professor Dr. Wilson D. Lunardi Filho, por aceitar o convite para fazer parte da banca;

❖ Aos professores do PPGA, pela dedicação com a qual contribuíram para a formação de um novo profissional;

❖ Aos colegas do Mestrado em Administração Pública, pelas vivências compartilhadas colaborando para o amadurecimento e desenvolvimento desse trabalho;

❖ À Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social - FGTAS, por autorizar a realização do estudo nessa instituição;

❖ Aos servidores da FGTAS, em particular aos participantes da pesquisa;

❖ A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta pesquisa.

“(...) O elemento decisivo que faz o trabalho
propender para o bem ou o mal,
no plano moral e político, é o medo.
Não o medo em geral, mas o medo
que se insinua na própria atividade
do trabalho. Seja quando uma
atividade inspira medo, como no Exército,
nas minas, na construção civil, onde o
medo estrutura o próprio trabalho;

seja quando a atividade poluída pelo medo,
como na ameaça de precarização utilizada,
larga manu, no grandes estabelecimentos.”
(Dejours, 1999, p.141)

Para Paulo e Gladis, meus pais, pelo carinho e estímulo constante.

RESUMO

Trata-se de uma pesquisa exploratório-descritiva, que busca analisar, a partir da abordagem dejouriana - que considera a dimensão organizacional e as suas repercussões sobre o equilíbrio psíquico e saúde mental do trabalhador -os reflexos da implantação do Programa de Demissão Voluntária - PDV, sobre os servidores que optaram pela não-adesão a este programa e permaneceram nas organizações públicas. Os dados foram coletados junto a servidores lotados na Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social, através de entrevistas semi-estruturadas. Para a análise de dados, foi utilizada a metodologia da análise de conteúdo, na modalidade de análise temática. Os resultados são apresentados em dezesseis categorias iniciais, seis categorias intermediárias e três categorias finais: os entraves burocráticos, a perda da inteligência do estado, e o PDV e o medo. A problemática parte do pressuposto de que, com o PDV, a possibilidade da perda do emprego torne-se uma realidade para o funcionário público, trazendo, para o seu cotidiano do trabalho, o sentimento de medo - medo da perda do emprego, acompanhado da dicotomia sofrimento/prazer. Os resultados obtidos mostram que o PDV é um fator desencadeante do sofrimento no trabalho, considerando que, após a implementação do Programa, permanece para os servidores uma condição de frustração e de conflitos pessoais e institucionais.

ABSTRACT

It is an exploratory-descriptive research, that requests to analyze, under dejourian approach that considers the organizational dimension and its repercussions over the psychic equilibrium and the worker's mental health the reflexes of the implantation of the Program of Voluntary Dismissal - PVD, on the servers that opted for the non adhesion to this program and stayed in the public organizations. The data were collected among servers from the Gaucha Foundation of Labor and Social Action, through semi-structured interviews. For analysis of data, the methodology of the content analysis was used, in the modality of thematic analysis. The results are presented in sixteen initial categories, six intermediate categories and three final categories: the bureaucratic fetter, the loss of the intelligence of the state and PVD and the fear. The problem starts from the presupposition that, with PVD, the possibility of the loss of the employment becomes a reality for the public employee, bringing, for their daily work, the fear feeling - fear of the loss of the employment, accompanied by the dicotomy suffering/pleasure. The obtained results show that PVD is a unleash factor of the suffering in the work, considering that, after the implementation of the Program, remains for the servers a condition of frustration and of personal and institutional conflicts.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Demonstrativo dos Modelos de Reforma de Estado 41

Quadro 2 - Exemplo do Pacote Financeiro Oferecido no PDV/RS 45

Quadro 3 - Situação das Contratações da Fgtas de 01-92 a 04-95 77

Quadro 4 - Quadro Funcional da Fgtas em 1995 78

Quadro 5 - Características da Amostra 80

Quadro 6 - Processo de Derivação das Categorias 84

Quadro 7 – Processo de Derivação da Categoria Intermediária: a irrealidade da estabilidade 103

Quadro 8 – Processo de Derivação da Categoria Intermediária: a desvalorização 104

Quadro 9 – Processo de Derivação da Categoria Intermediária: o esvaziamento do trabalho 106

Quadro 10 – Processo de Derivação da Categoria Intermediária: a burocracia 107

Quadro 11 – Processo de Derivação da Categoria Intermediária: a sobrecarga de trabalho 109

Quadro 12 – Processo de Derivação da Categoria Intermediária: o PDV e o medo da demissão 112

Quadro 13 – Processo de Derivação da Categoria Final: os entraves burocráticos 115

Quadro 14 – Processo de Derivação da Categoria Final: a perda da inteligência do Estado 119

Quadro 15 – Processo de Derivação da Categoria Final: o PDV e o medo 123

LISTA DE SIGLAS

APO	Administração por Objetivos
CEDAM	Centro de Desenvolvimento da Administração Pública
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CEF	Caixa Econômica Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CRT	Companhia Riograndense de Telecomunicações
CTM	Centro de Triagem do Migrante
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESC	Espaço Social e Comunitário
FGT	Fundação Gaúcha do Trabalho
FGTAS	Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social
FUNDASUL	Fundação Sul-Riograndense de Assistência Senador Tarso Dutra
IPERGS	Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul
OCT	Organização Científica do Trabalho
PDV	Programa de Demissões Voluntárias
PED	Pesquisa Mensal de Emprego
PPBS	Planning Programming Budgeting System
PRE	Programa de Reforma do Estado
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SINE	Sistema Nacional de Emprego

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

CAPÍTULO 1 - A BUROCRACIA NO CONTEXTO BRASILEIRO 16

Introdução 16
1.1 - ANÁLISE DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA CLÁSSICA 17
1.2 - A BUROCRACIA NO BRASIL 24
A Burocracia e a Questão da Reforma do Estado 27
1.3 - A REFORMA DO ESTADO 29
O Modelo Sueco 29
O Modelo Francês 32
O Modelo Brasileiro 36
1.4 - A REFORMA DO ESTADO NO RIO GRANDE DO SUL 42
O PDV e o Enxugamento da Máquina Pública 43
Conclusão 46

CAPÍTULO 2 - A ABORDAGEM DEJOURIANA DO PROCESSO DE TRABALHO 49

Introdução 49
2.1 - A CRISE DO TRABALHO 49
2.2 - A VISÃO DEJOURIANA DO SOFRIMENTO NO TRABALHO 52
A Psicopatologia do Trabalho 54
O Sofrimento em Condições Reais de Trabalho 56
O Trabalho e o Medo 58
Os Mecanismos de Defesa 61
Conclusão 63

CONCLUSÃO GERAL 66

CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA 69

3.1 - Situação Problemática 69
Justificativa 72
Problema da Pesquisa 72
3.2 - OBJETIVOS 73
Objetivo Geral 73
Objetivos Específicos 73
3.3 - MÉTODO DE PESQUISA 73
Coleta de Dados 74
Análise dos Dados 75
3.4 - DESCRIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO 76
3.5 - DESCRIÇÃO DA AMOSTRA 80

CAPÍTULO 4 - APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS 81

4.1 - A COLETA DE DADOS 81
4.2 - A ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS 82
4.3 - A ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS: RESULTADOS 83
4.4 - AS CATEGORIAS INICIAIS 84
- A Realização Profissional 85
- A Estabilidade 86
- O PDV e a Irrealidade da Estabilidade 87
- A Desvalorização do Servidor Público 87
- O Descompromisso do Estado 88

- O Estigma do Funcionário Público _____ **90**
- O Esvaziamento da tarefa _____ **91**
- O Acomodamento

92
- O PDV e a Perda da Inteligência do Estado 93
- As Disputas de Poder 94
- Os Entraves Burocráticos 96
- O Acúmulo de Trabalho 97
- Investindo na Qualificação 98
- A Pressão 99
- A Insegurança 101
- O Medo 101
4.5 - AS CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS 102
- A Irrealidade da Estabilidade 103
- A Desvalorização 104
- O Esvaziamento do Trabalho 106
- A Burocracia 107
- A Sobrecarga de Trabalho 109
- O PDV e o Medo da Demissão 112
CAPÍTULO 5 – DOS RESULTADOS AO REFERENCIAL TEÓRICO 114
5.1 - AS CATEGORIAS FINAIS 114
- Os Entraves Burocráticos 115
- A Perda da Inteligência do Estado 119
- O PDV e o Medo 123
CAPÍTULO 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS 128
BIBLIOGRAFIA 138

INTRODUÇÃO

O Brasil, em sua história recente, buscou, por diversas vezes, realizar uma ampla reforma na sua administração pública, quase sempre com limitado sucesso. Com a emergência da Nova República, torna-se consensual a constatação de que é fundamental repensar a natureza, direção e intensidade da ação do Estado e o seu papel como instrumento do processo de modernização e desenvolvimento da sociedade brasileira. A necessidade de rediscutir o papel e as formas de funcionamento do Estado, com o objetivo de atender às aspirações atuais, motiva este debate.

Na busca do aumento da eficiência, eficácia e melhoria da qualidade dos serviços, estabelece-se como uma tendência dominante, na administração pública, a implementação de programas denominados, genericamente, de gerencialismo.

A partir de 1995, com o Governo Fernando Henrique Cardoso, a transição do modelo de gestão burocrático para o modelo de gestão gerencial se fortalece. A reforma, preconizada por este Governo, tem como objetivos: a) facilitar o ajuste fiscal nos Estados e Municípios onde existe problema de excesso nos quadros; b) tornar mais eficiente e moderna a administração pública.

A proposta de ajuste fiscal aponta à necessidade de exoneração dos servidores, como forma de equilibrar as contas públicas. Como alternativa às dispensas por excesso de quadros, o Governo desenvolve o Programa de Demissão Voluntária - PDV. Neste Programa, os administradores escolhem a população de funcionários passíveis de exoneração e propõem que uma parte deles se exonere voluntariamente, em troca de uma indenização e treinamento para atuarem na iniciativa privada.

A possibilidade da perda do emprego torna-se uma realidade no cotidiano do funcionário público. Seus empregos precarizam-se, assim como a possibilidade de demissão, que pode se concretizar através de políticas como o PDV.

Portanto, o questionamento que se faz é: O medo da perda do emprego, pode refletir na organização do trabalho, caracterizando-se como fator de prazer e sofrimento?

Responder a esta questão é o objetivo geral deste estudo.

A partir da análise das políticas atuais, implementadas pelo governo em nível estadual, mais especificamente, sobre o PDV, adotado no Estado do Rio Grande do Sul, este estudo buscará estabelecer os fatores de prazer e sofrimento no trabalho.

Esta dissertação tem características de um estudo qualitativo, do tipo exploratório, de natureza descritiva, considerando-se a pequena produção de pesquisas sobre PDV, implementado em Empresas Estatais.

O primeiro capítulo resgata alguns conceitos básicos da burocracia clássica, através dos princípios weberianos. O objetivo é, a partir da construção de um quadro conceitual, analisar a formação burocrática no Brasil e seu papel no processo de reformulação do Estado.

No capítulo dois, busca-se construir um marco teórico, definindo o que se entende por crise no trabalho e os princípios da teoria Dejouriana sobre prazer e sofrimento do trabalho. Este quadro teórico norteará esta pesquisa sobre o PDV, como fator de prazer e sofrimento no trabalho.

O capítulo três descreve a Instituição e a amostra da população a ser investigada, assim como a metodologia que será adotada para a concretização deste projeto, salientado-se que o rigor metodológico é que definirá o caráter cientifico e a validade, no meio acadêmico, dos resultados do projeto.

O capítulo quatro apresenta o processo de coleta e a análise de conteúdo das entrevistas, assim como os quadros de derivação das categorias iniciais e intermediárias.

No capítulo cinco desenvolve-se o processo de derivação das categorias finais, estabelecendo-se os nexos entre os resultados da pesquisa e o referencial teórico.

No capítulo seis, encontram-se algumas considerações sobre os resultados da pesquisa que, com base no referencial teórico, procura responder às questões propostas neste trabalho e sugerir temas para futuros estudos, assim como os seus limites.

CAPÍTULO 1 - A BUROCRACIA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Introdução

O caráter burocrático das sociedades modernas e as dimensões que assumem as organizações e sua proliferação em todos os setores de atividade fizeram da burocracia uma instituição dominante. No entanto, esta, por suas dimensões e expansão, cria graves problemas e situações novas para a sociedade moderna.

Um número crescente de indivíduos depende das burocracias para obtenção de seus meios de subsistência. O processo de crescimento das burocracias estende a todas as esferas da sociedade a separação entre o indivíduo e os meios de produção e administração, de modo que, para trabalhar, as pessoas têm de se utilizar de burocracias que dispõem destes instrumentos. (CAMPOS, 1978)

No Brasil, a burocracia estatal, em 1920, era constituída de 65.533 indivíduos, considerando-se apenas o funcionalismo público civil da União; em 1963, englobava 381.202 pessoas[1]. Como se observa, a burocracia estatal, no Brasil, cresceu vertiginosamente num período de 40 anos, tendência esta que se manteve durante o período do regime militar (1964-1984), e que, com a reforma administrativa preconizada pelos governantes da nova república (1985-1998), tende a diminuir tão rapidamente quanto cresceu.

Este capítulo tem o objetivo de resgatar alguns princípios básicos da burocracia clássica, analisar a burocracia brasileira a partir de 1930, período em que ela assume definitivamente o papel de ator social na construção política do país, e, nos dias atuais, analisar o processo de desburocratização do Estado e o

papel que esta burocracia assume no processo de reforma administrativa do Estado.

1.1 - Análise da Administração Burocrática Clássica

Para Max Weber, a burocracia é um sistema de administração ou de organização que tende à racionalidade integral. Weber é o teórico de uma racionalização burocrática. Para ele, historicamente necessária, se não inteiramente aceitável. (LAPASSADE, 1989)

Segundo WEBER (1946), a burocracia apresenta-se como um agrupamento social que rege o princípio da competência, definida mediante regras, estatutos, regulamentos, hierarquia funcional, especialização profissional, permanência obrigatória do funcionário, na repartição, durante determinado período de tempo e subordinação do exercício dos cargos a normas abstratas. O autor ressalta que um mecanismo burocrático, perfeitamente desenvolvido, atua, com relação às demais organizações, da mesma forma que uma máquina em relação aos métodos não-mecanizados de fabricação, por seus princípios básicos, como a rapidez, a continuidade, a discrição, a uniformidade, a rigorosa observação. Para ele, este tipo de administração é aplicável, com igual facilidade, a uma ampla variedade de setores.

Os tipos ideais, propostos por Weber - dominação de caráter carismático, tradicional e racional - têm como principio basilar a presença do Estado e o aparecimento de um espaço público e de cidadania. Ele relaciona o desenvolvimento e crescimento da burocracia como sendo a célula germinativa do moderno Estado ocidental. (WEBER,1946)

Para WEBER (1946), o desenvolvimento completo da burocracia dá-se quando os setores da economia natural são eliminados, ou seja, na plena dominação capitalista. Em consonância, o desenvolvimento da democracia consente a administração racional, através de funcionários anônimos - dedicados a tarefas de alcance universal - substituindo uma administração patriarcal e a

---

[1] Dados obtidos em CAMPOS (1978).

sincronização entre a burocracia e o processo de racionalização capitalista. A economia capitalista de mercado exige, hoje, da administração, uma execução acelerada dos negócios, se for possível, e, no entanto, exata, clara e contínua. (WEBER apud LAPASSADE, 1989)

Existe uma estreita relação entre o capitalismo e a burocracia. O capitalismo demanda uma administração racional; por outro lado, a burocracia carece dos recursos do capitalismo, para manter-se e desenvolver-se.

Na análise sobre a burocracia, desenvolvida por MERTON (apud CROZIER, 1981), este destaca que a crescente burocratização atesta que as pessoas, para trabalharem, têm de ser empregadas pela burocracia, posto que elas não dispõem de instrumentos de produção. As burocracias privadas e públicas são, em grau crescente, as que dispõem desses instrumentos. A burocratização implica a separação entre os indivíduos e os instrumentos de produção.

MERTON (apud CAMPOS, 1978), ao analisar as disfunções da burocracia, salienta o seu caráter negativo, realçando suas imperfeições. E são exatamente estas imperfeições que, hoje, levam ao questionamento da própria burocracia, como instrumento administrativo do Estado. O autor parte do conceito de incapacidade treinada[2], desenvolvido por DEWEY (apud Campos, 1978) de *psicose ocupacional,* e a de WARNOTTE (apud CAMPOS, 1978), de *deformação profissional*, para constatar que a incapacidade treinada corresponde à situação em que o treinamento pode tornar-se inadequado ao mudar certas condições, estabelecendo a falta de flexibilidade, na sua aplicação a um meio em transformação, e produzindo desajustes mais ou menos sérios. (CAMPOS, 1978)

Nas categorias desenvolvidas por MERTON (apud CROZIER, 1981), o ritualismo caracteriza-se pela ignorância ou a rejeição dos objetivos gerais e

---

[2] Para exemplificar a incapacidade treinada, o autor cita o exemplo do galinheiro, dizendo o seguinte: “os pintinhos podem ser condicionados para que o som de uma campainha se converta em um sinal de alimento; no entanto, a mesma campainha pode ser usada para reunir os pintinhos treinados, para a sua decapitação.”

concretos da atividade a ser desenvolvida. Para ele a formação e o aprendizado do burocrata eqüivalem a uma deformação e acabam criando uma incapacidade permanente.

A estrutura burocrática, ao exercer uma constante pressão sobre o funcionário, para torná-lo metódico, prudente, disciplinado, busca estabelecer um nível de disciplina que o molde às suas obrigações, podendo levá-lo a uma transferência dos sentimentos dos fins da organização para os detalhes particulares da conduta exigida pelas normas. A submissão às normas, no início concebida como meio, transforma-se em um fim em si mesma. (MERTON apud CAMPOS, 1978)

O deslocamento de objetivos leva à rigidez e à incapacidade de ajustamentos imediatos diante de situações novas. A observação rigorosa das normas interfere na consecução dos fins da organização, estabelecendo o fenômeno do formalismo ou tecnicismo dos funcionários. O resultado desse processo é a criação do burocrata, que não esquece uma só norma relativa ao seu cargo e que, portanto, é incapaz de atender a muitos dos seus clientes. (MERTON apud CAMPOS, 1978)

Os sociólogos da burocracia, tais como MERTON, SELZNICK e GOULDNER (LAPASSADE, 1989), destacam as disfunções, ou seja, a irracionalidade da tipologia idealizada por Max Weber. As pesquisas desenvolvidas por CROZIER (1981) puseram em destaque as dimensões do poder.

Para CROZIER (apud LAPASSADE, 1989, p. 149), *mesmo um equilíbrio burocrático é sempre trabalhado por lutas e por negociações*. Ele centra sua análise no pressuposto de que: a luta do homem é uma luta pelo poder e, enquanto dura, ela dá origem a estratégias e a táticas que visam à conquista desse poder ou à sua proteção, quando adquirido. (CROZIER, 1981)

Para o autor, toda a organização requer de seus membros uma quantidade variável, mas sempre fundamental, de conformidade. Esta

conformidade, até o inicio deste século, é obtida mediante a violência e o terror, da qual a ordem militar constitui um exemplo (LAPASSADE, 1989). No exército, exemplo de organização burocrática, a disciplina é uma técnica de poder que implica uma vigilância perpétua e constante dos indivíduos, onde o sistema de graus hierárquicos permite que cada indivíduo seja permanentemente observado e controlado (FOUCAULT, 1990)

O poder disciplinar é um poder que tem como principal função adestrar. A disciplina fabrica indivíduos, ela é uma técnica de poder que toma os indivíduos, ao mesmo tempo, como objeto e instrumentos de seu exercício, e seu sucesso deve-se ao uso de instrumentos muito simples, tais como: o olhar hierárquico e a sanção normalizadora. (FOUCAULT, 1991)

Na administração (AKTOUF, 1996), a disciplina mais rígida, a divisão do trabalho mais detalhada, ou seja, a racionalidade, o cálculo científico e a previsão meticulosa são os responsáveis pelo sucesso com fundamentação científica. A metáfora da máquina, constitui o modelo mais corrente para descrever o pensamento administrativo clássico, do qual fazem parte Max Weber, Taylor e Fayol (AKTOUF, 1996). O exército e a máquina, e a colméia e o formigueiro são metáforas usualmente utilizadas, simbolizando fortemente a previsibilidade, a lógica mecânica, a disciplina, e a obediência dócil. (MORGAN, 1996)

Os mecanismos coercitivos continuam a ser utilizados pelas organizações modernas (LAPASSADE, 1989), no entanto, suas formas exteriores relaxaram progressivamente. Hoje, elas tratam com um indivíduo educado para a conformidade, adestrado, através da longa aprendizagem de vida social, para se adaptar e conformar-se a regras que impõem a participação em organizações. (CROZIER, 1981)

Esta conformidade do indivíduo leva a se abandonar a noção do poder como força de coerção que, segundo FOUCAULT (1990), é uma noção negativa. Para ele, se o poder fosse somente dizer não, ele não seria obedecido. O que faz o poder manter-se e ser aceito é o fato que ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber e produz discurso. Este poder deve ser considerado como

uma rede produtiva, que atravessa todo o corpo social, mais do que uma instância negativa com a função de reprimir.

As relações de poder, como formas de dominação, são, em muitos casos, interiorizados pelos indivíduos, resultando em fenômenos de ajustamentos, conformismo e integração. (MELO, 1996)

Embora, nas organizações modernas, haja uma tendência à redução dos níveis hierárquicos e um estímulo à iniciativa individual no trabalho, existe, concomitantemente, o fortalecimento do controle a distância, associado a um aumento da autonomia na execução das tarefas. Constata-se, portanto, que não há uma diminuição do poder por parte da organização; mas, sim, um deslocamento de significado, considerando que o seu exercício consiste não apenas em ordenar, tomar decisões, mas, também, em delimitar o campo, estruturar o espaço no qual são tomadas as decisões. (PAGÉS et all, 1993)

Nessa ótica, as burocracias atuais constituem-se em uma rede complexa de mecanismos e de relações de poder que CROZIER (1981) analisa através de quatro traços essenciais, são elas:

a) a extensão do desenvolvimento das regras impessoais, tais como de ingresso e de promoção nas organizações (principalmente nas empresas do Estado) através de concursos, assim como o principio de antigüidade, para tornar impessoal a carreira do funcionário, são regras que protegem contra o arbítrio e o favoritismo, mas representam, ao mesmo tempo, um freio ao desenvolvimento da personalidade e da criatividade. Esta regra, segundo CROZIER (1981), nunca é integralmente atingida. Permanecem os conflitos pelo poder, mesmo nesse universo regulamentado e eles podem manifestar-se e desenvolver-se através das regras, que servem para o desenvolvimento desses conflitos.

b) a centralização das decisões leva a uma maior rigidez, quando se faz necessário tomar decisões ou criar novas regras. Os que decidem estão longe dos problemas cotidianos e concretos da organização, e os que estão próximos

só podem aplicar-lhes as regras, mesmo quando elas paralisam os procedimentos de adaptação. É a repartição de poder, na organização, que fundamenta a criação e a aplicação das regras. A importância concedida aos regulamentos e sua constante invocação supõe uma manobra oculta ou visível de poder, que esta presente na origem e na aplicação da regra.

c) o isolamento de cada categoria hierárquica propicia o desenvolvimento do espírito de casta. Os extratos criados por esta categoria desempenham, segundo CROZIER (1981), papel essencial na criação do mecanismo conhecido como *deslocamento de objetivos*, analisado por MERTON (apud CAMPOS, 1978). Para ele, os subgrupos hierárquicos, ao defenderem suas próprias vantagens na organização, tendem a suplantar os objetivos da organização em seu conjunto, apesar da afirmação da coincidência dos objetivos.

d) o desenvolvimento das relações de poder paralelas, ou relações informais de poder dá-se apesar da rigidez do sistema burocrático. A despeito de todo o conservadorismo e do esforço de tornar presumível qualquer mudança, sempre permanecem zonas de incerteza, onde entram em jogo relações paralelas de poder. Existe o peso da ordem oficial, que gera a informal como ordem de oposição e de defesa.

Esses traços da burocracia afluem para a sua principal característica, ou seja, a presença desses quatro traços fundamentais tende a desenvolver pressões que fortalecem a atmosfera de impessoalidade e de centralização que lhes deram origem. A interpretação de CROZIER (1981) fundamenta-se no reconhecimento da natureza ativa do agente humano, que procura tirar o melhor partido possível de todos os meios à sua disposição.

Nessa perspectiva, o poder deve ser entendido como algo que funciona em cadeia. Nas malhas do poder, o indivíduo não só o circula, mas está sempre em posição de exercê-lo e sofrê-lo. (FOUCAULT, 1991)

Enquanto modelo de organização, a burocracia pode assumir contornos desencadeantes de prazer e sofrimento no trabalho.

No interior das organizações burocráticas, o funcionário público pode sentir-se como *inseto* subordinado ao Estado, como demonstra KAFKA (apud VOLNOVICH, 1996), em sua obra *Metamorfose*, onde ele define a subjetividade do homem diante do Estado como essencialmente degradante e degradada, envolvendo não apenas o servidor público, mas todo o conjunto social que o envolve. A psicossociologia pode encontrar, nesta metáfora, o significado para a atitude daqueles que se autocríticam, chamam-se de insetos ou de outros qualitativos igualmente, negativos. (VOLNOVICH, 1996)

O indivíduo, no caso, o servidor público, passa a incorporar padrões da sociedade, tornando-se suscetível ao que os outros vêem como defeito.

Cria-se um estigma[3], onde ele acredita (mesmo que em alguns momentos), que, na verdade, ficou abaixo do que deveria ser. (GOFFMAN,1988)

As organizações burocráticas (e seus servidores) recebem atributos que as tornam diferentes do modelo organizacional desejado. Seus críticos classificam-nas como organizações que apresentam custos elevados, lentas e não orientadas para a eficiência e eficácia[4] na prestação dos serviços.

Portanto, as organizações burocráticas, considerando a possibilidade da sua morte iminente, relacionada à seleção natural da competitividade que domina o mercado mundial (assim como nas leis naturais), determinam que as organizações têm que ser as melhores para sobreviverem, vivenciam uma condição de angústia, que está na base de todos os sintomas de patologias no trabalho, tanto em nível individual, quanto na esfera organizacional. (LOSICER, 1996)

---

[3] "(...)acreditamos que alguém com um estigma não seja completamente humano. Com base nisso, fazemos vários tipos de discriminação, através das quais efetivamente, e muitas vezes sem pensar, reduzimos suas chances de vida. "(GOFFMAN, 1988, p. 15)

[4] Nos conceitos desenvolvidos por DRUCKER (1970), a eficiência é uma medida normativa de utilização dos recursos no processo produtivo e eficácia é uma medida normativa de alcance dos resultados.

No Brasil, a ameaça de morte (institucional) das organizações burocráticas está acompanhada do diagnóstico atual, onde todas análises convergem para a mesma conclusão: não há possibilidade de sobrevivência para nenhum modelo de administração que não se adapte às novas exigências do mercado. (LOSICER, 1996)

1.2 - A Burocracia no Brasil

No Brasil, desde 1822, após a proclamação da independência, até 1930, a administração pública é marcada por um *Estado de Polícia* ou *Absoluto*. Nesse período, predominava o exercício da legalidade. A Administração era auto-centrada e a sociedade não tinha a menor possibilidade de interferir nos destinos dos recursos públicos. O Estado assegurava posição e função a pessoas letradas, o que contribuía para a formação de uma classe média no país. A administração, nesse período, foi marcada pelo patrimonialismo. Os cargos públicos eram sinônimo de nobreza e eram transferidos de pai para filho. A corrupção e o nepotismo são características marcantes dessa fase. (RAMOS, 1983)

Nesse período, o país era governado por uma elite que detinha o poder político e econômico, apoiada, principalmente na cultura e comércio do café. Não obstante o Governo ser definido através de eleições, estas não poderiam ser consideradas como livres. Como prática eleitoral prevalecia o chamado voto do cabresto[5].

O Estado é propriedade de alguns poucos e a noção de público não tem significado para a maioria da população.

O quadro de funcionários públicos, os burocratas, escolhidos segundo critérios e interesses restritos, não alcançam um pleno entendimento da distância entre as dimensões de público e privado, adotando como lógica de ação servir àqueles senhores que lhe haviam propiciado a condição de funcionário público.

---

[5] A definição do voto era ditada pela preferência do patrão ou do dono da terra. (DREIFUSS, 1987)

Utilizando os conceitos de dominação weberianos, o que existia no país era uma sociedade estruturada através de um sistema de dominação patrimonialista, com reduzido aparelho burocrático. O ingresso no setor público dava-se a partir de critérios estabelecidos através de relações de parentesco ou amizade dos herdeiros do poder. Mesmo após o período do Império, permanecia atravessada, na lógica de ação do Estado, a cultura clientelista de se relacionar, favorecendo os chamados amigos do rei, ou seja, não havia uma clara diferenciação entre a esfera pública e a privada. (SCHWARTZMAN, 1988)

Contudo, os padrões burocráticos, na administração pública brasileira, foram, progressivamente, impondo-se e atingindo setores cada vez mais amplos da administração.

A primeira tentativa de implantação do modelo burocrático ocorreu no início dos anos 30 e, muito embora marcado por práticas formalísticas (RAMOS, 1983), determinou mudanças significativas na organização da administração pública no país. Nesse período, o Estado e os seus quadros administrativos sofreram uma profunda transformação.

Com a Revolução de 30 e, o estabelecimento do Estado Novo, ocorre o fim do *Estado de Polícia* e instaura-se um novo tipo de Estado, mais próximo da idéia de res'pública, no sentido da coisa pública (PEREIRA, 1996). Dava-se início, então, a uma nova fase, com a introdução do modelo clássico ou racional-legal. A criação do DASP - Departamento Administrativo do Setor Público, em 1936, é o marco de introdução desta nova forma de administração pública, informada pelos princípios do tipo ideal de burocracia de Max Weber: a impessoalidade, o formalismo, a profissionalização, a idéia de carreira e a hierarquia funcional. O interesse público e o controle, *a priori*, passam a determinar esta fase denominada como administração burocrática. (RAMOS, 1983)

O Estado denota traços de um sistema racional, com aparato burocrático. Criavam-se aparelhos para a elaboração e implementação de políticas, carreiras técnicas e a classificação de cargos para o exercício das atividades do serviço

público. No entanto, a antiga oligarquia permanecia presente, como importante ator político e principal apoiador, fornecendo os recursos materiais para a reestruturação do Estado. (DREIFUSS, 1987)

As relações clientelistas permaneciam como traço importante do sistema político que vinha sendo implementado pelos novos governos do Estado Novo. (RAMOS, 1983)

Outra característica básica do Estado, nesse período, foi o papel de promotor do processo de industrialização do país, gerindo um projeto de desenvolvimento que deveria permitir sua inserção, no ambiente externo, em outras bases. Em decorrência dessa política desenvolvimentista, criou-se, dentro do Estado um aparato técnico centralizado para a regulação econômica e ação direta na produção, formando-se uma burocracia detentora de um conhecimento técnico e especializado para a realização do projeto industrializante. (DREIFUSS, 1987)

Com o golpe militar de 64, o Estado adquiriu características singulares. Observou-se um crescimento significativo do setor público, que, durante o regime militar, implantou 302 novas empresas estatais. Desenvolvia-se uma burocracia que se dirigia para os segmentos econômico e produtivo, situados, principalmente, na esfera da administração indireta, onde podiam conduzir a estratégia do governo, sofrendo menos pressões políticas às que normalmente, recaíam sobre a administração direta.

A primeira reforma gerencial real, na administração pública brasileira, irá ocorrer em 1967, com o Decreto-Lei 200, sob o comando de Amaral Peixoto e inspirado por Hélio Beltrão, com o nítido objetivo de enfrentar as limitações do modelo burocrático. (PEREIRA, 1996)

Nesse contexto, a rigidez, centrada na forma de ingerência sistemática da administração direta, foi contestada e discutida, em termos dos benefícios que uma maior autonomia a órgãos e empresas, constituidores de uma forma de

administração indireta[6], poderia proporcionar, no que diz respeito à produção pública de bens e serviços em escala acelerada. Propôs-se, então, uma reforma administrativa, preconizada pelo Decreto Lei 200/67, que reformulava as bases da administração pública brasileira, dividindo o setor público (estatal) em dois conjuntos institucionais: o da administração direta; e o da administração indireta, composto pelas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Essa reforma administrativa tinha como objetivo a descentralização das atividades da Administração Federal.

No período que separa a Revolução de 30 e o golpe de 64, forma-se uma nova burocracia, voltada, principalmente, para a elaboração e execução das políticas econômicas dos diversos governos, na condução das finanças públicas e na reestruturação institucional.

A Nova República consolidou o estilo tecnocrático de gestão, ou seja, a tendência dos governos da Nova República tem sido a condução de decisões aparentemente técnicas, principalmente na área econômica, que por sua pouca visibilidade política, são mais fáceis de serem implementadas. No entanto, seu caráter técnico impossibilita o adequado controle político, e são suscetíveis à influência de grupos de interesse especializados, como, por exemplo, nas decisões sobre mercado financeiro, políticas de exportação, incentivos fiscais, entre outros. (DINIZ, 1996)

A Burocracia e a Questão da Reforma do Estado

As transformações do capitalismo e o desenvolvimento econômico apoiado na intensa ação do Estado estabelecem a necessidade de repensar o papel da burocracia na Administração Pública brasileira.

---

[6] A Administração Indireta é formada por órgãos descentralizados, que se destinam à prestação de serviços públicos ou à exploração de determinadas atividades econômicas. (BRASIL. Presidência da República. Decreto Lei nº. 200/67).

A estratégia do insulamento burocrático[7], adotada no Brasil, principalmente durante os governos militares, revela-se irrealista, uma vez que a meta almejada, ou seja, implementar escolhas públicas imunes às pressões dos interesses particulares não é factível. O que se estabelece é a eliminação de alguns interesses em detrimento de outros.

Os enfoques tecnocrático e neoliberal priorizam o insulamento das elites estatais, a primazia do conhecimento técnico e o alijamento da política, reforçando visões e práticas ilusórias de despolitização artificial dos processos de formulação e execução de políticas.

O grau de autonomia, para que os segmentos burocráticos desenvolvam projetos políticos, altera-se em função da possibilidade de coincidência destes projetos com os objetivos do Estado.

Com a crise econômica internacional, do início da década de 80, verificam-se os primeiros sinais de crise do modelo desenvolvimentista, demonstrando a fragilidade da gigantesca estrutura industrial desenvolvida pelo projeto estatal, que não possuía sustentação financeira e tecnológica; por outro lado, a debilidade do pacto reduzia o poder do Estado para a promoção de uma política de estabilização.

Com os Governos dos Presidentes Sarney (1985-90), Collor e Itamar (1991-94), inicia-se o processo de reforma nos aparelhos do Estado, com um programa de privatização, e, nos quadros burocráticos, determinando demissões de funcionários.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-98), prossegue o processo de reestruturação do Estado, aprofundando as proposições de redução do intervencionismo estatal. Como fundamentos deste processo de reestruturação, defende-se que a mesma: *"(...) deve ser conduzida de maneira burocrática e democrática e que a administração pública deve evoluir do modo*

---

[7] O insulamento o burocrático é um processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias, presente em variados

patrimonialista para o burocrático e, finalmente, para o gerencial". (TOJAL e CARVALHO, 1996, p.35)

As mudanças implementadas transformam de maneira diversa os segmentos burocráticos, uma vez que a reestruturação do Estado não se produz de maneira homogênea em todos os aparelhos, dificultando a compreensão da lógica de ação burocrática, haja vista que ele opera como sujeito e objeto no processo de sua reestruturação e de reconstrução de sua área de atuação.

A reforma no aparelho do Estado implica mudanças na dimensão cultural do Estado, que visa substituir a cultura burocrática dominante pela gerencial. (FERREIRA, 1996)

O modelo de reforma, preconizado pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, tem o objetivo, assim como na Suécia e na França, de adequar o modelo de Estado atual às transformações sofridas no mundo globalizado. No entanto, o modelo adotado por esses países apresenta diferenças substanciais quanto ao tamanho do Estado e ao papel que as burocracias assumem neste processo.

1.3 - A Reforma do Estado

O Modelo Sueco

A Suécia, até meados dos anos 70 (ENAP, 1993), é vista como o modelo no campo da gestão pública, na concepção do papel do Estado e em matéria de política social.

O Estado do Bem - Estar Social (ENAP, 1993), adotado como modelo de gestão naquele país, com o crescimento descontrolado das despesas, a deterioração do controle das crescentes atividades da administração pública e o peso dos impostos governamentais sobre um setor privado, em fase de internacionalização, acelera os numerosos problemas de gestão pública.

---

graus em, algumas áreas da administração. (CARDOSO, 1998)

Esses aspectos levam o modelo sueco a ser questionado por vários observadores ocidentais, dando lugar à proeminência do papel do Estado.

A tática utilizada pelo governo sueco, para a reforma da administração pública e de seus órgãos, baseou-se, principalmente, nas experiências do setor privado e no avanço das grandes empresas no início dos anos 80.

Os princípios que nortearam o processo de reformulação do Estado (ENAP, 1993) foram basicamente: 1. a valorização da liderança; 2. o funcionamento por objetivo (mais do que por procedimento); 3. a clareza das missões e dos ofícios; 4. a noção do serviço prestado ao cliente.

O governo não investiu contra a burocracia. A estratégia da reforma deu ênfase ao papel da liderança, na renovação da administração, e à importância das políticas voltadas para a formação e motivação das elites administrativas; à atenção sobre a qualidade, integrando clientes e seus recursos; promovendo um grande impacto pela flexibilização das normas orçamentárias, o que permitiu calibrar a ação da administração e definir objetivos confiáveis.

A Suécia, em 1985, adotou uma política de mudança, e não de ruptura, e tinha como objetivo fazer evoluir o funcionamento do sistema de gestão pública sem, no entanto, alterar a economia global.

A escolha dessa estratégia, pelo Governo, pode ser explicada pela continuidade política sueca e pela presença de certos valores sociais que não permitem um questionamento profundo do sistema. Neste sentido, as idéias de privatização e de desregulamentação foram relegadas a um segundo plano.

O programa, formulado em 1985, e retomado pelo Ministério da Administração Pública, concentrou-se na descentralização e aumento da margem de autonomia das administrações locais. Tratava-se de amenizar os regulamentos que pesavam sobre estas e torná-las mais inovadoras no âmbito de objetivos bem formulados.

Ao abdicar de uma estratégia de privatizações, em troca de melhoria do sistema de concorrência com o setor privado, e na procura de situações de mercado (ENAP, 1993), o Governo concentrou-se na implementação de sistemas gerenciais, permitindo não só maior eficácia, como melhor controle no nível político e maior descentralização interna. O Governo estabelece o sistema de administração por objetivos que, segundo DRUCKER é: *"(...) um método de planejamento e controle administrativo, baseado na premissa de que, para atingir resultados, a empresa precisa definir em que negócio está e onde pretende chegar."* (DRUCKER apud LODI, 1972, p. 21)

O Governo sueco preconiza a administração baseada no desempenho e nos resultados, a fim de definir melhor as responsabilidades relativas à administração central e aos ministérios e, em fase de contenção de despesas, a administração central aguardou orientações claras do governo e maior liberdade de ação no nível das normas, para poder implementá-las.

Quanto à gestão de pessoal, a ênfase recaiu, particularmente, nos quadros técnicos, com o intuito de criar situações motivadoras, aumentar a mobilidade e garantir a qualidade da seleção. Foi estabelecido mandato de seis anos para gerentes, com contrato de função - permitindo a avaliação dos resultados obtidos, salários competitivos com o setor privado - ênfase na formação programada dos funcionários públicos e na mobilidade inter ou intra-administrações.

A experiência sueca, em termos de modernização da administração pública, definiu uma política de gestão centrada na liderança mais do que em sistemas gerenciais, permitindo ganhos de inovação e de mobilidade do pessoal.

A Suécia avançou, em termos de participação dos quadros técnicos, no processo de modernização. Ali, procederam-se os processos de contrato entre o governo e as agências operacionais independentes. Estas são administradas por um conselho composto de representantes da sociedade civil, sindicatos e usuários.

Esse resultado pode ser creditado às especificidades constitucionais da Suécia, como a responsabilidade coletiva do governo. Além disso, a tradição de não-ingerência do governo, na implementação de diretrizes, permitiu tornar mais clara a separação entre os objetivos políticos e a execução administrativa.

O Modelo Francês

O Governo francês, a partir do início dos anos 70, desenvolve um projeto voltado para os processos de descentralização e controle na gestão governamental, e cujo objetivo será contratualizar as relações entre Estado e empresas públicas. Este projeto desenvolveu-se durante as década de 70 e 80, atingindo, hoje, uma evidente maturidade.

Nesse projeto, também esta contida a preocupação de proteger as empresas contra mudanças de ordem política, assegurar a neutralidade, assim como prepará-las para responder ao desafio da competição econômica e da abertura européia.

Esse plano de ação foi denominado, primeiramente, como Contrato de Programa e, posteriormente, como Contrato de Empresa. Finalmente, na década de 80, passaram a chamar-se de Contratos de Plano.

Consiste no enquadramento das empresas públicas em determinadas relações contratuais com o Estado central, fixando, de forma negociada, com empresas em questão, critérios de competitividade, de progresso e objetivos precisos a atingir.

O serviço público francês, segundo BARBE (1993), conta com 2.600.000 servidores, o que representa cerca de 12% da população ativa, apenas para o serviço público federal. Acrescidos do funcionalismo local, em torno de 12.00,00 pessoas e, no setor hospitalar, 800.000 servidores. O total do serviço público representa quase 20% da população ativa.

Com as deduções de despesas, o gasto com o serviço público aproxima-se de 10% do Produto Interno Bruto, sendo que 98% desses funcionários estão

lotados nos serviços externos do Estado, fora das administrações centrais parisienses.

O recrutamento para o serviço francês é pelo sistema de concurso, com uma rigorosa seleção dos candidatos. É serviço de carreira, que oferece aos servidores a possibilidade de progredir, ao longo de sua vida profissional, nos diferentes escalões de sua graduação e entre diversas graduações. Gozam de garantia de emprego, e as regras gerais aplicáveis a eles são fixadas por lei.

A modernização da administração e da política de renovação do serviço público foi concebida para encorajar, de forma ordenada, a execução da mudança.

O que definiu essas mudanças, na gestão pública francesa, são, para BARBE (1993), o isolamento entre administração e até entre serviços de uma mesma administração, mau uso das atribuições, desconfiança em relação aos servidores e suas eventuais iniciativas, falta de responsabilidade, diálogo social insuficiente, desconhecimento das demandas e soluções.

Essa modernização, introduzida pela administração, não questiona os estatutos e fundamentos jurídicos que a criaram. Ela implica uma reavaliação dos múltiplos isolamentos e, sobretudo, das práticas que enrijeceram o sistema.

Os principais desafios encarados pela administração francesa, durante os últimos 10 anos, foram: 1 - a contenção; 2 - o consumismo; 3 - a complexidade das tarefas a cumprir; 4 - as novas aspirações dos servidores e clientes; 5 - as novas tecnologias. Para enfrentá-los, a administração utilizou-se da qualidade de seus servidores públicos, que possuem um nível superior ou igual ao bacharelato. Na alta hierarquia, encontra-se o que há de melhor em matéria de formação universitária e, nos outros níveis, a seletividade dos concursos é tal, que a qualificação dos candidatos é bastante elevada.

Essa política, iniciada no Governo de Michel Rocard, sendo oficializada por uma circular, publicada no Jornal Oficial, em fevereiro de 89, foi reafirmada

pela Primeira-Ministra, Edith Cresson, quando de sua declaração de política geral, diante do Parlamento, em 22 de maio de 1991.

As diretrizes definidas por essa política são as seguintes: 1 - renovação das relações do trabalho; 2 - desenvolvimento das responsabilidades e, em particular, das políticas contratuais; 3 - avaliação das políticas públicas; 4 - recepção e serviço aos usuários.

Em todas elas, os problemas relativos a pessoal ocupam um espaço estratégico. Os dois Primeiros Ministros que sucederam a Primeira-Ministra Edith Cresson usaram a seguinte frase para exteriorizar esta preocupação: *Principal riqueza de nossos governos são os homens e as mulheres que servem a eles.*

A política de renovação pretende tratar a reforma do Estado em sua totalidade e executar a mudança radical das normas que paralisaram a ação dos funcionários, condenando, principalmente, as inovações que alguns introduziram, a perderem-se rapidamente no procedimento tradicional.

A política de renovação da França respeita as características culturais da administração francesa e as peculiaridades de cada departamento ministerial. São observados os princípios e a riqueza de competência que caracterizam as diferentes administrações.

Os modismos, tais como, a implantação dos círculos de qualidade ou da racionalização das opções orçamentárias, inspirada no *Planning Programming Budgeting System* - PPBS americano, que em tentativas passadas não atingiram os objetivos desejados, foram abandonados.

A política de renovação na França evita, também, a comparação artificial com critérios da empresa privada. A administração pública não é empresa privada e, assim, forja-se, pouco a pouco, uma disciplina à parte, completa em matéria de gestão e administração dos serviços públicos.

Segundo JENGER (1993), dessas especificações, foram criados os Projetos de Serviços, elaborados a partir de reflexões conjuntas, de trabalhos de equipe, elaboração de documentos, execução de um plano de comunicação e de ação e acompanhamento deste plano de ação.

O Projeto de Serviço, nos termos da circular de 23 de fevereiro de 1989, deve evidenciar os valores essenciais do serviço, esclarecer suas missões, concentrar a criatividade e as energias em torno de algumas aspirações. Ele deve resultar não apenas na definição dos objetivos e de uma estratégia estável, mas, também, na instituição de ações-chave, capazes de otimizar o funcionamento do serviço.

Constitui-se, portanto, num processo coletivo, direcionado a uma visão prospectiva. A renovação do serviço público francês, envolvendo o funcionalismo em todos os níveis da hierarquia, é um método de trabalho que tem como objetivo maior facilitar as iniciativas.

A preocupação com a administração do pessoal, com a adaptação de seu modo de vida cotidiano, e com as suas condições de trabalho, levaram à realização, em abril de 1991, de um seminário, no qual foram definidas algumas ações, sintetizadas nas seguintes diretrizes: 1 - simplificar o funcionamento; 2 - mudar o trabalho no serviço público; 3 - sintonizar-se com a abertura européia de 1993; 4 - colocar em prática a política de recepção.

A abertura do Mercado Comum Europeu é um desafio nacional a ser enfrentado pela França; e a necessidade de preparar a estrutura do setor público para essa abertura é objetivo primordial; a modernização do setor público não é um resultado, com uma data final, mas um processo baseado no potencial humano.

Outro ponto a ressaltar é o espirito da negociação promovido na ocasião dos contratos, com um estilo de relações baseadas em uma autonomia maior de gerência. O objetivo da política contratual era especificar, para os próximos cinco

anos, as obrigações do Estado e das empresas e evitar, assim, discussões difíceis sobre relações financeiras.

Cabe ressaltar que: *o contrato não foi imposto pelo Estado; porque não decorre de um ato autoritário; porque resulta realmente de uma negociação em que o Estado foi obrigado a ceder mais do que cederia se houvesse evocado seu papel de poder estatal; o contrato tem um valor de compromisso pessoal muito forte e suas metas têm chances muito maiores de serem realizadas.* (LUBECK, 1993, p.104)

Do modelo francês de gestão pública originou-se o que passou a denominar-se, no Brasil, de *Contrato de Gestão*, um contrato entre o Estado e as entidades que constituem seu segmento empresarial.

O Modelo Brasileiro

O Estado, no período mais recente da história brasileira, tem sido sistematicamente apontado como o grande responsável pela crise econômica, que teria sua origem, especialmente, no *déficit* público. O tamanho da máquina administrativa, o excesso de servidores, a superposição de órgãos e entidades, entre outros, são muitos dos aspectos apresentados pelo Governo, como causa deste *déficit*.

Em verdade, os debates sobre o tema encontram-se em sua fase inicial. Paradoxalmente, a crise administrativa latino-americana tem sua origem na debilidade administrativa do Estado e na exploração desta por setores com interesses corporativos.

No Brasil, em 1985, a discussão em torno de Reforma do Estado foi retomada com especial ênfase, tendo o Presidente José Sarney aprovado as diretrizes básicas para a modernização do setor público, mais especificamente da Administração Direta.

A fase inicial do processo de Reforma Administrativa, adotada na Nova República, tem como marco a Exposição-de-Motivos, de 3 de setembro de 1986.

Esta, aprovada pelo Presidente da República, delineou as diretrizes básicas e os princípios e critérios norteadores da reorganização estrutural e funcional da Administração Federal. Essas diretrizes, em linhas gerais, abordavam os seguintes pontos: 1 - racionalização e contenção de gastos públicos; 2 - formulação de nova política de recursos humanos; 3 - racionalização da estrutura da Administração Federal e dos mecanismos de tutela administrativa. (MARCELINO, 1988)

A diretriz, voltada para a área de Recursos Humanos, tinha como objetivo criar instrumentos fundamentais para a reciclagem, recrutamento e formação de novos quadros dirigentes. Esta área era tida como prioritária, pois, sem o servidor, sem o funcionário, nenhum processo de Reforma teria êxito. Neste sentido, foram criados o CEDAM - Centro de Desenvolvimento da Administração Pública e a ENAP - Escola Nacional de Administração Pública[8].

O processo de Reforma Administrativa, no Governo Sarney, sofreu sérias restrições no momento de sua implementação. O fato do país estar em um momento de transição política, associado ao período pré-constituinte, que deixou o processo de reforma em suspenso, principalmente, devido às longas discussões em relação ao tempo de mandato do então Presidente, o Sistema de Governo inviabilizou decisões sobre as estratégias da reforma e a organização do Poder Executivo. (MARCELINO, 1988)

A experiência do Governo de Collor de Mello enfatizou os aspectos econômicos da reforma, limitando-se ao imediatismo, excessivamente abrangente, sem reunir informações para tal, tornando-se, em conseqüência, superficial.

Não houve investimento no processo. Pretendeu-se a Reforma instantânea, dando prioridade à reorganização de organogramas, em detrimento dos recursos humanos. O Governo enfrentou a reforma administrativa como:

---

[8] A ENAP e o CEDAM foram criados em 19 de setembro de 1986, através do Decreto nº93.277, no governo do Presidente Sarney. (Revista do Serviço Público, a . 43, v . 114. n . 4, maio/jul., 1986)

"*Uma espécie de desmobilização de ativos materiais e humanos e não como investimento e adotou uma estratégia autoritária e de confronto com o funcionalismo."* (GUERZONI FILHO, 1996, p. 57)

Como conseqüência das políticas adotadas, dados estatísticos demonstram que, a partir de 1994, ocorre uma tendência à estabilização e diminuição do emprego no setor público. Entre maio de 1992 e julho de 1996, a administração pública direta e autárquica, nos três níveis do governo, fechou, aproximadamente, 336 mil postos de trabalho, o que significa uma redução de cerca de 14,4% na oferta de emprego no setor. (ABRUCIO e COSTA, 1998)

No Governo Fernando Henrique Cardoso, a reforma tendo como argumento o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios onde, em tese, existe o problema de excesso de quadros, adota também uma Política de Demissão.

Segundo PEREIRA (1996), *"o ajuste fiscal será realizado principalmente através da exoneração de funcionários por excesso de quadros, da definição clara de teto remuneratório para os servidores, e através da modificação dos sistema de aposentadorias".* (PEREIRA,1996, p. 24)

Para viabilizar a medida de exoneração de quadros (nos Municípios, Estados e na União), o Governo desenvolve o sistema de exoneração e desligamento voluntário, o Programa de Demissões Voluntárias - PDV [9]. Nesse sistema, os administradores escolhem a população de funcionários passíveis de exoneração e propõem que uma parte deles se exonere voluntariamente, em troca de indenização e treinamento para a vida privada. (PEREIRA, 1996)

Para ABRUCIO e COSTA (1998), embora, o PDV represente um importante instrumento para a redução dos quadros estatais, é possível considerar que outras medidas, tal como o congelamento de salários, praticado

[9] A primeira experiência importante de demissão voluntária no serviço público brasileiro ocorreu no Banco do Brasil em 1995. O banco possuía 130 mil funcionários, apontou 50 mil como passíveis de demissão e ofereceu indenização para que cerca de 15 mil funcionários se demitissem voluntariamente.

no setor público após o Plano Real, tenha tornado os empregos, no setor, menos atrativos.

Por outro lado, a Reforma Constitucional, preconizada, extingue a estabilidade dos funcionários públicos, instituída para protegê-los e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas dominantes no Brasil[10]. Com o fim do instituto da estabilidade, o governo poderá exonerar os servidores públicos, já que a retirada dos direitos do regime estatutário não foi substituída pela garantia dos direitos trabalhistas dos demais empregados. (FLEURY, 1997)

Para PEREIRA (1996), a estabilidade impede a adequação dos quadros de funcionários às necessidades do serviço, ao mesmo tempo que inviabiliza a implantação de um sistema de administração pública eficiente, baseado em um sistema de incentivos e punições. Para ele, a prática de demissões, por motivos políticos, poderá ser evitada, através de processo judicial ou administrativo, onde será assegurada ampla defesa aos servidores em processo de exoneração.

A política de demissão, adotada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, está acompanhada de outro importante instrumento administrativo, o Contrato de Gestão[11], também adotado pelos Governos francês e sueco, e que busca a maior autonomia e agilidade dos serviços públicos. Com o Contrato de Gestão, a administração pública brasileira busca romper com o paradigma burocrático, adotando o modelo de administração pública gerencial.

Nesse sentido, são estabelecidos novos paradigmas gerenciais*: "a ruptura com as estruturas centralizadas, hierárquicas formalizadas e piramidais e sistemas de controle 'tayloristas' são elementos de uma verdadeira revolução gerencial em curso, que impõem a incorporação de novos referenciais para as políticas relacionadas com a administração pública, virtualmente enterrando as burocracias tradicionais e abrindo caminho para a nova e moderna burocracia*

---

[10] No Brasil, durante o império, havia a prática da derrubada. Quando caía o Governo, eram demitidos os portadores de cargos de comissão e muitos funcionários comuns.

[11] A definição de Contrato de Gestão, apresentada neste estudo, é resultado dos debates desenvolvidos no Seminário Brasil/França realizado em Brasília e publicado pela Escola Nacional

de Estado. “ (Doc. da Assoc. Nac. dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental apud Pereira 1996, p. 19)

O Contrato de Gestão é um instrumento destinado a rever relações de controle ineficazes e obter maior agilidade e responsabilidade, por parte dos dirigentes, na área pública, com relação ao resultado a atingir.

O quadro a seguir é um demonstrativo das principais características dos projetos de Reforma de Estado na Suécia, França e Brasil.

---

de Administração Pública - ENAP - em 1993, sob o título de Contratos de Gestão e a experiência francesa de renovação do setor público.

Quadro 1 - Demonstrativo dos Modelos de Reforma de Estado

PAÍSES	SUÉCIA	FRANÇA	BRASIL
	Valorização da liderança na renovação da administração pública	Renovação das relações de trabalho	Contenção dos gastos públicos
	Políticas voltadas para a formação e motivação das elites administrativas	Valorização à qualificação do servidor público	Exoneração dos Quadros – Política de demissões
	Contrato de Gestão	Contrato de Gestão	Contrato de Gestão
	Privatização e desregulamentação delegadas a um segundo plano	Privatização delegadas a um Segundo plano Avaliação das políticas públicas	Privatização e desregulamentação são alguns dos pontos principais da Reforma

Fonte: Quadro elaborado pela autora, baseado em ENAP: Contrato de Gestão no Serviço Público (1993)

Identificam-se acima, os pontos divergentes, quanto às políticas adotadas para o gerenciamento do Estado, nas reformas administrativas nos países estudados. Diferente do Brasil, tanto a Suécia quanto a França, apresentam substancial preocupação com a formação dos seus quadros burocráticos, buscando a valorização e qualificação dos profissionais, na busca de uma função pública eficaz, enfatizando que a reforma não deve ter ser orientada no sentido de que a função pública é igual à função privada, simplesmente porque a gestão da coisa pública não é igual à gestão da coisa privada. Na Suécia e na França a privatização e desregulamentação do Estado estão relegadas a um segundo plano.

A reforma administrativa, que tem sido empreendida no Brasil, fundamenta-se na lógica de que, se o Estado for substituído por organizações privadas competitivas, os consumidores (e não os cidadãos) serão mais bem-atendidos, determinando que nenhuma importância seja dada aos programas de valorização, capacitação e recuperação da capacidade técnica do funcionalismo e, concomitantemente, enfatizam-se as mudanças que permitam, ao governante, efetuar privatizações, transferências de patrimônio público para um gestor privado e alterações dos direitos dos funcionários. (FLEURY, 1997)

No que tange ao ajuste fiscal, as medidas sugerem os enxugamentos de quadros de pessoal em excesso e fixação de tetos de remuneração para servidores púbicos. (PEREIRA,1996)

No Brasil, a implementação do PDV passa a ser política adotada pelo Governo Federal, para viabilizar esse processo de enxugamento, política esta, que se estende para a esfera estadual e passa a ser adotada na maioria dos Estados da União, como no caso do Estado do Rio Grande do Sul, cuja Reforma Administrativa segue os moldes da adotada em nível Federal.

1.4 - A Reforma do Estado no Rio Grande do Sul

A reforma do Estado, implementada pelo Governo de Antônio Brito (1994-98), segue as orientações do Governo Federal. As mudanças preconizadas partem das premissas do Estado minimalista, privilegiando a privatização e o enxugamento da maquina pública.

A Lei n° 10.607, de 28 de dezembro de 1995, que instituiu o Programa de Reforma de Estado - PRE , presente no seu artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu artigo 1°, apresenta os seguintes objetivos fundamentais:

1 - Reestruturar a exploração, pelo Estado, da atividade econômica;

2 - Contribuir para a redução da dívida pública do Estado;

3 - Permitir a retomada de investimentos, nas sociedades, e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

4 - Consentir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades que caracterizem a intervenção do Estado na atividade econômica.

Para atingir esses objetivos, a Lei n°10.607 prevê medidas que viabilizem a desestatização de empreendimentos que caracterizam a intervenção do

Estado na atividade econômica. As principais medidas adotadas pelo Governo, em linhas gerais, foram as seguintes:

1 - Reforma Patrimonial: abertura de capital da Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE; abertura de capital da Companhia Riograndense de Telecomunicações - CRT; venda de participações minoritárias. Em centenas de empresas, o Governo é acionista minoritário;

2 - Reforma Administrativa: fim das estatais deficitárias; contratos de gestão; unificação do sistema financeiro;

3 - Redução de Gastos com Pessoal: redução de cargos e privilégios; programa de demissão voluntária.

Nessa perspectiva, a reforma do Estado, implementada pelo governo Brito, adota, também, uma política de demissão voluntária.

O PDV e o Enxugamento da Máquina Pública

O PDV, adotado em várias empresas da esfera estadual, também é considerado por muitos analistas políticos como uma variável importante no processo de privatização do Estado.

Segundo SCHIRATO (1999)[12], o caráter voluntário desses programas, não existe. Para ela, quando uma empresa abre um programa com esse nome, ela já definiu quantos e quem serão as pessoas a serem demitidas. Para o funcionário que faz parte da população-alvo, existem apenas duas opções: ou assina a demissão voluntária, a fim de receber os benefícios oferecidos, ou é demitido sem ganhar nada em troca. No Japão, os programas de demissão voluntária[13] também incitam os operários a sair. (HIRATA, 1991)

---

[12] Entrevista publicada na Revista VEJA em abril de 1999.

[13]Programa adotado pelas empresas: Ishikawajima Harima (construção naval) e Nippon Tekko (siderurgia). Nessa forma de demissão, a empresa faz uma lista com o nome das pessoas que deseja demitir, a partir do que o superior encarregado passa a realizar entrevistas individuais com os que estão na *lista negra* e os encaminhar para um centro de desenvolvimento, que não existe

No Rio Grande do Sul, o PDV é instituído através da Lei complementar n° 10.727, de 23 de janeiro de 1996, estabelecendo o conjunto de incentivos para exoneração e pedido de aposentadoria voluntária para os servidores públicos da administração direta e indireta do Estado.

No primeiro momento, poderiam aderir ao PDV os servidores públicos estaduais, efetivos e celetistas estáveis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas, através do Decreto nº 36.607, de 15 de abril de 1996. O Programa é estendido aos servidores da Administração Indireta de Direito Privado e passa a ser aplicado aos empregados de Fundações Estaduais de Direito privado, instituídas ou mantidas pelo Estado do Rio Grande do Sul, das Sociedades de Economia Mista e de suas subsidiárias.

Foram estabelecidas três modalidades de Adesão ao PDV[14], são elas:

1 - Licença especial de reconversão funcional, que se constitui no afastamento do servidor ativo por até 5 (cinco) anos, com Gratificação Especial;

2 - Indenização para a aposentadoria com proventos proporcionais, que se constitui em um incentivo financeiro para o período que faltava entre a aquisição da aposentadoria proporcional e a da aposentadoria integral;

3 - Demissão voluntária, que implica exoneração do serviço público.

Para estimular a adesão ao PDV, foram oferecidos como direitos: o pagamento de férias vencidas e não-gozadas; o pagamento proporcional de gratificação natalina e o saldo de remuneração e, como incentivos financeiros: a indenização de uma remuneração mensal por ano de serviço, até o máximo de 20 (vinte) remunerações; o acréscimo de 25% sobre o valor total da indenização, caso a opção ocorresse entre 16 e 30 de abril de 1996; o acréscimo de 15% sobre o valor total da indenização, caso a opção fosse feita entre 1° e 15 de maio

---

na empresa. Nessa entrevista fica evidente que o empregado não é mais necessário à empresa, o que leva a maioria a tomar a iniciativa e sair. (HIRATA, 1991)

[14] As informações contidas neste capítulo, sobre o PDV, foram retiradas da Lei que institui o Programa e do manual elaborado pelo Governo do Rio Grande do Sul, para a divulgação do Programa junto aos servidores públicos.

de 1996; ou sem acréscimo, caso a opção ocorresse entre os dias 16 e 17 de maio de 1996. Como incentivos sociais, o governo ofereceu assistência médico-hospitalar pelo IPERGS, por 1(um) ano após a exoneração; treinamento de apoio à busca de novo emprego; orientação para a criação e/ou fortalecimento de negócio próprio; participação em Cadastro de Oportunidades de Emprego; apoio para a elaboração de currículo e apoio psicológico para readaptação profissional.

Quadro 2 - Exemplo do pacote financeiro oferecido no PDV/RS*

TEMPO DE SERVIÇO (EM ANOS)	REMUNERAÇAO MENSAL	SUBTOTAL	(1) ADESÃO NA 1A. QUINZENA + 25%	(2) GRATIFI-CAÇÃO NATALINA PROPOR-CIONAL	(3) FÉRIAS PROPORCIO-NAIS	TOTAL 1+2+3
5	500	2.500	3.125	166,66	222,21	3.513,87
10	500	5.000	6.250	166,66	222,21	6.638,87
15	500	7.500	9.375	166.66	222,21	9.763,87
20	500	10.000	12.500	166,66	222,21	12.888,87
22	500	10.000	12.500	166,66	222,21	12.888,87

Fonte: Manual do Programa de Demissão Voluntário, elaborado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
* Servidor com remuneração mensal de R$ 500,00, com diversos tempos de serviço e adesão na primeira quinzena (em R$)

O pagamento das quantias devidas aos servidores foram feitas com recursos da Caixa Econômica Federal - CEF.

O Programa de Incentivo ao Afastamento Voluntário foi instituído com o objetivo de adequação dos gastos com pessoal aos limites previstos na Lei Complementar n°82, de 27 de março de 1995, e a otimização da prestação dos serviços. Sob o argumento de que o Estado compromete praticamente toda a

sua arrecadação com a folha de pagamento, e a necessidade de adequação à Lei Camata, que limita estes gastos em 60% da arrecadação, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul passa, em 1996, a implementar o Programa de Demissão Voluntária.

Segundo ABRUCIO e COSTA (1998), no Rio Grande do Sul, onde existe em média um servidor para cada 30 habitantes[15], há gastos menos elevados com pessoal, considerando-se os parâmetros brasileiros atuais. Para eles, deve ser analisada com prudência a lógica de que: o número maior de servidores, necessariamente, resulta na falência do Estado, assim como, nos casos considerados como *bons exemplos de ajuste*, visto que o atingimento de tais resultados podem estar relacionados a uma diminuição na quantidade e qualidade dos serviços prestados à população.

Diante do mito de que as organizações estatais são ineficientes, quando muitas delas atingem resultados surpreendentes, operando em condições particularmente desvantajosas; ou da idéia de que os problemas do Estado podem ser resolvidos com a demissão de funcionários, quando o problema não é tanto de excesso de funcionários, mas da baixa qualidade dos serviços, o enxugamento da máquina pública, associado ao processo de privatização, são as políticas adotadas pelo Governo para tornar as empresas públicas mais ágeis, eficientes e lucrativas. (HOLANDA, 1989)

Conclusão

O modelo burocrático, na forma do tipo ideal weberiano, não se concretizou no Brasil. Como foi demonstrado ao longo deste capítulo, a existência da burocracia estatal esteve sempre associada a práticas clientelistas e formalísticas apresentando, portanto, características disfuncionais.

A estratégia do insulamento burocrático (DINIZ, 1996) mostrou-se irrealista, uma vez que a meta almejada, ou seja, implementar políticas públicas,

---

[15] Fonte: Secretaria Estadual da Administração - dezembro de 1996.(ABRUCIO e COSTA ,1998)

imunes às pressões dos interesses particulares, não foi atingida, e o que se conseguiu foi eliminar alguns interesses em benefícios de outros. Como tal, é inevitável que, durante o processo de reforma do Estado, o papel da burocracia brasileira, enquanto ator social do processo de modernização estatal, seja questionado.

Definida como uma das causadoras da atual crise do Estado, a burocracia estatal é um dos alvos principais das mudanças preconizadas; e enxugar a máquina pública passa a ser uma das metas prioritárias dos Governos em nível Federal e Estadual.

O principio do Estado minimalista impõe-se, e o PDV é uma das políticas adotadas para viabilizar este processo de diminuição da máquina pública. O programa, consiste, basicamente, no incentivo financeiro proporcional ao tempo de trabalho do funcionário público e, em alguns casos, treinamento aos optantes, a fim de qualificá-los para uma atividade autônoma.

No entanto, ao se estudar os modelos de reforma do Estado implementadas nos países capitalistas desenvolvidos, observa-se que, muito embora o modelo de Estado minimalista seja apresentado como hegemônico, existem outras experiências de reformas administrativas, onde a burocracia estatal é valorizada e o seu desenvolvimento profissional é incentivado.

Implantar o modelo de administração pública gerencial significa criar as condições objetivas de desenvolvimento das pessoas que conduzirão e realizarão as reformas. Neste sentido, torna-se imperativo valorizar o servidor, estimulando sua capacidade empreendedora, sua criatividade, seu espírito público e seu comportamento ético, a fim de resgatar sua auto-estima e o estabelecimento de relações profissionais de trabalho.

O modelo gerencial não significa a aplicação direta de princípios da administração de empresas na gestão pública, nem, tampouco, abandonar as categorias da burocracia clássica por completo (FERREIRA, 1996). O fundamental é fazer as apropriações e adaptações necessárias, no sentido de

dotar a administração pública de um modelo que, efetivamente, colabore no cumprimento de suas finalidades.

CAPÍTULO 2 - A ABORDAGEM DEJOURIANA DO PROCESSO DE TRABALHO

Introdução

O mundo do trabalho passa por um processo de profundas transformações, o paradigma fordista/taylorista, que definia a relação capital/trabalho, não mais atende às reivindicações do Capital, e novas formas de organização do trabalho são desenvolvidas a partir do paradigma toyotista.

A redefinição da organização do trabalho traz, como conseqüência, a subproletarização e a precarização do trabalho, estabelecendo fatores determinantes de prazer e sofrimento no trabalho.

Este capítulo tem o objetivo de desenvolver a análise sobre a crise do trabalho e estabelecer um marco teórico, que permita definir o que se entende por prazer e sofrimento no trabalho.

2.1 - A Crise do Trabalho

A sociedade contemporânea, principalmente nas ultimas duas décadas, passou por fortes transformações. O neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da flexibilização produtiva apresentam um caráter fortemente destrutivo, produzindo um monumental desemprego, que atinge a humanidade que trabalha em escala globalizante. (ANTUNES, 1996)[16]

[16] Artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, em 14 de julho de 1996.

No universo de mundo do trabalho (ANTUNES,1995), verifica-se uma significativa heterogeneização de atividades, uma subproletarização intensificada, presente na expansão do trabalho parcial, precário, subcontratado, terceirizado.

A desproletarização do trabalho industrial, fabril, nos países de capitalismo avançado, com maior ou menor repercussão nos países do terceiro mundo, associado à precarização do trabalho, traz, como resultado, a expansão sem precedentes, na era moderna, do desemprego estrutural[17], que atinge o mundo em escala global.

O desemprego global atinge, nos anos 90, o seu mais alto nível, desde a grande depressão de 1930 (RIFKIN,1995). O número de desempregados, mais de 800 milhões de trabalhadores no mundo (desempregados e subempregados)[18], deverá crescer acentuadamente até o final do século, principalmente devido a uma revolução tecnológica que está substituindo seres humanos por máquinas. Na verdade, milhões de trabalhadores já foram eliminados do processo produtivo, funções e categorias de trabalho inteiras já foram reduzidas, reestruturadas ou desapareceram.

A subproletarização do trabalho (ANTUNES, 1995), presente nas formas de trabalho precário, parcial, subcontratado, terceirizado, está vinculada à economia informal. Estas categorias de trabalhadores (BIHR apud ANTUNES, 1995) possuem, em comum, a precariedade do emprego e das remunerações; a desregulação das condições de trabalho, em relação às normas legais vigentes, e a conseqüente regressão dos direitos sociais.

A flexibilização do trabalho (BRESCIANI, 1997), cujo o termo é utilizado muitas vezes como sinônimo de desregulamentação no plano macroinstitucional,

---

[17] O desemprego estrutural surge diante da incapacidade que a transformação tecnológica tem mostrado, de gerar emprego na quantidade em que a tecnologia tradicional gerava. Todos os países desenvolvidos convivem hoje com uma massa de desempregados sem nenhuma capacidade de encontrar ocupação no processo produtivo capitalista, formal, organizado.

[18] International Labor Organization, press release (Washington, D.C.:ILO, 6 de março, 1994); International Labor Organization, The World Employment Situation, Trends and Prospects, Genebra, Suíça: ILO,1994. (RIFKIN, 1995,p.17)

esta intimamente ligada à reestruturação produtiva[19], bem como às características atribuídas ao chamado modelo japonês ou toyotista de organização e gestão da produção[20].

A introdução do toyotismo, nas economias mundiais (ANTUNES,1995), insere-se na busca de uma saída para a atual crise do capitalismo, estabelecendo uma nova forma de reorganização do trabalho, de regulação e de ordenamento social pactuado entre capital, trabalho e Estado. Esta concepção pressupõe a incorporação e aceitação, por parte dos trabalhadores, da política concorrencial e de competitividade, formulada pelo capital, que passa a fornecer o ideário dos trabalhadores.

Na medida em que se adota e se requer uma ótica do mercado, da produtividade das empresas, não são consideradas questões importantes, como por exemplo, a do desemprego estrutural, que é um fenômeno presente em todo o mundo. Este é resultado das transformações no processo produtivo e encontra, no modelo japonês, no toyotismo, aquele que tem causado maior impacto na ordem mundializada e globalizada do capital. (ANTUNES,1995)

A incorporação do ideário do trabalhador àquele transmitido pelo capital, a sujeição do trabalho ao espírito toyotista é qualitativamente diferente daquela existente na era do fordismo. Esta era movida por uma lógica mais despótica, a do toyotismo é mais consensual, mais envolvente, mais participativa, em verdade mais manipuladora. O envolvimento próprio do toyotismo é dado pelo envolvimento cooptado, que possibilita ao capital apropriar-se do saber e do fazer do trabalho. (ANTUNES, 1995)

---

[19] "As empresas estão reestruturando rapidamente suas organizações, tonando-as computer friendly (amistosas ao computador).Com isto, estão eliminando níveis de gerências tradicionais, comprimindo categorias de cargos, criando equipes de trabalho, treinando funcionários em várias habilidades, reduzindo e simplificando os processos de produção e de distribuição e dinamizando a administração. Nos Estado Unidos, a produtividade global saltou de 2,8% em 1992, o maior aumento em duas décadas. A vertiginosa escalada da produtividade significou demissões em massa da força de trabalho" (RIKFIN, 1995, p. 7)

[20] O advento do toyotismo é precedido por quatro fases, que segundo Coriat (apud Antunes, 1995) são as seguintes : 1º- necessidade de o trabalhador operar simultaneamente com várias máquinas; 2º- aumentar a produção sem aumentar o numero de trabalhadores; 3º- a importação das técnicas de gestão dos supermercados dos EUA, que deram origem ao Kanban, ou seja

2.2 - A Visão Dejouriana do Sofrimento no Trabalho

No século XIX, o desenvolvimento do capitalismo industrial (DEJOURS,1998) caracteriza-se pelo crescimento da produção, pelo êxodo rural e pela concentração de novas populações urbanas. As precárias condições de trabalho, com jornadas de trabalho que duravam 12, 14 ou mesmo 16 horas por dia; o emprego de crianças na produção industrial; os salários muito baixos e, com freqüência, insuficientes para assegurar o estritamente necessário, assim como períodos de desemprego que põem em perigo a sobrevivência da família, estabelecem, para os operários da época, uma condição de vida cuja falta de higiene, a promiscuidade, esgotamento físico, acidentes de trabalho, subalimentação potencializam seus efeitos e criam condições de alta morbidade, crescente mortalidade e uma longevidade extremamente reduzida. A luta pela saúde (GUERIN apud DEJOURS, 1998) , nessa época, confunde-se com a luta pela sobrevivência: viver, para o operário é não morrer.

As exigências do trabalho e da vida (DEJOURS, 1998) representam uma ameaça à própria mão-de-obra que, depauperando-se, acusa riscos de sofrimento específico, descrito na época sob o nome de *Miséria Operária,* que é comparada a uma doença contagiosa e, como tal, deve ser tratada. Deste modo, surge o movimento higienista, que é de certa forma uma resposta social ao perigo.

Com a Primeira Guerra Mundial (1914-18), os operários organizados enquanto uma força política, conquistam o primordial direito à vida. O operariado busca agora, fundamentalmente: *"salvar o corpo dos acidentes; prevenir as doenças profissionais e as intoxicações por produtos industriais; assegurar aos trabalhadores cuidados e tratamentos convenientes, dos quais se beneficiavam até então, sobretudo, as classes abastadas, este é o eixo em torno do qual se desenvolvem as lutas na frente pela saúde."* (DEJOURS, 1998, p. 18)

---

produzir somente o necessário e faze-lo no melhor tempo; 4º- a expansão do método Kanban para as empresas subcontratadas e fornecedores.

A Primeira Guerra Mundial estabelece as condições para uma reviravolta na relação homem-trabalho.

DEJOURS (1998) destaca, em particular, a introdução do taylorismo e suas repercussões na saúde do corpo. Taylor ao introduzir sua *"nova tecnologia de submissão, de disciplina do corpo, (...) gera exigências fisiológicas até então desconhecidas, especialmente as exigências de tempo e ritmo de trabalho. As performances exigidas são absolutamente novas e fazem com que o corpo apareça como principal ponto de impacto dos prejuízos do trabalho. (...) Ao separar, radicalmente, o trabalho intelectual do trabalho manual, o sistema Taylor neutraliza a atividade mental dos operários."* (DEJOURS,1998, p. 18-19)

A primeira vítima do sistema (DEJOURS,1998) não é o aparelho psíquico; mas, sim, o corpo dócil e disciplinado, entregue à injunção da organização do trabalho. Um corpo sem defesa, explorado e fragilizado pela privação de seu protetor natural que é o aparelho mental.

No período que se inicia na Primeira Guerra Mundial e vai até 1968, o corpo aparece como primeira vítima do trabalho industrial. A preciosidade das máquinas, os produtos industriais, os gases e vapores, as poeiras tóxicas são, progressivamente, designados e estigmatizados como causa do sofrimento físico. De 1914 a 1968, a luta pela sobrevivência operária dá lugar à luta pelo saúde do corpo.

O período, após 1968, é marcado pelo desenvolvimento desigual das forças produtivas. A heterogeneidade determinada por diferentes estágios de desenvolvimento das ciências, das técnicas, das máquinas, do processo de trabalho, da organização e das condições de trabalho, dificultam uma análise global da relação saúde-trabalho. (DEJOURS,1998)

Para DEJOURS (1998), esse período é marcado por uma crise do sistema taylorista, principalmente no terreno econômico, onde as greves, as paralisações de produção, o absenteísmo, a sabotagem da produção e a alergia ao trabalho levam a procurar soluções alternativas. No terreno ideológico, o

taylorismo é denunciado como desumanizante e acusado de todos os vícios pelos operários e, também, por uma parte do patronato.

A reestruturação da tarefa (DEJOURS, 1998) surge como resposta à necessidade de substituir a Organização Cientifica do Trabalho - OCT, e traz à tona amplas discussões sobre o objetivo do trabalho, sobre a relação homem-tarefa, e acentuando a dimensão mental do trabalho industrial. O desenvolvimento de indústrias de processo, a indústria nuclear e o crescimento do setor terciário diminuem a carga física do trabalho, estabelecendo novas condições e levando ao descobrimento de sofrimentos insuspeitos. Acentua-se a dimensão mental do trabalho.

A Psicopatologia do Trabalho

O novo desenvolvimento da Psicopatologia do Trabalho significa uma reviravolta epistemológica. *Agora, a normalidade é considerada um enigma*. Como os trabalhadores, em sua maioria, conseguem apesar dos constrangimentos da situação do trabalho, preservar um equilíbrio psíquico e manter-se na normalidade?

A partir desse questionamento, as investigações na área da psicopatologia do trabalho centram-se não mais na direção das doenças mentais; mas na das estratégias elaboradas pelos trabalhadores, para enfrentarem mentalmente a situação de trabalho.

A partir desse novo paradigma, Dejours define a normalidade: *"Como o equilíbrio precário (equilíbrio psíquico) entre constrangimento do trabalho desestabilizante, ou patogênico, e defesas psíquicas.(...) O equilíbrio seria o resultado de uma 'regulação' que requer estratégias defensivas especiais elaboradas pelos próprios trabalhadores. A normalidade conquistada e conservada pela força é trespassada pelo sofrimento."* (DEJOURS, 1994, p. 153)

O trabalho (CODO et all, 1993) pode ser entendido enquanto categoria filosófica, econômica, sociológica e psicológica. Na clínica, é definido enquanto psicopatologia. As pressões do trabalho põem em causa o equilíbrio psíquico e a saúde mental como derivados da organização do trabalho. (DEJOURS, 1994)

A partir do início dos anos 80, a Psicopatologia do Trabalho preocupa-se em fundamentar a clínica do sofrimento na relação psíquica com o trabalho.

O trabalho (CODO et all,1993), quando realizado em condições gratificantes, leva os trabalhadores a gostarem do produto realizado. No entanto, quando o trabalho é subjugado, imprime-se raiva ao produto. O trabalho está conformado de afeto. O sofrimento no trabalho é entendido*: "como o espaço de luta que ocorre o campo situado entre, de um lado, o 'bem-estar' ,e, de outro, a doença mental ou a loucura."* (DEJOURS, 1994, p.153)

O jogo entre o bem-estar e o sofrimento tem, nas relações de produção, as maneiras de operar uma ruptura entre o afeto e o trabalho, tornando o primeiro restrito ao lar, à família, expulsando o segundo da produção; assim o trabalho fica desafetivado, e, conseqüentemente, insuportável. (CODO et all, 1993)

As relações de produção (CODO et all, 1993) obedecem à mesma regra geral, ou seja, a fragmentação horizontal da tarefa, onde se arquiteta uma estrutura necessariamente hierarquizada e burocratizada. A organização do trabalho[21] exerce papel importante como fator de prazer e sofrimento no trabalho.

O prazer no trabalho é decorrente do sofrimento. Entre os mecanismos básicos para a sobrevivência do ser humano está a possibilidade deste de conviver com a multiplicidade.

O homem desenvolve meios de conviver com o belo e o feio, o alegre e o triste simultaneamente. (CODO et all, 1993)

---

[21]"Por organização do trabalho é preciso entender, de uma parte, a divisão de tarefas (chegando à definição do modo operatório) que atinge diretamente a questão do interesse e do tédio no trabalho; e de outra parte, a divisão dos homens (hierarquia, comando, submissão), que atinge diretamente as relações que os trabalhadores estabelecem entre si no próprio local de trabalho." (DEJOURS, 1994, p. 153)

Para DEJOURS, *"(...) os trabalhadores se investem de esforços impressionantes para lutar contra o sofrimento, não procuram situações de trabalho sem sofrimento. Freqüentemente eles as detestam. (...) a realidade do trabalho é um terreno propício para se jogar e re-jogar com o sofrimento, na esperança de que ele desemboque nas descobertas e nas criações socialmente, e mesmo humanamente, úteis.(...) o sofrimento adquire um significado, um sentido. A criatividade confere sentido porque ela traz, em contrapartida ao sofrimento, reconhecimento e identidade. (...) O prazer no trabalho é um produto derivado do sofrimento."* (DEJOURS, 1994, p. 160)

Nessa perspectiva (DEJOURS, 1994), é um erro querer eliminar o sofrimento do trabalho. O problema posto para os administradores seria, antes, conseguir elaborar condições nas quais os trabalhadores pudessem gerir eles mesmos seu sofrimento, em proveito de sua saúde e, conseqüentemente, em proveito da produtividade.

O modelo de homem (DEJOURS,1994), construído pela Psicopatologia do Trabalho, é inteiramente centrado no sofrimento e seus destinos em função da situação real do trabalho e das características da organização do trabalho.

O Sofrimento em Condições Reais de Trabalho

Em sua origem etimológica, a palavra trabalho significa torturar, derivado de *tripalium* - instrumento de tortura. (CUNHA, 1987). Da idéia inicial de sofrer, passa-se para a de esforçar-se, lutar, pugnar e, por fim, trabalhar, ocupar-se de alguma profissão. Em vários idiomas (CODO et all, 1993), a palavra trabalho, muitas vezes, tem um duplo significado: ação-esforço e moléstia-fadiga (sofrimento).

A organização científica do trabalho (DEJOURS, 1994), ou seja, o taylorismo, ao confiscar a concepção do trabalho, cria entre os trabalhadores uma clivagem entre o corpo e o pensamento. Nesse sistema, o corpo fica submetido a diretivas elaboradas por uma vontade exterior ao sujeito. Para

executar sua atividade, sem perturbar suas cadências e ocasionar erros, o trabalhador é obrigado a lutar contra as emergências de seus pensamentos e de sua atividade fantasmática. Para tal, o trabalhador engaja-se freneticamente, na aceleração, de maneira a ocupar todo o seu tempo de consciência com pressões senso-motoras de sua atividade. *"Com a ajuda da fadiga, o trabalhador chega a paralisar seu funcionamento psíquico."* (DEJOURS, 1994, p. 162)

Esta estratégia defensiva, à qual se dá o nome de repressão pulsional, é difícil de ser organizada (DEJOURS, 1994), o que leva o trabalhador a recorrer a substitutos da cadência de trabalho fora da empresa, para manter a repressão durante o tempo fora do trabalho. Este embrutecimento instala-se progressivamente, num torpor psíquico, do qual os trabalhadores têm geralmente uma consciência dolorosa. Eles sentem-se cada vez mais inertes e sem reação.

Os aspectos éticos das relações de trabalho (DEJOURS, 1994), tais como: espaço de palavra, inteligibilidade, transparência, visibilidade, exteriorização, confiança, solidariedade, reconhecimento, constituiriam as condições necessárias (mas não suficientes) para se estabelecerem as relações intersubjetivas, destinadas a construir as defesas coletivas contra o sofrimento e de dar-lhe sua significação: sofrimento patogênico ou sofrimento criativo.

A transformação do sofrimento em iniciativa e em mobilização criativa (DEJOURS, 1994) depende, fundamentalmente, do uso da palavra e de um espaço de discussão, onde perplexidades e opiniões são públicas. Convencionou-se considerar esse espaço como um espaço público, mesmo se tratando de um espaço público interno à empresa.

Para DEJOURS *"a transformação do sofrimento em criatividade passa por um espaço público na fábrica. Em troca cada vez que o espaço público tender a se fechar, a criatividade estará ameaçada."* (DEJOURS, 1994, p. 171)

A concepção da Psicopatologia do Trabalho sobre o sofrimento humano nas organizações confere um lugar fundamental ao espaço público. A partir do momento em que esse é instituído ou reorganizado, fica-se surpreso diante da

emergência de condutas completamente contrárias ao individualismo e à negligência, denunciados nas organizações: engajamento apaixonado, senso de responsabilidade, mobilização da criatividade investem-se novamente no trabalho. (DEJOURS, 1994)

O Trabalho e o Medo

As mudanças tecnológicas e a aplicação de novas formas de gestão do trabalho (qualidade total, reengenharia,...) têm aumentado as pressões, por excelência, aliadas à produtividade, intensificando, desta forma, o trabalho. Na luta pela sua sobrevivência, as empresas buscam diminuir seus custos de mão-de-obra, através da adoção de novas tecnologias e enxugamento do quadro funcional, o que torna comum o uso de expressões tais como: *arrumar a casa, fazer uma faxina, tirar o excesso de gordura*, entre outras (DEJOURS, 1999). Estas mudanças introduzem, como fator tensionante, o medo da perda do emprego, o que torna o trabalhador mais tenso e submisso.

O medo está presente em todas as atividades profissionais, mesmo entre aquelas onde, aparentemente, não existem riscos à integridade física do trabalhador, como é o caso dos trabalhos em escritório. (DEJOURS, 1998)

Em tarefas submetidas a ritmos de trabalho (DEJOURS, 1998), a ansiedade provém do rendimento exigido, ou seja, do ritmo, da cadência e das metas de produção a serem atingidas. A condição do trabalho por produção é impregnada pelo risco de não acompanhar as regras impostas.

A ansiedade tem o mesmo papel que a carga física do trabalho, contribuindo para o desgaste progressivo dos trabalhadores. (DEJOURS, 1998)

A organização do trabalho desempenha um importante papel na criação de situações que produzem a ansiedade. As relações com as hierarquias, supervisões e com outros colegas podem, às vezes, ser desagradáveis, ou mesmo insuportáveis (DEJOURS, 1998). Os chefes de equipes utilizam-se, freqüentemente, de repressão e favoritismo para dividir os trabalhadores,

associando a ansiedade, resultante das pressões, à produtividade, o que DEJOURS (1998) denomina de *cara feia do chefe*. A desigualdade, na divisão do trabalho, é um instrumento utilizado com freqüência pelos chefes, de acordo com a sua própria agressividade, hostilidade ou perversidade.

Nas grandes administrações (DEJOURS, 1998), observa-se uma técnica específica de técnicas discriminatórias. A avaliação do chefe influencia os pontos que são dados para o cálculo do salário, do atraso autorizado, punições ou mesmo demissões. O medo do castigo pode ser adequado para impelir o trabalhador a realizar determinados atos, ou deixar de executá-los. (GOFFMAN,1987)

Essa atmosfera de trabalho caracteriza-se pelo envenenamento das relações entre os empregados, cria suspeitas, rivalidades e perversidade entre eles, deslocando o conflito de poder. A rivalidade e a discriminação asseguram um grande poder à supervisão, que manipula psicologicamente esses trabalhadores. (DEJOURS, 1998)

Associada a técnica de avaliação, a ameaça de demissão, permite aos gerentes intensificarem o trabalho, impondo aos funcionários níveis de desempenho sempre superiores, em termos de produtividade, de disciplina e de altruísmo. Da sobrevivência da organização, em tese, depende a manutenção dos empregos. (DEJOURS, 1999)

As demissões trazem, como conseqüência, a sobrecarga de trabalho para os que continuam trabalhando, assim como novas formas de sofrimento no trabalho.

A adoção de *novos métodos de gestão do trabalho*, com poucos supervisores, reguladores e com a inexistência do cronometrista, no entanto, não significam o fim dos controles, pois as pessoas trabalham cronicamente, devido a insuficiência de pessoal.

Nos modelos de gestão tradicionais, o absenteísmo é a representação das várias maneiras de se quebrar ludicamente o ritmo produtivo, situação

denominada por GOFFMANN (apud MAFFESOLI, 1984) de *aparência de trabalho*. Ao lado do trabalho efetivo, que é realizado, existe peculiar empenho dos trabalhadores em darem a impressão de que estão em plena atividade, ao perceberem a presença do responsável pelo controle da produtividade. (MAFFESOLI, 1984)

Atualmente, o *autocontrole* à japonesa se constituí em acréscimo de trabalho e um sistema de dominação auto-administrado, que supera os desempenhos que se podiam obter através dos antigos meios convencionais de controle. (DEJOURS, 1999)

Esses trabalhadores vivem sob controle e ameaça constante de demissão. A possibilidade de demissão e a precarização trazem como conseqüência: a intensificação do trabalho e o aumento do sofrimento subjetivo; a neutralização da mobilização coletiva contra o sofrimento, dominação e a alienação; a estratégia defensiva do silêncio, da cegueira e da surdez – cada um deve se preocupar em resistir; e a individualização – o cada um por si. (DEJOURS, 1999)

Segundo DEJOURS (1998), o medo é utilizado pela direção das empresas como uma alavanca para fazer trabalhar. O medo serve à produtividade, pois, nesse ambiente de trabalho, operários e trabalhadores de modo geral, ficam especialmente atentos a qualquer anomalia ou incidente no desenvolvimento do processo produtivo. O medo compartilhado cria a solidariedade na eficiência.

No entanto, diante dessas circunstâncias, coloca-se *"o problema da mobilização subjetiva da inteligência, da engenhosidade e sobretudo da cooperação (horizontal e vertical), sem as quais o processo de trabalho é paralisado. Será que os efeitos do medo não têm, com o tempo, um impacto negativo na qualidade e produtividade?"* (DEJOURS, 1999, p. 51)

No mundo do trabalho, as demissões aumentam a carga de trabalho, principalmente, quando associadas às novas formas de organização do trabalho.

Constata-se que os tempos ociosos desaparecem, ou seja, não há como contemporizar os ritmos de produção. Não existe nenhuma possibilidade, mesmo que transitória, de se libertar individual ou coletivamente das pressões da organização. (DEJOURS, 1999)

Para DEJOURS (1999), no que tange a essa condição de trabalho, a principal preocupação, do ponto de vista subjetivo, é a resistência, ou seja, a capacidade de sofrer o tempo todo as pressões e o ritmo de trabalho intenso. Como instrumento de produtividade e de controle social, o medo representa uma forma completa e original de exploração, utilizado, pela organização, como meio de pressionar os trabalhadores e fazê-los trabalhar. (DEJOURS, 1998)

Os Mecanismos de Defesa

Segundo DEJOURS (1999), *"se o sofrimento não se faz acompanhar de descompensação psicopatológica, ou seja, de uma ruptura do equilíbrio psíquico, que se manifesta pela eclosão de uma doença mental, é porque contra ele o sujeita emprega defesas que lhe permitem controlá-lo. (...)existem defesas construídas e empregadas pelos trabalhadores coletivamente."* (DEJOURS, 1999, p. 35)

A criação de organizações, compostas de um conjunto de normas, crenças e práticas sociais compartilhadas, é fundamentada pela necessidade de construir algo mais duradouro do que o próprio homem. Em contextos organizacionais, processos de fixação de objetivos, planejamento e tipos de atividades ritualísticas desempenham o papel de defender as pessoas da consciência da sua fragilidade (BECKER apud MORGAN, 1996). Diferente da abordagem freudiana, que considera as preocupações excessivas com produtividade, planejamento e controle como expressões de um erotismo anal sublimado, para BECKER (apud MORGAN, 1996), elas são um meio de preservar e proteger a vida diante da morte. Os indivíduos criam mecanismos de defesas, a fim de fugir da própria mortalidade.

Para ANNA FREUD (1990), os mecanismos de defesa podem ser classificados em nove métodos de defesa, já conhecidos e exaustivamente descritos em trabalhos científicos de psicanálise. São eles: regressão, repressão, formação de reação, isolamento, anulação, projeção, introjeção, inversão contra o eu e reversão, aos quais ela acrescenta um décimo método, este ligado ao estudo da mente normal: a sublimação ou deslocamentos dos anseios instintivos. Os mecanismos de defesa são inconscientes e utilizados pelo ego[22], para se proteger de idéias e afetos dolorosos.

Segundo KETS DE VRIES e MILLER (1984), é possível identificar nos mecanismos de defesa, elaborados pelos trabalhadores, causas de conflito intrapsíquico, devido, principalmente, à incompatibilidade de demandas entre o desejo do indivíduo e a realidade externa. Para eles, existem seis mecanismos de defesa. São eles:

- Repressão - onde os desejos, memórias, emoções e pensamentos são colocados no inconsciente, a fim de evitar a ansiedade;
- Regressão – ocorre quando a auto-estima é ameaçada, o que leva a pessoa a assumir um comportamento simples e sem responsabilidades com o mundo adulto;
- Projeção – quando é atribuída a outra pessoa ou grupo uma atitude ou qualidade que possui, mas é rejeitada em si mesmo;
- Identificação – conduz a pessoa a pensar, sentir e agir da mesma forma que imagina o outro pensando, sentido e agindo;
- Formação reativa – quando parte de uma atitude ou traço contraditório é colocado no inconsciente e escondida pela ênfase no seu oposto;
- Negação – ocorre quando é negada a existência de um fato externo da realidade que gera conflito para o ego.

O estudo dos mecanismos de defesa permite fundamentar estratégias defensivas para enfrentar o sofrimento no trabalho. Tais estratégias podem ser definidas através dos mecanismos utilizados pelos trabalhadores, para minimizar

---

[22] Ego - é o nosso campo adequado de observação. Constitui-se no meio pelo qual se tenta obter imagens das outras duas instituições (Id e Superego). (FREUD,1990)

ou negar a realidade de trabalho que gera sofrimento. Suas principais características são: comportamentos de isolamento psicoafetivo e profissional do grupo, resignação, descrença, renúncia à participação, indiferença e apatia.

No entanto, é importante salientar que as defesas não se constituem padrão de comportamento para todas as categorias ou todas as organizações, tais mecanismos podem variar de acordo com o contexto e o tipo de organização do trabalho empreendida. Sua função estratégica não é nem positiva nem negativa, uma vez que tem o papel contraditório de auxiliar no equilíbrio psíquico do indivíduo e de ser alienante, do ponto de vista das possibilidades de mudanças das situações de trabalho. (MENDES, 1998)

Embora as defesas gerem conseqüências quase sempre negativas para a saúde mental no trabalho, essas são fundamentais na preservação do trabalhador frente ao sofrimento. Contudo, o que se sobrepõe ao equilíbrio psíquico é ser o trabalho lugar do prazer, da possibilidade do trabalhador consolidar-se enquanto sujeito, por meio do reforçamento da sua identidade pessoal e profissional.

O trabalho deve oferecer espaço para o reconhecimento e a valorização do trabalhador, o que permite o equilíbrio psíquico. O sofrimento e as defesas, neste caso, permitem a regulação das relações sociais de trabalho.

Conclusão

As mudanças tecnológicas e as novas formas de gestão administrativas levam à desqualificação dos trabalhadores, transformando-os, muitas vezes, em operadores de máquinas sofisticadas; mas de simples manuseio, o que desqualifica e simplifica o trabalho. Este perde o seu significado e as tarefas passam a ser vazias de conteúdo para o trabalhador.

Atividades pouco criativas, impossibilidade de expressão intelectual e de transformação da atividade, somadas às pressões, por excelência, associadas à produtividade, geram fadiga e sofrimento mental.

Somadas a isso, as mudanças tecnológicas e aplicações de formas de gestão do trabalho (qualidade total, reengenharia, etc.) intensificam e precarizam o trabalho. Estas mudanças introduzem outro fator tensionante, o medo da perda do emprego, que torna o trabalhador mais tenso e submisso. Os riscos que cercam os trabalhadores podem constituir-se de riscos reais à sua integridade física, assim como podem ser determinados pela organização do trabalho, que estabelece o rendimento exigido e que elimina postos de trabalho.

As novas formas de gestão gerencial desvalorizam o trabalhador, impondo-lhe adaptação a uma realidade laboral baseada no aumento da competitividade e na redução de pessoal, gerando, ainda, maior tensão pela ameaça do desemprego e intensificação do trabalho.

O sofrimento mental expressa-se por sintomas diversos como ansiedade, irritação, depressão e doenças psicossomáticas. O trabalhador busca desenvolver formas de amenizar este sofrimento, na tentativa de atingir alguma forma de alivio ou de fuga da situação conflitante ou desprazerosa.

Para minimizar o sofrimento, os trabalhadores desenvolvem mecanismos de defesa, que lhes permitem submeter-se às condições mais adversas de trabalho, sem, no entanto, apresentar sintomas de loucura.

A melhoria nas condições de saúde do trabalhador está diretamente relacionada com a das condições de trabalho, com a necessidade de eliminarem-se os fatores tensionantes. Para tanto, é fundamental uma efetiva democratização das decisões concernentes a questões relevantes da organização do trabalho. Os trabalhadores deveriam decidir, por exemplo, questões como o volume e ritmo de trabalho ideal de cada setor ou posto de trabalho, assim como a distribuição das atividades.

Para transformar o sofrimento em prazer, no trabalho, é fundamental o resgate deste exercício como algo além da simples mercadoria, perdendo sua condição atual de sofrimento necessário para a sobrevivência material e tornando-o lugar de expressão da subjetividade, criatividade e potencialidade do ser humano. O trabalhador tem que valorizar e ter valorado o seu saber, para que possa intervir sobre seu próprio destino laboral.

CONCLUSÃO GERAL

A burocracia, nos moldes do tipo ideal weberiano, sofre contínuas críticas por criar as condições necessárias às práticas formalísticas. O deslocamento de objetivos constitui característica inseparável de todo o comportamento burocrático.

As disfunções da burocracia, levam a repetição de normas e regras que se impõem aos funcionários como preceitos sagrados. A existência de tais normas e regras levam os funcionários a perderem de vista os objetivos para que foram criadas e aplicam-nas de modo funcionalmente irracional.

No Brasil, a formação da burocracia estatal desenvolveu-se permeada por interesses corporativos. Uma das principais funções latentes da burocracia brasileira tem sido a de minimizar a rigidez da estrutura social. A administração pública tem sido um setor destinado a absorver parte do excedente de população, suplantando a insuficiência de oferta de emprego dos setores privados.

No entanto, a partir da Nova República, esta lógica tende a se romper. A reforma do Estado preconizada visa ao enxugamento da máquina pública, associado à adoção do paradigma gerencialista de gestão, seguindo os moldes dos países capitalistas desenvolvidos.

Neste processo de reforma, o Governo Federal utiliza, como alternativa para a exoneração de servidores, o Programa de Demissão Voluntária, que consiste em incentivos financeiros e sociais, para que uma parte dos funcionários públicos se exonere voluntariamente. Como, em tese, o problema de excesso de quadros estende-se para os Estados e municípios, esta política também é

adotada em alguns Estados brasileiros, entre eles, o Estado do Rio Grande do Sul.

O Contrato de Gestão é o instrumento utilizado para atingir o principal objetivo da Reforma, ou seja, transitar de uma administração pública burocrática para a gerencial. As instituições burocráticas devem ser adequadamente flexíveis, para não conflitar com os princípios da administração pública gerencial.

Para o servidor público, constrói-se uma realidade, onde a pressão pela excelência e produtividade do trabalho acentuam-se, a partir da adoção do Contrato de Gestão, assim como a possibilidade de demissão passa a ser uma realidade concreta.

Sujeitos às novas formas de gestão administrativas o servidor público, assim como os trabalhadores em geral, sofrem a desqualificação do seu trabalho. Como o processo de reforma do Estado impõe mudanças que fogem ao seu controle, o trabalho perde o seu significado e as tarefas passam a ser vazias de conteúdo. A crise do trabalho estende-se ao servidor público que tem seu trabalho precarizado, terceirizado e privatizado, agregando aos fatores de sofrimento mental, presentes no trabalho, a tensão gerada pelo medo da perda do emprego.

A organização e sofrimento no trabalho estão fortemente relacionados, portanto, é essencial a democratização das decisões relativas a questões relevantes da organização do trabalho. No caso dos servidores, a exemplo do que se observa em sociedades como a francesa e a sueca, passa a ser fundamental a sua valorização, treinamento e otimização de seus instrumentos de trabalho.

Existe um consenso quanto à necessidade de reformar o Estado, no entanto, os contornos que as reformas assumem podem ter efeitos negativos não apenas na saúde dos trabalhadores, como, também, na qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Adotar o modelo gerencial não deve ser entendido como a simples aplicação de princípios da administração de empresas na gestão pública, assim como não deve ser entendido como uma necessidade de abandonar as categorias da burocracia clássica por completo. O fundamental é dotar a administração pública de um modelo que efetivamente a ajude a cumprir suas finalidades.

A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas; mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto o mercado controla a administração de empresas, a sociedade - por meios políticos - controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA

O presente capítulo tem o objetivo de apresentar a problemática do estudo, a justificativa, os objetivos e o método de pesquisa desta de dissertação

3.1 - Situação Problemática

A discussão sobre a crise do Estado tem adquirido caráter central no mundo da economia globalizada. O debate, no entanto, gira em torno da dicotômica polaridade da visão maximalista de Estado, como promotor do bem público e representante dos interesses gerais - o que implica o imobilismo e manutenção do *status quo* - e, da visão minimalista de Estado, que contrapõe-se em defesa do Estado-Mercado, que reduz a reforma ao enxugamento do Estado - o que pode conduzir ao aumento da ineficiência pela mutilação do aparelho estatal.

A adoção da concepção de Estado minimalista, preconizado pela concepção liberal de Estado, no Brasil, significa reduzir estruturas institucionais que não foram capazes de cumprir as premissas do pacto fordista[23]. A inserção tardia do país, no contexto internacional, e a exclusão de amplos setores da sociedade do jogo de poder desfigurou completamente as premissas do pacto.

[23] "O pacto era representado pela articulação entre as grandes corporações oligopolistas e os sindicatos de porte nacional. Ao mesmo tempo e sob essas influências, a sociedade se organizou em uma sociedade de massa integrada pela expectativa de consumo. Cimentando essa articulação, o estado fordista, apoiado em governos de cunho social democrata, desenvolvia políticas Keynesianas de sustentação da demanda agregada nacional e políticas de *welfore state* de âmbito geral, de cunho universalista, que integravam os trabalhadores". (MARTINS FILHO, 1996, p. 250)

Neste contexto, verificam-se composições instáveis, contraditórias e segmentadas, que sustentam conjuntos de instituições que representam modos de regulamentação incompletos, incapazes de estabilizarem as diversas crises políticas, econômicas e sociais presentes na sociedade brasileira. (MARTINS FILHO, 1996)

É necessário incorporar, à analise da reforma do Estado, fatores ligados ao funcionamento da máquina estatal e ao papel do funcionário público neste contexto.

É irrefutável que as organizações estatais defrontam-se com um ambiente sócio-político-econômico cada vez mais complexo e desconcertante; no entanto, é papel do Estado adaptar-se às exigências e buscar soluções para os problemas da sociedade moderna.

Nesse sentido, é cabal ressaltar a importância dos recursos humanos na transformação e modernização das organizações. Fatores como o papel dos indivíduos e grupos, como atores no processo de construção das organizações, enquanto sistemas culturais ou, ainda, a co-responsabilidade dos trabalhadores no processo produtivo abrem o debate em torno da importância dos funcionários públicos nos estudos das mudanças, nos processos organizacionais e, principalmente, nos processos de trabalho nas empresas estatais.

Os processos de mudança por que passam as organizações públicas, aumentando as pressões por excelência, aliadas à produtividade, intensificando o trabalho e a possibilidade de demissões criam a necessidade de investigarem-se os reflexos destas mudanças na saúde mental dos funcionários públicos. Segundo DEJOURS (1998), o sofrimento mental está relacionado à forma de organização laboral, que impossibilita a expressão da personalidade do trabalhador, desrespeitando suas pulsões, necessidades de descanso e sistemas defensivos e adaptadores individuais.

A inadequação do trabalhador às condições ambientais e de organização do trabalho resulta da repressão da atividade espontânea de órgãos motores e

sensoriais e de um esforço para tolerar uma situação que ele não consegue modificar, e esta inadequação exprime-se através da fadiga, tendo como conseqüência uma maior inclinação ao desenvolvimento de doenças físicas e mentais.

Os modelos francês e sueco de gestão, na esfera estatal, são exemplos de modernização do Estado a partir de novos paradigmas, que não são o simples enxugamento e privatização do Estado.

Segundo o enunciado por Roger Barbe, ao analisar a Reforma do Estado francês: *"a política de renovação pretende (...), tratar a reforma do Estado em sua totalidade e executar a mudança radical das normas que paralisaram a ação dos funcionários e condenam principalmente as inovações que alguns introduziram, a perder-se rapidamente no procedimento tradicional".* (BARBE, 1993, p.23)

No Brasil, o processo de Reforma, a partir de 1985, tem como aspectos principais a privatização das empresas estatais e o enxugamento da máquina pública.

O Governo de Fernando Henrique Cardoso mantém o curso da Reforma do Estado com sistemáticos ataques ao funcionalismo público. O enxugamento da máquina estatal apresenta-se, também, como meta prioritária deste governo; no entanto, segundo estudos realizados por CARDOSO(1993): *"(...) pelo menos do ponto de vista numérico, o tamanho do estado Brasileiro não era assustador. que era assustador era a sua incompetência. O que se deve assustar não é o tamanho, é quando se tem um Estado que não funciona; e o nosso em certos momentos e em certos setores, se esclerosou*" (CARDOSO, 1993, p.32). Este trabalho, apresentado pelo, então senador, Fernando Henrique Cardoso, demonstra que o tamanho do Estado brasileiro não é o seu principal problema.

Faz-se importante ressaltar que a reestruturação do Estado exige uma significativa investida na transformação da função pública. Redefinir o modo de trabalho, estabelecendo uma relação entre o Estado e a sociedade.

No Estado do Rio Grande do Sul, o Programa de Demissões Voluntárias - PDV - foi adotado em várias empresas da esfera estadual, tendo como justificativa a necessidade de solucionar a crise do Estado e os problemas financeiros das estatais gaúchas.

Justificativa

O estudo busca classificar as medidas tomadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul ao adotar o Programa de Demissão Voluntária - PDV -, como um instrumento para solucionar os problemas do Estado.

Nos últimos tempos, tem sido atribuído ao funcionalismo público o papel de responsável pelos problemas financeiros e estruturais das empresas estatais e, portanto, torna-se emergente o enxugamento da máquina pública. A dicotômica discussão sobre os custos financeiros da implementação do PDV e os prováveis benefícios que o enxugamento da máquina administrativa trará para a comunidade encontra-se em um campo praticamente inexplorado pela pesquisa acadêmica.

No Rio Grande do Sul, onde o funcionalismo público é considerado um dos mais capacitados do país, pode-se dizer que a adoção do PDV é incompatível com o discurso de valorização dos recursos humanos do Estado.

Analisar a Política de Demissões é de fundamental importância pois coloca em discussão o papel do Estado e a redefinição de seu perfil, em função de uma lógica voltada para a eficácia, até as tentativas de desmontagem do aparelho do Estado e destruição da burocracia pública. Por outro lado, salienta-se que políticas adotadas com o objetivo de aumentar a eficácia e eficiência dos serviços pode ter reflexos desastrosos para a saúde do trabalhador, comprometendo os resultados pretendidos.

Problema da Pesquisa

O problema da pesquisa deste estudo é formulado através da seguinte questão:

Quais os fatores de prazer e sofrimento no trabalho resultantes da adoção da Política de Demissão - PDV - no Estado do Rio Grande do Sul?

3.2 - Objetivos

Os objetivos da pesquisa estão ligados às questões colocadas anteriormente e à justificativa do estudo. Estes objetivos devem ser congruentes entre si e refletirem o interesse do pesquisador em relação ao tema, ao mesmo tempo que estabelece os limites da investigação a ser realizada. (SAMPIERI et alii,1991)

Objetivo Geral

Analisar os fatores determinantes de prazer e sofrimento no trabalho no período pós-PDV, na FGTAS.

Objetivos Específicos

- Analisar os procedimentos organizacionais, utilizados no processo de implementação do PDV na FGTAS.

- Identificar os fatores determinantes do prazer e sofrimento no trabalho, no período pós-DV.

- Analisar os mecanismos de defesa existentes no processo de implementação do PDV na FGTAS.

3.3 - Método de Pesquisa

Este trabalho tem características de um estudo qualitativo, do tipo exploratório, de natureza descritiva; portanto, o pesquisador deve ter sua própria pessoa como instrumento mais confiável de observação, seleção, análise e interpretação dos dados coletados, considerando-se a pequena produção de pesquisas sobre Política de Demissão Voluntária, implementada nas Empresas Estatais.

Segundo TRIVIÑOS*: "Os estudos exploratórios permitem ao investigador aumentar sua experiência em torno de determinado problema".* (TRIVIÑOS, 1990, p. 109)

A pesquisa exploratória tem como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou descobertas de intuições.

Para GIL (1989) a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar familiaridade com o problema, com vistas a torna-lo mais explícito ou a construir hipóteses e as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou então o estabelecimento de relação entre variáveis.

Para o seu desenvolvimento, será realizado o estudo de caso na FGTAS, pois: *"o estudo de caso se caracteriza como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Visa ao exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular."* (GODOY, 1995, p. 25)

O propósito fundamental do estudo de caso é analisar intensamente uma dada unidade social, que é a adoção do PDV na estatal gaúcha. (GODOY, 1995)

Coleta de Dados

Para o processo de coleta de dados foram utilizadas diferentes fontes de informações que, analisadas em conjunto, se complementaram, e ofereceram um material empírico qualitativamente satisfatório para o objetivo deste trabalho.

No processo de coleta de dados, utilizaram-se as seguintes fontes de informação:

- Revisão Bibliográfica sobre o marco teórico desenvolvido, levantamento de pesquisas e estudos que forneceram dados empíricos sobre o Programa de Demissão Voluntária.

- Entrevistas semi-estruturadas, realizadas com os funcionários que permaneceram em suas atividades, pós-PDV, na FGTAS.

Estas entrevistas foram precedidas de um conjunto de questões de identificação, que possibilitaram descrever a amostra e também de um roteiro de questões elaboradas, com a finalidade de facilitar ao entrevistador a retomada do panorama-tema PDV.

A interferência do pesquisador foi mínima, restringindo-se apenas à retomada dos tópicos quando necessário.

As entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas na íntegra.

Análise dos Dados

Foi privilegiado, como método de análise de dados, a análise de conteúdo, que segundo BARDIN (1979) consiste em: um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção das mensagens.

Os dados foram analisados mediante técnica de categorização, a qual se baseia nas seguintes fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Nestas fases utilizou-se mecanismos próprios e subjetivos, inferência e interpretação.

Na análise de conteúdo, realizou-se o desmembramento do texto, de acordo com os conteúdos temáticos dos parágrafos, acompanhados de suas sínteses, dando origem às categorias iniciais.

Essas categorias, agrupadas por afinidade, tendo cada grupo uma síntese, dando origem às categorias intermediárias.

As categorias finais resultaram do agrupamento das categorias intermediárias que, sendo mais abrangentes, permitiram o tratamento dos dados

com maior aprofundamento de interpretação e compreensão do conteúdo do material coletado. Nessa fase, efetivou-se um esforço no sentido de captar os conteúdos manifestos e latentes que o material possui

3.4 - Descrição da Organização

O estudo de caso sobre o PDV como fator de prazer e sofrimento no trabalho realizou-se na Fundação Gaúcha de Trabalho e Ação Social - FGTAS[24]. A escolha desta Fundação, como objeto deste estudo, acolhe o fato de que, em 1995, a FGTAS passou por crises ocasionadas pela reestruturação do Estado, sendo questionada quando ao seu papel e tendo a ameaça de extinção como uma realidade concreta. Para enfrentar essa crise, elaborou-se, através da Associação Representativa e Reivindicatória do Servidores da FGTAS, em conjunto com os servidores, um proposta de reordenamento da Fundação, instrumento este de suma importância para a consolidação e permanência dessa organização no desenvolvimento e na implementação, no âmbito do Estado, das políticas de relações de trabalho e da promoção da assistência social. Associada à possibilidade de extinção, a FGTAS foi também um dos alvos do PDV gaúcho.

A FGTAS origina-se da extinção e fusão do quadro de servidores da Fundação Gaúcha do Trabalho - FGT - e da Fundação Sul-Riograndense de Assistência Senador Tarso Dutra - FUNDASUL.

Instituída pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos da Lei nº 9.434, de 27 de novembro de 1991, regulamentada pelo Decreto nº 34.155 de 30 de dezembro de 1991, a FGTAS caracteriza-se como uma entidade de personalidade jurídica de direito privado, vinculada à Secretária da Justiça, do Trabalho e da Cidadania. Sua finalidade é implementar e desenvolver no âmbito do Estado, as políticas de relações de trabalho e da promoção da assistência social.

[24] Os dados que compõem o histórico e caracterização da FGTAS foram retirados do documento Proposta Preliminar de Reordenamento da FGTAS, elaborado pela Fundação Representativa e Reivindicatória dos Servidores da FGTAS, em 1995.

Em 1995, com a reforma administrativa do Governo do Estado, ocorre o desmembramento da Secretaria da Justiça, e a criação da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, através da Lei n° 10.356 e do Decreto n° 35.925/95, a que se vincula a FGTAS.

A FGTAS abrange 87 municípios do Rio Grande do Sul, através de sua estrutura física, composta de 81 Unidades do Sistema Nacional de Emprego - SINE, a Universidade do Trabalhador em São Leopoldo e o Centro do Trabalhador Autônomo em Pelotas. Em Porto Alegre, a FGTAS dispõem do CENTRO HUMANÍSTICO - VIDA, Espaço Social e Comunitário - ESC, Centro de Triagem do Migrante - CTM, e a Casa do Artesão.

A Fundação, quando da sua criação, contava com 452 funcionários oriundos da FGT e 825 oriundos da FUNDASUL, somando um total de 1.277 servidores. No período entre 01 de janeiro de 1992 até abril de 1995, foram contratados 353 servidores, distribuídos conforme quadro abaixo:

Quadro 3 - Situação das Contratações da FGTAS de 01.92 a 04.95

CATEGORIA	N° ABSOLUTOS	%
Quadro geral	106	30.03%
C.C	144	40,79%
A . S.	098	27,76%
Direção	005	1,42%

Fonte: Proposta preliminar de reordenamento da FGTAS elaborada pela Associação Representativa e Reivindicatória dos Servidores da FGTAS.

Em 1995, a Fundação contratou e teve servidores que, uma vez exonerados, foram reintegrados ao Serviço Público. Identifica-se, nesse período, um quadro com 1155 funcionários, distribuídos nas seguintes qualificações, conforme demonstra o quadro 4.

Quadro 4 - Quadro Funcional da FGTAS em 1995

FORMAÇÃO	Nº ABSOLUTOS
Nível superior	541
Nível médio	251
Nível primário	263
Servidores lotados na área administrativa	100
Total	1155

Fonte: Proposta preliminar de reordenamento da FGTAS, elaborada pela Associação Representativa e Reivindicatória dos Servidores da FGTAS.

Na operacionalização das ações, a FGTAS trabalha através de convênios com entidades públicas e privadas, sendo que, no interior do Estado, atua em parceria com Prefeituras Municipais, Secretarias Municipais, Escolas e outras Entidades.

Entre alguns dos principais projetos desenvolvidos na FGTAS, através das suas grandes áreas de atuação - Trabalho e Assistência Social, destacam-se os seguintes:

Área do Trabalho

a) SINE - Sistema Nacional de Emprego - Convênio entre o Ministério do Trabalho e Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social / FGTAS, através do qual suas ações são desenvolvidas no RGS.

- PED - Pesquisa Mensal de Emprego - É uma pesquisa domiciliar, de periodicidade mensal, que objetiva acompanhar a evolução do Mercado de Trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre.

- PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda - Foi instituído pelo Ministério do Trabalho e pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT; tem por finalidade a promoção de ações que

gerem emprego e renda, mediante a concessão de linhas especiais de crédito às pequenas e microempresas, cooperativas e formas associativas de produção, assim como às iniciativas na economia informal.

b) Programa Jovem Trabalhador: Tem como objetivo oportunizar bolsas de estudo a adolescentes indicados pelos Conselhos Tutelares, para freqüentarem cursos profissionalizantes do SENAI.

Área de Assistência Social

a) Programa de Atendimento à Criança e ao Adolescente - Tem como objetivo apoiar a formação e o desenvolvimento da criança e do adolescente em seu aspecto biopsicossocial. São realizados atendimentos a esses menores através dos Centros Sociais Urbanos, VIDA - Centro Humanístico, Espaço Social e Comunitário - ESC e em sete núcleos em vilas de Porto Alegre, com recursos do FGTAS e a estrutura de recursos sociais.

b) Programa de Atendimento de Menores Carentes do RS - Em cooperação com o SENAI e o SESI, tem como objetivo conjugar esforços para a consecução do Programa de Atendimento de Menores Carentes quanto à iniciação profissional, socialização, educação escolar e à geração de renda, através de cursos e outras atividades voltadas à área do trabalho e da ação social.

c) VIDA - Centro Humanístico - Projeto intersecretarial, de atendimento integrado, com estrutura dividida em quatro unidades que são: 1 - esporte, lazer e recreação; 2 - saúde; 3 - expressão e trabalho; 4 - cidadania.

Para atender à demanda, decorrente do fato de ser o Estado uma instituição de manutenção e oferta de serviços públicos básicos de acesso geral, a FGTAS viabiliza programas, projetos e atividades articuladas com as políticas e diretrizes da Secretária do Trabalho, da Cidadania e da Assistência Social.

3.5 - Descrição da Amostra

Foram entrevistados doze (12) servidores da FGTAS, todos técnicos-científicos de formação superior e com, em média, há 17 anos na Instituição. O número de entrevistados não trouxe qualquer prejuízo para a pesquisa que, por ser qualitativa, observou a regularidade do fenômeno.

Segundo KERLINGER (1980, p. 171): "Os levantamentos descritivos procuram determinar a incidência e distribuição das características e opiniões de populações de pessoas, obtendo e estudando as características e opiniões de amostras pequenas e presumivelmente representativas de tais populações."

Os entrevistados são aqueles servidores que não aderiram ao Programa de Demissão Voluntária.

O Quadro 5 resume as principais características da amostra.

Quadro 5 - Características da Amostra

CARGO	FORMAÇÃO	N.º DE ENTREVISTADOS	TEMPO DE SERVIÇO / ANOS	IDADE
Técnico-Científico	Assistência Social	06	08	43
			21	50
			21	47
			20	47
			08	30
			16	38
	Contabilidade	01	18	42
	Psicologia	02	16	39
			21	50
	Engenharia	01	08	39
	Ed. Física	01	21	42
	Economia	01	22	51
Total		12		
Média: tempo de serviço e idade			17	43

Fonte: Quadro elaborado pela autora, a partir de dados das entrevistas.

CAPÍTULO 4 - APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo tem como objetivo descrever os processos utilizados na pesquisa, para definir os dados e comportamentos de sua coleta, a amostra e suas características, o método de análise dos dados e os resultados desta.

Trata-se do detalhamento das entrevistas semi-estruturadas, realizadas na FGTAS, do método de análise de conteúdo das entrevistas e dos resultados representados pelas categorias iniciais, intermediárias e finais. Após o processo de categorização de todas as entrevistas, definiram-se dezesseis categorias iniciais; do reagrupamento das categorias iniciais, obtiveram-se seis categorias intermediárias e três categorias finais: a perda de inteligência do Estado; os entraves burocráticos e o medo.

4.1 - A coleta de dados

Os dados foram colhidos por intermédio de entrevistas semi-estruturadas, realizadas em outubro de 1998. Os locais de realização das entrevistas foram as salas dos próprios entrevistados ou o auditório da Instituição. Elas foram gravadas após a permissão dos entrevistados e posteriormente transcritas.

Quanto a sua duração, as entrevistas tiveram uma variação de quarenta a sessenta minutos e suas transcrições foram realizadas pela própria pesquisadora, a fim de garantir o sigilo e o anonimato dos entrevistados, assim como propiciar um contato inicial com o texto dos discursos proferidos.

Foram apresentadas cinco questões principais, sendo cada uma apenas colocada após o esgotamento da fala do entrevistado sobre a questão anterior. São elas: *O que significava o serviço público para você antes do PDV? O que*

significa o serviço público para você após o PDV?; Fale do seu trabalho antes do PDV? Fale do seu trabalho após o PDV? Como você vê o PDV?

Algumas questões secundárias foram feitas pela pesquisadora apenas quando se fazia necessário algum esclarecimento ou aprofundamento maior em um tema emergente do discurso, julgado importante pela mesma, ou ressaltado pelo entrevistado.

4.2 - A Análise de Conteúdo das entrevistas

As falas, resultantes das entrevistas, tiveram seus conteúdos analisados por temas que, segundo BARDIN (1979), representam unidades de significação complexa, de comprimento variável, que são representadas por alusões, afirmações ou negações a respeito de um determinado assunto. A análise temática foi operacionalizada pelo recorte do texto e reagrupamento, com base na analogia semântica.

Adotando a metodologia desenvolvida por BARDIN (1979), a seqüência de passos utilizada foi a seguinte:

1º. A pré-análise

Constitui-se da transcrição das entrevistas na íntegra e, de leituras gerais dos dados coletados.

2º. Exploração

Representa os primeiros julgamentos realizados pela pesquisadora, a partir das indicações fornecidas pelas leituras gerais, a respeito de temas expostos. Foram sublinhadas passagens significativas, que representam as unidades intencionais dos temas (palavras ou frases).

O texto, composto por todas as entrevistas, foi dividido em unidades de discurso centrado em um tema dominante, com posterior classificação, que determinou as categorias iniciais da análise de conteúdo.

Posteriormente, procedeu-se ao agrupamento progressivo de categorias iniciais para criação das categorias intermediárias e destas para a produção das categorias finais.

3º. Interpretação

Nesta etapa, inferências foram feitas na descrição dos significados dos temas de cada categoria, principalmente das categorias intermediárias e finais. O discurso foi considerado de forma individual e coletiva. O seu caráter individual apresenta-se nas posições sócio-mentais da cada entrevistado, refletindo as contradições próprias à estrutura de dominação existente, e, coletiva, à medida em que foram consideradas as complementaridades que revelam estruturas entre as partes do fenômeno estudado, presentes em diferentes formas nos entrevistados.

4.3 - A Análise de Conteúdo das Entrevistas: resultados

Tendo como objetivo produzir inferências válidas a respeito da investigação do PDV, analisando os impactos desta política no cotidiano de trabalho dos servidores que permaneceram na FGTAS, nos resultados da análise passam a ser consideradas hipóteses ou interpretações controladas, relativas ao fenômeno PDV. (BARDIN, 1979)

No processo de derivação das categorias, foram construídas, após a leitura de todo o conjunto de entrevistas realizadas, as categorias iniciais, que representam as variáveis de inferência que conduzem às primeiras interpretações - as categorias intermediárias - e posteriormente, a um segundo nível de interpretação - as categorias finais - que agrega e aprofunda as significações das categorias intermediárias. Estas categorias são demonstradas no Quadro 6.

Quadro 6 - Processo de Derivação das Categorias

CATEGORIAS INICIAIS	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIAS FINAIS
1. A realização profissional	I . A irrealidade da Estabilidade	A – A perda da inteligência do Estado
2. A estabilidade		
3.O PDV e a irrealidade da estabilidade		
4. A desvalorização do servidor público	II. A desvalorização	
5. O descompromisso do Estado		
6. O estigma do funcionário público		
7. O esvaziamento da tarefa	III. O esvaziamento do trabalho	
8. O acomodamento		
9. O PDV e a perda da inteligência do Estado		
10. As disputas de poder	IV. A burocracia	B – Os entraves Burocráticos
11.Os entraves legais		
12. O acúmulo de trabalho	V. A sobrecarga de trabalho	C. O PDV e o medo
13. Investindo na qualificação		
14. A pressão	VI. O PDV e o medo da demissão	
15. A insegurança		
16. O PDV e o medo		

Fonte: Quadro elaborado pela autora, a partir de dados das entrevistas.

Destaca-se que cada categoria contém um tema dominante, referindo-se a um primeiro julgamento, que provoca uma cadeia de relações (derivações).

4.4 - As Categorias Iniciais

As dezesseis categorias iniciais são apresentadas na ordem apresentada no quadro anterior, que constitui o plano de rubrica da análise de conteúdo.

- A Realização Profissional

> "(...) sempre tem um pouco de realização como pessoa, profissional, a questão pelo bem da sobrevivência, a gente tem que se manter, e a partir disso uma realização pessoal. E era encarado como compromisso assim... o objeto do meu trabalho, eu acredito que ele tinha muito maior significação naquele período (antes do PDV), e que depois deste, a gente passa a reavaliar quanto ao Estado sucateado, não é ? Quando as pessoas são dispensadas independente deste objeto." (entrevista 5)

> "(...) O serviço público para mim antes e depois do PDV significa a minha vida profissional, a possibilidade da minha participação no mercado de trabalho. O serviço público para mim é a prestação de um serviço a uma população que se identifica sem acesso a outras coisas mais significantes (significativas) que, no meu entendimento, o poder público tem que colocar para as pessoas."(entrevista 1)

Essa categoria refere-se à perspectiva que os servidores tinham sobre o seu trabalho antes do PDV. No desenvolver das verbalizações, pôde-se observar que o ingresso no serviço público significava, além de uma forma de inserir-se no mercado de trabalho, um meio para atingir a realização profissional.

Para os entrevistados, a realização profissional está relacionada ao significado do seu trabalho. Na sua ótica, a Instituição tem um papel social a cumprir; no entanto, com o PDV, estes tomam consciência de que este papel é cumprido devido ao comprometimento pessoal do corpo funcional com o resultado do seu trabalho.

Por perceberem, em seu trabalho, uma utilidade social que, no caso, centra-se no atendimento de demandas na área do trabalho e assistência social, esses servidores estabelecem, como condições para atingir a realização profissional, o respaldo institucional para desempenharem bem suas atribuições.

É constatado que, com o PDV, houve uma mudança em relação a essas atitudes. Embora se perceba, por parte dos entrevistados, um alto nível de comprometimento com o seu trabalho, no período pós-PDV, não vêem, no serviço público, a possibilidade de crescimento e realização pessoal. Para eles o que permanece na organização é um ambiente de ameaça, frustração e vazio.

- A Estabilidade

> "(...) tinha muito aquela questão da estabilidade, embora eu tenha sempre sido uma pessoa assim, que tinha levado muito a sério o trabalho. Eu acho que de um modo geral era assim que a coisa acontecia. As pessoas consideravam o serviço público um cabide de emprego, como uma forma de ter segurança, e de uns tempos para cá que eu não sei se coincide com o PDV, eu acho que as pessoas começaram a levar a coisa mais a sério." (entrevista 11)

> (...) Eu acho que era alguma coisa assim meio de estabilidade, de emprego garantido, período para aposentadoria, segurança, eu acho que foi uma coisa assim passada pela própria família. Meu pai era funcionário público, então ele até procurou me encaminhar para a questão do serviço público, com esta questão assim de emprego, com salário razoável, e uma coisa que seria a longo prazo, seguro, tranqüilo, a garantia de salário mensal, e eu acho que alguma coisa assim pra se aposentar, pra ficar no decorrer da vida até talvez até galgar alguns patamares dentro da empresa que levasse a uma maior estabilidade ainda." (entrevista 4)

Nessa categoria, observa-se que a estabilidade serviu como um elemento determinante para o ingresso no setor público. A idéia de ter um emprego estável associado ao *status* social, atribuído à função pública, serviu como atrativo a estes servidores.

O sensação de estabilidade, na ótica dos entrevistados, propiciava a tranqüilidade e segurança, além de um maior grau de liberdade, necessárias para o seu desenvolvimento pessoal e profissional.

A valorização da estabilidade está, também, associada ao medo de enfrentar a instabilidade presente nas empresas privadas.

Identifica-se que a estabilidade está associada a uma condição de prática clientelista e de acomodamento, e que, portanto, o seu fim pode resultar em maior responsabilidade e envolvimento dos servidores na prestação do serviço público. Nesta perspectiva, a estabilidade seria dada pelo resultado do trabalho desenvolvido por esse servidores.

- O PDV e a Irrealidade da Estabilidade

> "(...) as pessoas entravam para seguir carreira, seguindo carreira dentro do serviço público, aquela ascensão por longevidade no tempo de serviço, (...) a partir do PDV eu também fique meio assim bem pensando, que eu acho que não é uma questão de garantia e crescimento, não é real, não é nada real."(entrevista 4)

> "Eu acho que, no serviço público, todo mundo é descartável, provavelmente este é o pensamento de quem dirige; isso a gente vê aqui, a prática do dia a dia."(entrevista 11)

O servidor público parece ser o principal atingido pelos dispositivos da proposta de reforma administrativa. A começar pela fragilização do instituto da estabilidade do servidor público, principalmente pelo desligamento de servidores por excesso de quadros. Com o fim da estabilidade, o servidor não desfruta de nenhuma garantia contra o arbítrio do patrimonialismo do Estado gerencial.

Essa categoria demonstra a tomada de consciência quanto à fragilidade. Com o PDV, os servidores passam a entender que, muito embora o Estado demita menos do que a iniciativa privada, a possibilidade de desemprego passa a fazer parte da sua vida profissional.

Por outro lado, a política demissionária adotada pelo governo, acentua o sentimento de desvalia, ou seja, o sentimento que todos são descartáveis.

- A Desvalorização do Servidor Público

> (...) como diz o Governo do Estado : Tem que demitir tantos funcionários, porque não dá mais, porque tem muita gente que não faz nada... é claro que a empresa privada tem outra estratégia, se ela tem que demitir ela demite mesmo, agora ! Ela nem espera, mas não desmoraliza,(...) a empresa privada tem uma outra filosofia de trabalho que é bem ao inverso do setor público. O setor público desvaloriza o funcionário."(entrevista 6)

> "Sabe que assim, isso é uma coisa que é o dia a dia da gente, é o dia a dia, tu te sentires descartável, tu te sentires desvalorizada, esse é o dia a dia, e tu me pegou exatamente numa semana em que eu estou, exatamente com este sentimento. Tive um problema dentro do departamento essa semana, que me deixa exatamente com essa sensação."(entrevista 11)

A sensação de desvalorização está associada ao não-reconhecimento da qualificação profissional dos recursos humanos na Instituição, assim como a constatação de que tanto o trabalho desenvolvido, como as pessoas que o desempenham podem ser facilmente descartáveis.

Partindo do princípio de que se o Estado for substituído por organizações privadas competitivas, os consumidores (e não os cidadãos) serão mais bem atendidos, na reforma administrativa brasileira, nenhuma importância tem sido dada aos programas de valorização, capacitação e recuperação da capacidade técnica do funcionalismo.

Durante a implementação do PDV, o tratamento impessoal dado àqueles que aderiram ao programa serviu para reforçar esse sentimento de desvalorização. Não foi realizado nenhum tipo de avaliação no momento de aceitar a adesão de servidores que ocupavam postos-chave na Instituição.

A desvalorização é percebida pelos entrevistados como fator desencadeante de sofrimento no trabalho. O não-valorização por parte do Estado e da sociedade, quanto à utilidade do seu trabalho, faz com que estes introjetem um sentimento de desvalia.

- O Descompromisso do Estado

> "o Estado tem um papel social, inclusive de emprego, muito forte e, em alguns momentos ele transcende inclusive as próprias tarefas que lhe são pertinentes, e eu vou dar um exemplo: (...) não tem emprego, então o Estado tem que criar emprego para absorver....então também é um papel social do Estado, no âmbito de crise econômica do país criar emprego, via indireta, via investimentos nas empresas, mas ele é também formador de empregos, então, no momento em que as empresas estão sendo vendidas, em condições mais precárias de qualidade, o Estado deveria estar se dando conta disto de uma forma muito mais qualitativa e quantitativa, e no meio disto ainda botam uma política exatamente o contrário, então, nós temos uma população no Brasil com menos do 1º. Grau, que cada vez tem menos condições de ingressar em um emprego, de passar em uma seleção e o público que está passando, mas que por uma questão de escolaridade, entre outras, está em uma situação de fora, e no meu entendimento uma das estratégias do Estado, seria reintegrar e de maneira nenhuma desagregar ela." (entrevista 3)

> "E ao mesmo tempo eu vejo assim, que é para aumentar o número das pessoas desempregadas, que todas essas pessoas fora do mercado, por que realmente a gente sabe que o mercado não está acolhendo, não há essa receptividade; quem sai desta área vai para lá para trabalhar com o quê ? Fazer o quê ? ... de empregado, vai trabalhar numa microempresa, quem sabe ficar numa outra atividade. Ele é uma forma também de ampliar o número de pessoas dependentes, de usuário, de dependência, exatamente, mas de usuários também de assistência, com certeza é prá aumentar tudo isso, e descomprometer um pouco o Estado, por que eu acho que o funcionário é uma forma de comprometimento com alguma questão que eles sabem que tem que ser resolvida."(entrevista 5)

Na forma como está orientada a reforma administrativa do Estado, a questão fundamental que se coloca para o país é constituir um Estado que oriente a inclusão política, econômica e cultural. Para os entrevistados, o Estado que interessa ao país é o que se relacione com a sociedade excluída. O descompromisso do Estado está relacionado, principalmente, com a fragilidade das políticas de emprego.

No entendimento dos entrevistados, é papel social do Estado garantir o direito ao trabalho, contudo, quando este assume uma política de demissão, está agravando o problema do desemprego no país e engrossando as fileiras dos usuários da assistência social.

O funcionário público representa o Estado e é ele que deve atender às demandas da população. Ao demitir esses servidores, o Estado descompromete-se , também, da prestação dos serviços públicos.

Segundo os entrevistados, tornou-se muito difícil atender aos usuários com o número de funcionários que permaneceram. Para eles, o problema do Estado não é o funcionário, mas, sim, o não-saber administrar. Na sua visão, o inchaço da máquina pública está relacionado ao grande número dos chamados *cargos de confiança* e, portanto, a solução estaria em delegar aos funcionários a responsabilidade de administrar o seu trabalho, com a certeza de que estes iriam executá-lo adequadamente.

O Estado deve ser acessível aos contingentes sociais que vivem sem lei e sem direito, e o principal investimento público deve ser na prestação de serviços, posto que não há serviço público sem servidores.

- O Estigma do Funcionário Público

> "(...)depois de anos de serviço no Estado, tu sai com aquele estigma de funcionário público, então é uma outra dificuldade de aceitação na empresa privada." (entrevista 3)

> "Agora a grande mentira é que ele não trabalha. Essa é uma coisa impressionante. Eu agora já tenho oito anos, a gente está acostumando, vai se acostumando, e se num momento eu não suportar mais isso, não quiser, eu vou ter que sair da instituição, não vou poder trabalhar. (...) Então a gente é muito_frustrada, é outra característica do setor público. (...) qualquer empresa privada não diz isso, como diz o governo do Estado : Tem que demitir tantos funcionários, porque não dá mais, porque tem muita gente que não faz nada." (entrevista 6)

Como herança de uma administração pública excessivamente baseada em regras, contaminada com vícios do clientelismo e da corrupção, ocorre que, para muitos funcionários públicos, há poucas possibilidades de carreira, o que inibe uma perspectiva nacional global; a cultura é conservadora; os padrões de remuneração são baixos; a falta de interesse é geral; e a quase totalidade dos servidores tem baixo nível de qualificação[25].

No entanto, o estigma do funcionário público, ou seja, do funcionário incompetente, que não trabalha e que, apesar disto, recebe altos salários passa a ser a imagem que a sociedade faz do servidor público. Esta imagem, negativa, é explorada pelo Estado, que elegeu o servidor público como o principal fator desencadeante da crise fiscal, ou seja, a causa da falência do Estado é gerada pela grande participação do emprego público na economia ou pelo aumento de gastos com o serviço público.

Os entrevistados salientam que o Estado conduz uma campanha de desmoralização pública dos servidores. Como resultado desta, estes introjetam a idéia de que são incapazes de realizar o seu trabalho.

Esses servidores incorporam como verdade os padrões que a sociedade define para si, tornando-se suscetíveis ao que os outros vêem como seu defeito, levando-os a acreditar que, na verdade, ficaram abaixo do que realmente deveriam ser.

---

[25] Apenas 10% exerce funções de nível universitário. (Cardoso, 1998)

- O Esvaziamento da tarefa

> "Eu tinha um trabalho e houve uma esvaziamento (da tarefa), eu acho que isto sim. E, também as pessoas, a coisa era bem difícil, porque no momento que a gente começava a desenvolver um trabalho, as pessoas se engajavam neste novo trabalho e daqui a pouco saíam, (entrevista 4)

> Antes do PDV, eu lembro assim, que a gente tinha uma série de atribuições, muito mais do que hoje. Todo o planejamento do plano de qualificação profissional, acompanhamento e execução, era no nosso setor. Hoje já não é mais. Hoje se reduziu estas tarefas, foram passando para outras esferas, e até a gente ter uma avaliação que não está legal, isso no trabalho não está legal (entrevista 6)

O PDV é considerado um dos elementos determinantes para o esvaziamento da tarefa, com a intenção de desmantelar o setor público. Isto se deve às disfunções de um Estado incapaz de eleger prioridades e coordenar ações e, pela carência de recursos humanos que possam estabelecer o vínculo entre o social e o econômico, o técnico e o político, o transitório e o permanente.

Este esvaziamento das tarefas antecede o PDV. Para os entrevistados, ele serviu para estabelecer as condições, para que, no momento de implementação do PDV, não houvesse, por parte dos servidores, maiores resistências às adesões.

Com o esvaziamento da tarefa, o servidor percebe a não-valorização do seu trabalho. Esta, fundamental para o trabalhador identificar a importância do seu trabalho para si, para a empresa e para a sociedade, significando, dessa forma, um reforço positivo para sua auto-imagem, que está relacionada à realização profissional.

O tipo de tarefa realizada (esvaziadas das funções de elaboração, planejamento e implementação), é fator desencadeante de sofrimento. Os servidores têm que se submeter à sobrecarga de trabalho e a rotinas estabelecidas pela emergência dos prazos, o que resulta em desgaste físico, desânimo e insatisfação.

Das falas emerge a seguinte constatação: a FGTAS, ao não oferecer uma perspectiva de melhora, de estímulo e de autonomia de trabalho, levou muitos a buscarem novas alternativas de trabalho na iniciativa privada.

- O Acomodamento

> "(...) às vezes, fico pensando, estou perdendo espaço lá fora, no momento que estou aqui dentro eu fico perdendo a possibilidade de ter mais tempo para buscar alguma coisa lá fora. Um acomodamento, na verdade é isso. É uma coisa que tu se defronta e não sabe bem como lidar com isso.(...) "Tem gente que se deu bem e tem gente que não, e aí eu vejo assim, a gente tem uma linha, a gente se acomoda e a gente não vê muita alternativa, a gente não busca alternativa."(entrevista 4)

> "(...) Agora a grande mentira é que ele não trabalha. Essa é uma coisa impressionante. Eu agora já tenho oito anos, a gente está acostumando, vai se acostumando, e se num momento eu não suportar mais isso, não quiser, eu vou ter que sair da instituição, não vou poder trabalhar. Aí é que está. Ou eu me acomodo um pouco, sem perder muito o meu espírito humorístico, ou eu vou me embora." (entrevista 6)

O acomodamento aparece nas entrevistas como um mecanismo de defesa contra as pressões políticas e burocráticas, às quais os servidores são sistematicamente sujeitos. Como o trabalho no setor público, para a maioria dos entrevistados, é a sua única fonte de renda, submeter-se às condições de trabalho que lhes são impostas passa a ser uma questão de sobrevivência.

A conformação, a adaptação sem críticas e a passividade, diante da situação negativa, vivenciada na Instituição, levam os entrevistados a abandonarem o seu objetivo de desenvolvimento e realização profissional, através do trabalho no setor público.

Por caracterizarem a Instituição como um espaço de trabalho com muitas dificuldades criadas por ingerências políticas externas e alternância de poder, os servidores não encontram tranqüilidade através do seu trabalho, vivendo situações de *altos e baixos*. Neste sentido, os servidores ficam reféns de determinadas políticas, como, por exemplo, o PDV.

O acomodamento e, conseqüentemente, a diminuição do nível de críticidade, quanto a esta situação, aparece como um anestésico, o que lhes dá as condições físicas e emocionais para permanecerem na Instituição.

- O PDV e a Perda da Inteligência do Estado

> "A gente fechou o trabalho, o setor acabou, e aí eu te falo assim, do meu ponto de vista, o reflexo que teve em mim é que eu perdi parcerias de trabalho que acabaram optando pelo PDV. Porque ao meu ponto de vista, eram pessoas extremamente qualificadas. (...)Então assim, do meu ponto de vista, o PDV na realidade conseguiu expulsar aqui de dentro pessoas muito competentes, que tinham espaço fora. (entrevista 7)

> "(...) grandes cabeças, grandes técnicos da fundação pediram o PDV, e isto é um buraco que fica na estrutura funcional da gente que é muito grande, porque cada vez mais tu tens que ampliar a tua área de atuação, a partir que o PDV te tira colegas que tem a tua complementação profissional, tu passa a ter que atuar naquela atuação profissional e tu não tem como escapar disto, se não o trabalho fica completamente comprometido (entrevista 1)

O PDV traz como resultado negativo a perda da inteligência do Estado, assim entendida como uma alta burocracia de carreira, formada especificamente para o Estado, através do sistema do mérito e imbuída de uma ética e perfil técnico específicos (SANTOS, 1995); no entanto, é importante salientar, que vários elementos, anteriores inclusive ao PDV, contribuíram para essas perdas, destacando-se os limites impostos à gestão de pessoal da administração indireta e a baixa competitividade remuneratória em relação ao mercado privado.

Embora indispensável, a qualificação profissional não é reconhecida pela Instituição, o que resulta em um sentimento de desvalorização, associado à constatação de que tanto o trabalho desenvolvido, como as pessoas que o exercem podem ser facilmente descartáveis. Durante a implementação do PDV, o tratamento impessoal, dado àqueles que aderiram ao programa, serviu para reforçar esse sentimento. Não foi realizado nenhum tipo de avaliação no momento de aceitar a adesão de servidores considerados pessoas-chave na Instituição, ou seja, dos agentes responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas (SANTOS, 1995)

Os limites burocráticos, impostos pela Instituição, no que tange à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, à falta de

perspectiva de desenvolvimento profissional, associado ao não-reconhecimento institucional das suas potencialidades, levaram muitos servidores a verem, no PDV, a oportunidade de buscar outras alternativas de trabalho na iniciativa privada.

Para os que permaneceram na Instituição, ficou um sentimento de perda, associado ao de desvalorização. A perda está relacionada à questão das parcerias de trabalho; e a desvalorização associa-se ao sentimento de ser descartável. Apesar da sua importância para o Estado, o servidor público parece ser o principal atingido pelos dispositivos da proposta de reforma administrativa. A começar pela fragilização do instituto da estabilidade do servidor público, principalmente pelo desligamento de servidores por excesso de quadros. Com o fim da estabilidade, o servidor não desfruta de nenhuma garantia contra o arbítrio do patrimonialismo do Estado gerencial. (FLEURY, 1997)

O Estado não avaliou os reflexos que o desligamento desses servidores poderia trazer para a prestação do serviço público.

- As Disputas de Poder

> "(...)a fundação nos dois primeiros anos de governo Britto estava em alta e esteve muito bem de dinheiro, vieram recursos de dinheiro do Ministério, então iniciou uma disputa de poder de beleza, entre os Secretários e o Presidente, porque o Presidente da Fundação estava mal, então houve uma intervenção branca nesta história, que não era legal, e todos os funcionários da parte técnica passaram para a Secretaria, esvaziou a fundação, cedência, o pessoal técnico está cedido em função desta intervenção ilegal. O que ficou na Fundação hoje é o administrativo, até agora."(entrevista 2)

> "(...) essa é uma das razões do desânimo do funcionalismo público, porque a cada governo muda tudo... eu sempre ouvia assim : Porque a cada governo muda tudo. Eu não tinha noção, o que era isso ? Agora faz oito anos que eu tenho. E oito anos eu não estou dizendo só nas eleições, onde muda o governo, mas a cada ano quando muda um Secretário, muda um Diretor, é possível que mude todo o trabalho. Então, hoje eu compreendo bem isso. Muda tudo, muda mesmo. Mudam diretrizes, mudam os interesses, muda, a filosofia daquele partido é diferente da do outro. Isso tem influência direta no nosso trabalho." (entrevista 6)

> "Acho que é um espaço de trabalho com bastantes dificuldades por ingerências externas, políticas, alternância de poder, que a gente tem altos e baixos. tem-se a estabilidade de emprego, mas não se tem tranqüilidade através do trabalho. Numa tu estás produzindo num espaço interessante, coisas interessantes, outra hora tu já... fica à mercê da situação. Então, eu acho que tem dessas coisas."(entrevista 7)

Nesta categoria, os entrevistados estabelecem uma nítida relação entre as disputas de poder e o produto do seu trabalho, no entanto, aparecem diferentes formas de disputas de poder.

Na primeira, é pelo poder econômico, como está colocado na entrevista 2, ou seja, com a disponibilidade de um grande aporte de recursos, para a Fundação desenvolver seus projetos, o órgão ao qual a FGTAS é subordinada (Secretaria do Trabalho) passou a disputar esses recursos, estabelecendo uma situação de conflito entre o Diretor da Fundação e o Secretário. Como resultado deste conflito ocorreu o esvaziamento da Instituição, com a cedência dos funcionários (quadro técnico) para a Secretaria.

Nas demais entrevistas, as disputas de poder estão relacionadas a questões ideológicas, ou seja, a troca de governos, ou mesmo a simples troca de diretores dentro de um mesmo governo, o que muda toda a filosofia de trabalho e determina o desapoio a projetos em andamento, ou mesmo, mudanças em toda a proposta de trabalho da Instituição. Estas ingerências internas e/ou externas trazem para os servidores um sentimento de insegurança, frustração e desânimo, pois estes podem ter o trabalho que, às vezes, envolve meses de pesquisa e estudos, ser descontinuado por uma definição política (sem argumentação técnica) dos gestores públicos.

Essa característica da Instituição traz para os funcionários um sentimento de impotência, no entanto, apesar da influência que estas mudanças de condução política e ideológica exercem sobre o seu trabalho, eles buscam desempenhá-lo adequadamente, a despeito da falta de apoio institucional.

- Os Entraves Burocráticos

> "(...) eu gosto do que eu faço, gostaria às vezes, de fazer alguma coisa diferente (...) eu gostaria de fazer as coisas com mais facilidades, com menos obstáculos burocráticos, bastante, mas me dá prazer. Apesar de tudo me dá prazer." (entrevista 4)

> "De qualquer forma, uma coisa assim também que eu observei no setor público e tem a ver com agora, é que os técnicos que existem no setor público, são de gabarito, são pessoas muito qualificadas, mas que no conjunto não funciona, e não funciona pela máquina emperrada que é o setor público." (entrevista 6)

> "Quanto à questão da burocracia, acho que interfere nas questões de tu forneceres ao técnico, em tempo hábil, as coisas para ele poder fazer o seu trabalho na linha de frente. Então, tem vários passos, tu tem que provar, eu acho que poderia ser modernizado, não perdendo a segurança. Eu acho que poderia ser melhorado." (entrevista 2)

As fundações, que foram criadas juntamente com as autarquias e as empresas públicas, para contornar a rigidez e os entraves burocráticos centrados na forma de ingerência sistemática da administração direta, após a Constituição de 1988, perderam a sua autonomia administrativa. O ambiente de flexibilização desejado torna-se inviável.

Para os entrevistados, os entraves burocráticos dificultam o resultado do seu trabalho. Os processos de licitação, as instâncias de decisões que um projeto deve percorrer, até obter-se a aprovação para este ser desenvolvido e implementado, muitas vezes inviabilizam o próprio projeto. Para eles, este é um elemento profissionalmente desgastante, que pode vir acompanhado de um sentimento de frustração: do ver-se tecnicamente impossibilitado de trabalhar por questões essencialmente burocráticas. O que denominam da *máquina emperrada*, que é o setor público, na sua visão deve ser modernizado, no sentido de proporcionar-lhes as condições para melhor desempenhar seu trabalho.

O paradoxo é que, apesar das dificuldades que os entraves burocráticos trazem para o desempenho de suas atividades, os servidores encontram prazer naquilo que fazem e buscam, de todas as formas, contornar esses entraves.

- O Acúmulo de Trabalho

> "Quando eu te digo que foi positivo no sentido do meu crescimento profissional, acho que tem outras formas de me fazer crescer profissionalmente e não me sobrecarregando de tarefas, o Estado tem que ter esta visão de que o fato dele me dizer que até hoje tu fizeste A e hoje tu terá que fazer A + B pra mim, e para o quadro da Fundação não seja um problema no sentido da qualificação, mas é, o Estado tem que ter esta preocupação que a minha resposta profissional até vai ser positiva, mas eu estou com sobrecarga, eu vou reduzir meu tempo útil de capacidade de trabalho, quer dizer não é coisa que resolva o problema que foi criado, eu gostaria de puxar um pouco o meu freio de mão, sabe prá poder levar a coisa mais cientificamente, com mais tempo de leitura, mais tempo, sabe, para reflexão, todo o trabalho que a gente faz e extremamente imediato, (...)questões de projetos e programas são extremamente imediatistas, então amanhã tem que fazer, isto então, este momento de reflexão, de avaliação, de discussão, a gente nunca tem condições aqui dentro da fundação, não tem esta, é aqui, é aquele rolo compressor, que vai, que vai, tu até tenta dar umas brecadas, até tenta num espaço que tu saiba fazer uma discussão, mas esta não é uma tarefa fácil, e agora com mais sobrecarga de trabalho, a vírgula que a gente tinha para fazer, isto não existe mais." (entrevista 1)

> "Nós não encontramos ainda uma adequação administrativa de dentro do departamento, não se tem claro ainda tudo que se tem que fazer com as condições e recursos humanos que se tem, então a gente está sempre mudando, há uma sobrecarga total para todo mundo, não só eu, todos nós aqui dentro temos uma sobrecarga de trabalho. Nós não podemos ficar dedicadas ao nosso trabalho específico, nós, volta e meia, somos tiradas, volta e meia não, freqüentemente, e este ano foi impressionantemente corriqueiro, as pessoas foram retiradas de suas temáticas, para fazer trabalhos ditos do resto, só que esses restos são eternos aqui, não terminam, então ele é mentiroso, tem que encarar de frente isso aí (...)."(entrevista 12)

O PDV traz, como uma agravante à perda da inteligência do Estado, o problema da sobrecarga de trabalho para aqueles servidores que permaneceram na Instituição. Mesmo com a redução do quadro funcional, através da adesão ao Programa, os projetos desenvolvidos na FGTAS continuaram, e os que permaneceram tiveram que absorver as tarefas desempenhadas por aqueles que saíram.

O caráter contraditório desta categoria, é que, mesmo havendo a sobrecarga de trabalho, e as conseqüências negativas que isto acarreta, tais como: redução do tempo útil de trabalho, os reflexos na qualidade dos serviços prestados, o desgaste físico e emocional dos servidores, entre outras, para

alguns servidores, a necessidade de ter que desempenhar funções que não faziam parte da suas antigas atribuições possibilitou-lhes a oportunidade de estudar e aperfeiçoar-se em outras áreas de trabalho.

É importante salientar que esta não é a condição desejada. Os entrevistados destacam que no seu trabalho é fundamental ter momentos para a reflexão, avaliação e discussão dos projetos desenvolvidos dentro da fundação. No entanto, eles são comprimidos por um *rolo compressor*, o que torna muito difícil criar este espaço para a discussão. Com a sobrecarga de trabalho, a avaliação e, conseqüentemente, a qualidade dos serviços prestados à comunidade ficam comprometidos.

- Investindo na Qualificação

> "O governo, o Estado, não é nem o Governo, nunca nos deu a condição de qualificação para fazer este tipo de trabalho, então a doação para mim é muito mais ampla, porque tu vai buscar a tua qualificação, tu vai fazer a tua especialização em algumas coisas que tu não conhece pela tua própria vontade e fora daquele horário de expediente."(entrevista 1)

> "Olha, eu me senti com o *tapete puxado*, meio desgostosa, eu estava num ritmo de formação, de aproveitamento, de qualificação profissional bem interessante, e de repente tu perde espaço. Eu estou estudando, estou trabalhando sobre isto, e não é mais isso que eu tenho que trabalhar." (entrevista 7)

Os entrevistados apontam, como característica do Estado, o não-investimento na qualificação técnica dos servidores. Neste sentido, a busca pela autoqualificação é entendida, como um ato de doação, onde o servidor qualifica-se, pela vontade de buscar uma especialização que o instrumentalize para a melhor execução seu trabalho, fora do horário de expediente e com recursos próprios.

Com o PDV, ocorre uma quebra de paradigmas. A possibilidade de crescimento profissional, assim como a garantia de emprego e de ascensão social passam a ser vistas como não-real. Esta constatação é outro fator que levou esses servidores a buscarem o investimento em seu aperfeiçoamento técnico, pois a possibilidade de se verem, em determinado momento, na

condição de desempregados, levou-os a preocuparem-se em estar preparados para competir a um posto de trabalho na iniciativa privada.

Este investimento na autoqualificação não é reconhecido e valorizado pela Instituição. Os entrevistados relatam que projetos que demandam muito tempo, estudo e dedicação podem ser abortados sem qualquer explicação técnica para tal, estabelecendo uma *briga* constante por espaço de trabalho e respaldo institucional. A autoqualificação passa a ser um instrumental para enfrentar os desafios

- A Pressão

> "As pessoas se sentiram assim, dispensadas, todas eram dispensadas naquele momento, porque havia uma pressão, havia um estimulo, uma força, para mim era uma pressão mesmo para que todo mundo caísse fora, então esta atitude fazia com que a gente se sentisse acuada totalmente. (...) se viu que muita gente saiu porque, exatamente por isso, não conseguiu resistir a pressão e achou que aquela tempestade, aquela guerra de nervos sabe ? Há ! Eu quero mais é paz, tchau ! E vai embora, e muitas pessoas saíram nesta condição, tentando buscar um pouco de paz (...)" (entrevista 5)

> "(...) o que eu achei muito ruim foi fazerem terrorismo, a pressão parar pedir o PDV. Nós aqui não tivemos que sentir tão forte quanto o pessoal do interior, do tipo assim : Ou tu vem para cá, ou tu vais ser demitida, (...) (entrevista 10)

Esta categoria emerge dos discursos dos entrevistados, onde estes descrevem os tipos de pressão sentidas no momento de implementação do PDV na Instituição.

Nos relatos analisados, observam-se dois tipos de percepção diante da pressão exercida pela Instituição, para levá-los a aderir ao Programa. Há os casos onde os entrevistados sentiram-se diretamente pressionados para aderirem ao PDV e, outros não, mas que identificaram algum tipo de coerção sobre os seus colegas, principalmente aqueles locados no interior do Estado.

A pressão exercida pode ser sentida mais diretamente em práticas *terroristas*, onde a Instituição demonstra claramente a decisão de ter um amplo

número de adesões. Este terrorismo é descrito como um tipo de marasmo que foi infligido, aos servidores, no período.

O que os entrevistados definem como *marasmo* foi a pouca ou nenhuma importância dada aos projetos em andamento, na época. Em suas falas, esses colocam que o trabalho parou e a única discussão na Instituição era o PDV

- A Insegurança

> "(...)o nível de segurança em que se pode transitar é muito pequeno então a gente acaba respondendo ao comportamento de demanda da própria insegurança. Eu acho que, de alguma forma, esta insegurança em relação a emprego queira ou não vai ficar em segundo lugar cada vez mais a qualidade dele vai gerando um terreno que a gente vai tendo que se adaptar em viver nisso de qualquer maneira."(entrevista 3)

> "(...)temos um monstro ali, bem pertinho, tá ali! tá ali! E aí vem um momento que ele meio que foge dali da luz, e ele desaparece, de repente vem de novo e ele aparece, então tem tudo a ver com isso também. Ele está conosco o tempo inteiro, e esta ameaça, ela nos remete ao futuro totalmente inseguro, por que? O que ocorre ? As pessoas ficam desempregadas, as pessoas vão ser colocadas aonde ? Para fazer o quê ? O que lhes apraz ? Não. Então, de qualquer maneira, é uma insegurança, indo ou não indo para a rua, é uma insegurança, porque é uma coisa que tu não sabe muito, embora eu as vezes me encha de otimismo e penso assim, olha se eu estou querendo trabalhar, eu vou me adequar."(entrevista 5)

O sentimento de insegurança, após o PDV, passa a fazer parte do cotidiano de trabalho desses servidores.

As certezas que os motivaram ao ingresso no setor público, tais como: estabilidade e realização profissional, foram destruídas, permanecendo o sentimento de insegurança quanto ao seu futuro. As pessoas sentem-se reféns de políticas públicas, que podem trazer como resultado a sua demissão. São indefinições que passam a fazer parte da sua vida profissional, ou seja, elas não sabem se ficarão desempregadas, se serão transferidas, enfim, o Estado tem poderes ilimitados quanto ao seu futuro profissional.

No entanto, em suas falas, eles afirmam que passam a transitar nesta insegurança, de certa forma sobrevivendo a ela, gerando um espaço onde eles buscam adaptar-se a esta condição. O PDV representa a presença contínua da ameaça da perda do emprego.

- O Medo

> "Eu acho que o PDV não foi embora, ele está bem junto com a gente e de outra forma, de outra modalidade, mas que ele está com a gente, está. Isso aí é um sentimento que a gente está sentindo agora, e que se encaminha pra isso, é bem o tipo de relação que a gente está

> levando, porque os nosso vínculos estão dissolvidos; os nossos vínculos funcionais, entre colegas funcionais, não são constituídos mais de força nenhuma, porque a nossa identidade, ela meio que se diluiu. Então a gente está muito distante, nós estamos muito dispersos, estamos com motivos diferentes, isso tudo. E à medida que tu começas a fazer primeiro o teu individual, tu te perdeu da causa. São diversos fatores que contribuem: primeiro que o nosso medo seja cada vez mais forte, que a sombra cada vez mais próxima, que a instituição já não existe. (entrevista 5)
>
> "Eu não tinha tanto medo de perder o meu emprego como forma de trabalhar isso, eu não tinha tanto medo de sair daqui, eu tinha muito medo de não encontrar outro lugar, sabe ? Não posso dizer que eu gostaria de passar a minha vida inteira aqui, mas conhecendo a situação como ela está, o meu o meu medo era ficar desempregada, entende?" (entrevista 10)

Ao sentimento de insegurança associa-se o medo de ir para fora da instituição pública. A dicotomia mercado X empresa pública é estabelecido a partir da questão da competição, ou seja, na empresa pública o servidor não tem que competir profissionalmente como o outro, já, no mercado, ele terá que demonstrar as suas habilidades e qualificações técnicas sem o respaldo institucional. O sentimento de medo que se instala é da perda do emprego, de competir *lá fora*, mas sozinho, visto fora do plano institucional.

O PDV traz a tona o medo da competição, característico das empresas privadas, visto que esses servidores, como já foi mencionado anteriormente, introjetaram um sentimento de desvalorização, percebendo-se incapazes de responder profissionalmente aos desafios do mercado de trabalho. O medo de iniciar algo diferente – que eles não sabem como enfrentar – leva esses servidores a estabelecerem uma imposição de ritmo de trabalho, com o objetivo de fazer bem as suas atribuições e obter reconhecimento, como forma de defender-se da ameaça de demissão.

4.5 - As Categorias Intermediárias

As informações constantes das dezesseis categorias iniciais foram agrupadas em seis categorias intermediárias, de caráter mais abrangente.

- A Irrealidade da Estabilidade

Quadro 7 – Processo de Derivação da Categoria Intermediária: a irrealidade da estabilidade

CATEGORIAS INICIAIS	IDÉIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA
1. A realização profissional 2. A estabilidade 3.O PDV e a irrealidade da estabilidade	- antes do PDV, havia a possibilidade de realização profissional - a estabilidade dava as condições necessárias para desenvolver bem suas tarefas - com o PDV tudo se torna irreal	I. A irrealidade da estabilidade

Fonte: Elaborado pelos autora, a partir da análise dos dados coletados.

> "(...)as pessoas, por exemplo, que foram concursadas, que entraram no último concurso, que são pessoas que não têm a estabilidade, essas pessoas sim; e muita gente que entrou naquele concurso pediu PDV, porque a ameaça era : Se tu não pedires PDV agora, tu serás demitida depois sem ganho extra nenhum. O PDV tinha incentivo extra para te exonerar, ia ser uma demissão administrativa só com aquilo que tinha. Então a gente sentiu que muita gente tomou esta decisão, com medo de posteriormente ser demitido." (entrevista 11)

> "Logo que eu fiz o concurso, eu achava assim(...), mas logo em seguida eu descobri que não era estável, nunca fui, sou celetista, uma fundação privada, demorei algum tempo para descobrir isso. Era isso... possibilidade de fazer uma coisa que eu gostava, trabalhar com políticas públicas, por eu estar mais comprometida com o usuário, e no início ter uma estabilidade, depois não, depois já entendi que não tem nada a ver, influência até do PDV." (entrevista 10)

Esta categoria emerge dos discursos quando os entrevistados refletem sobre a sua condição na Instituição, após o PDV. Para eles, a estabilidade, um dos fatores que os levou a ingressarem no serviço público, mostra-se irreal.

Mesmo a consciência de não ser estável, devido ao fato de serem contratados no regime celetista, esses servidores tinham um sentimento de estabilidade, pois a empresa pública demite menos que a iniciativa privada. Com o PDV essa estabilidade se mostra irreal, eles passam conviver com a insegurança e o medo de serem demitidos.

O caráter paradoxal dessa categoria, está no fato de, diante da possibilidade de ser demitido (e a certeza era de que o Estado poderia demitir

por qualquer motivo e a qualquer momento), alguns entrevistados sentem-se com mais coragem para desenvolver o seu trabalho. A lógica predominante está baseada na certeza de que: se é para ser demitido, que seja por uma boa causa. Motivo pelo qual esses servidores, passam a trabalhar naquilo que acreditam, no desenvolvimento de políticas públicas, na área da assistência social.

- A Desvalorização

Quadro 8 – Processo de Derivação da Categoria Intermediária: a desvalorização

CATEGORIAS INICIAIS	IDÉIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA
4. A desvalorização do servidor público 5. O descompromisso do Estado 6. O estigma do funcionário público	- A forma como se deu o desligamento demonstrou a não valorização dos servidores públicos - O PDV é uma forma do Estado se descomprometer das suas responsabilidade - estigma de ser funcionário público dificulta o ingresso na empresa privada	II. A desvalorização

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da análise dos dados coletados.

> "Então, esta coisa implícita assim: tanto faz tu ser um bom profissional, te empenhar ou não, é a mesma coisa. Isso é uma coisa que desvaloriza. Está dentro do processo de desvalorização que o setor público impõe aos funcionários. Como é que deixaram determinadas pessoas saírem, que eram fundamentais, que são pessoas com perfil considerado fora da instituição, conhecido. Como é que deixaram uma pessoa assim sair num PDV ? Perder um técnico assim ? Isso te emotiva. Tu ver um colega sair assim num PDV, a gente se emotiva, sabe ?" (entrevista 6)

> "(...) Aliás, no dia a dia, a gente se sente desvalorizado, porque já tem certa cultura do funcionário ser relapso, ter emprego certo, não precisar batalhar a estabilidade, que ela já existe, aquelas coisas todas, fora a questão cultural, que eu acho que isso já bota para baixo... tem a questão institucional que eu acho que a nossa instituição, pelo fato de passar por tantos momentos de mudança, ela sempre conseguia cada vez mais acentuar esta coisa, de não valorizar." (entrevista 7)

O sentimento de desvalorização apresenta duas características importantes a serem destacadas.

A primeira está associada ao desligamento, durante o PDV, de pessoas consideradas extremamente qualificadas, e que, no entanto, o Estado não buscou retê-las na Instituição. O desligamento desses servidores, considerados parte da inteligência do Estado, leva aqueles que permaneceram a sentirem-se peças facilmente descartáveis.

A segunda está relacionada às críticas que são sistematicamente infligidas aos servidores públicos. O juízo que a sociedade, de modo geral, faz do funcionário público é extremamente negativo. Acredita-se que esses são relapsos e que, por terem estabilidade, não têm a necessidade de trabalhar. Para os entrevistados, esta imagem negativa é reforçada pelo Estado que promove uma campanha de desmoralização pública dos seus servidores.

Para enfrentar esse sentimento de desvalorização, os servidores buscam apegar-se ao objeto de seu trabalho, desempenhando-o com seriedade e responsabilidade. Com a consciência de que a necessidade de trabalhar é emergente e o seu trabalho é pago com dinheiro público, eles buscam realizá-lo com qualidade.

Para atender às necessidades do trabalho, esses servidores buscam se qualificar, apesar das *intempéries* e *puxadas de tapete*, que é como eles qualificam o PDV.

Ao desvalorizar os servidores públicos, o Estado descompromete-se do seu papel social, como gerador de emprego, e legitima políticas de desemprego, tais como o PDV.

- O Esvaziamento do Trabalho

Quadro 9 – Processo de Derivação da Categoria Intermediária: o esvaziamento do trabalho

CATEGORIAS INICIAIS	IDÉIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA
7. O esvaziamento da tarefa	- O PDV traz um esvaziamento do trabalho, no entanto este permanece além do institucional	III. O esvaziamento do trabalho
8. O acomodamento	- O trabalhador acomoda-se, não vê alternativas e não tem o respaldo da Instituição para desenvolver o seu trabalho	
9. O PDV e a perda da inteligência do Estado	- O PDV provocou a perda da inteligência do Estado	

Fonte: Elaborado, pelos autora, a partir da análise dos dados coletados.

> "(...) a fundação, hoje, não tem um área de planejamento, acabou com a área de planejamento, até porque houve um esvaziamento de técnicos, eles saíram, aproveitaram, pintaram e bordaram, e assim a gente vai fazendo a coisa por fazer, embora falta a necessidade de uma melhor avaliação, de críticas, a gente ser criticado, a gente ser elogiado. As coisas são assim, foi feito, deu tudo certo, que maravilha. Não foi bem, não deu certo, alguém leva uma paulada. A gente não foi enviado do correto, que devia ser... *é tudo à lá loca*, é tudo em *cima do punho*. A gente vai fazendo as coisas, porque tem que fazer, tem que fazer, tem que mostrar, tem que dizer, e isto eu aprendi, é uma coisa muito interessante." (entrevista 8)

> "Todo o planejamento do plano de qualificação profissional, acompanhamento e execução, era no nosso setor. Hoje já não é mais. Hoje se reduziram estas tarefas, foram passando para outras esferas, e até a gente ter uma avaliação que não está legal, isso no trabalho não está legal... exatamente uma discussão assim agora, porque a gente perdeu muito o acompanhamento, a gente passou a não ter mais o retorno, que antes até se tinha. Por outro lado, antes assim se trabalhava muito, eu quero dizer, em termos de carga horária, até mais tarde, porque havia uma sobrecarga de trabalho, e uma dificuldade para que outros funcionários viessem para o setor, porque falta gente em todos os setores, é uma dificuldade." (entrevista 6)

Essa categoria esta relacionada à extinção das funções de planejamento na Instituição. A adesão de técnicos ao PDV, considerados qualificados, contribuiu para esse esvaziamento.

Na ótica dos entrevistados, essa condição de trabalho é indesejável, uma vez que os projetos são desenvolvidos sem acompanhamento ou avaliação. As tarefas são realizadas a partir de uma demanda determinada pela emergência dos prazos e a falta de recursos humanos é uma constante.

É destacado, por eles, que há uma sobrecarga de trabalho, que resulta em aumento da jornada de trabalho. Em vista das condições de esvaziamento das tarefas e de pessoas, associadas à falta de *apoio institucional*, os servidores cumprem suas atividades sem espaço de reflexão sobre esse trabalho, de forma quase mecânica.

Antes do PDV, esses servidores tinham recursos técnicos para trabalhar a questão da importância do sujeito na elaboração de políticas públicas, assim como para refletirem sobre o seu papel enquanto autores desse trabalho. Com o PDV, não houve mais espaço para essa discussão. Na sua visão, o trabalho desenvolvido em setores importantes de Fundação acabou, *sobrando mais nada*.

- A Burocracia

Quadro 10 – Processo de Derivação da Categoria Intermediária: a burocracia

CATEGORIAS INICIAIS	IDÉIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA
10. As disputas de poder	- O serviço público é um espaço de trabalho com muitas ingerências políticas, alternância de poder e falta de diretrizes de trabalho.	IV. A burocracia
11. Os entraves legais	- Os entraves legais, a falta de autonomia e a incapacidade técnica de desemperrar a máquina pública causa grande *stress*.	

Fonte: Elaborado, pelos autora, a partir da análise dos dados coletados.

> "(...) é demorado, emperrado, a gente se estressa muito, porque nós estamos no meio de duas pressões. Por exemplo: falando especificamente com nosso convênio com o Ministério do Trabalho, ele

> nos dá prazo para apresentar relatórios, e coisas, então, nós somos pressionados por lá, por outro aqui, nós dependemos de distâncias, de legislação governamental, estadual, próprias, e são demoradas.(...) Nosso dinamismo é muito pequeno, é uma morosidade, nós somos muito burocráticos, estou falando enquanto instituição, os projetos, os convênios, demoram meses passando por aqui, por lá, isto no setor privado não existe. Isso realmente não existe em qualquer dinamismo de empresa. Por mais lenta que seja a fabricação do setor bruto, não existe ficar dois meses pensando num convênio, numa coisa assim, é imediato. Essa morosidade própria do setor público é muito diferente do setor privado." (entrevista 6)

> "(...) eu gosto do que eu faço, gostaria, às vezes, de fazer alguma coisa diferente (...) eu gostaria de fazer as coisas com mais facilidades, com menos obstáculos burocráticos, bastante, mas me dá prazer. Apesar de tudo me dá prazer." (entrevista 4)

O conjunto de medidas previstas pela Constituição de 1988, em relação à Administração Pública, tais como: a exigência de concursos públicos, a previsão legal para contratações por tempo determinado, proibição de acumulação de cargos; a exigência de licitação pública, os princípios de probidade administrativa, da prescritibilidade de ilícitos administrativos e o princípio da responsabilidade civil são críticas no sentido de promover distorções no disciplinamento do setor público e restabelecer as características da administração burocrática.

Essa rigidez burocrática afeta diretamente o cotidiano de trabalho daqueles a ela submetida. Nos discursos analisados, aparece como fonte de *stress* no trabalho, na medida em que limita as possibilidades de respostas rápidas a problemas técnicos a serem resolvidos.

Por se tratar de uma Fundação envolvida na elaboração de políticas públicas na área do trabalho e assistência social, muitos dos projetos desenvolvidos têm sua aplicação e resultados comprometidos pelos entraves burocráticos.

Para aqueles envolvidos na elaboração desses projetos, o sentimento de frustração associa-se ao *stress* provocado pela morosidade institucional, o que pode resultar na perda de meses de trabalho. A burocracia demanda a demora na liberação dos recursos necessários para gerar o produto do seu trabalho.

As ingerências externas e alternâncias, no poder, são outras características da burocracia fortemente rejeitadas pelos entrevistados. Para eles, esses fatores acabam determinando a falta de diretrizes de trabalho, ou mesmo um filosofia de trabalho a ser adotada pela Fundação. Estas disfunções podem levar ao abandono de projetos que envolvem um grande número de pessoas e de tempo de trabalho.

No entanto, apesar do excesso de burocracia, esses servidores encontram significado e prazer no seu trabalho.

- A Sobrecarga de Trabalho

Quadro 11 – Processo de Derivação da Categoria Intermediária: a sobrecarga de trabalho

CATEGORIAS INICIAIS	IDÉIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA
12. O acúmulo de trabalho 13. Investindo na Qualificação	- Com o PDV diminui o número de funcionário, o que sobrecarrega quem trabalha na ponta - Profissionalmente, investe-se na Qualificação fora da Instituição, sem, no entanto, pensar em deixa-la. Ainda com a ilusão sobre a questão da segurança.	V. A sobrecarga de trabalho

Fonte: Elaborado pelos autora, a partir da análise dos dados coletados.

> "E a sobrecarga de trabalho com certeza aumentou. Nós somos aqui um grupo dentro desse departamento, um grupo de trinta pessoas que fazemos um trabalho de uma instituição como a LBA, que são trezentas pessoas, para fazer este trabalho. Então como é que vai se querer qualidade ? Claro que todos nós temos focos de atuação diferente do que a LBA iria fazer, mas isso não justifica. Então nós andamos aqui dentro, que nem *barata tonta*, e acho que muitos dos conflitos que nós temos aqui dentro são gerados exatamente pela necessidade de cumprimento da tarefa, porque tem que cumprir tarefa, o tempo inteiro, porque não se tem recursos humanos suficientes, a gente não sabe de onde vai tirar, e não tem disponível." (entrevista 11)

> "(...), acho que o coletivo é aquela coisa tu esta vendo teu colega do lado que está morrendo de_medo porque ele tem muito mais motivo para morrer de medo, e aí tu começas esta imposição de ritmo, de coisa vamos, vamos, vamos... fazer bem, fazendo bem ser reconhecido e não

> ser demitido, é um dos elemento, mas eu não caracterizo como o principal, não é o principal motivo de motivar o trabalho." (entrevista 1)
>
> "Estado não está tão capacitado, eu acho que o que pode existir é que em alguma escala um atendimento que não está, uma prestação de serviço que não está muito adequada à população, só que isto não se faz diminuindo cada vez mais o número de_funcionários, pior vai ser o atendimento, porque mais sobrecarrega quem trabalha em ponta, basicamente, então, o PDV está desconectado da situação social e econômica do país que é difícil entender, agora do ponto de vista da preocupação pessoal é bastante pequena. (entrevista 2)

A sobrecarga de trabalho é identificada a partir de dois fatores durante a análise dos discursos.

O primeiro fator está diretamente ligado à diminuição do quadro funcional. Com a adesão de técnicos considerados *chave* em determinados postos, ao PDV. Os servidores que permaneceram na Fundação tiveram que absorver as tarefas desempenhadas por eles.

O segundo está relacionado ao medo da demissão. Como uma resposta coletiva a esse medo, os servidores da FGTAS impuseram-se um ritmo de trabalho como forma de buscar a segurança que o sentimento de estabilidade, antes do PDV propiciava-lhes.

A lógica para tal comportamento está baseada na crença de que: ao desempenhar com eficiência e eficácia o seu trabalho, esses poderiam não ser demitidos. Esse comportamento acaba por determinar a sobrecarga de trabalho, pois tarefas, que antes eram desempenhadas com determinado quadro técnico, continuam a sê-lo com, no mínimo, a metade dos servidores necessários.

No entanto, há um consenso, de que se perde na qualidade dos serviços prestados, porque esses técnicos não têm tempo para refletir e analisar o produto do seu trabalho e, portanto, não é possível, a partir do *feedback* buscar melhores resultados.

Para minimizar os efeitos desses problemas criados pelo PDV, os servidores buscam qualificar-se tecnicamente, para suprirem a falta dos técnicos que aderiram ao programa e poderem atender às demandas da sociedade com rapidez e qualidade.

- O PDV e o Medo da Demissão

Quadro 12 – Processo de Derivação da Categoria Intermediária: o PDV e o medo da demissão

CATEGORIAS INICIAIS	IDÉIAS-CHAVE	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA
14. A pressão	- As pessoas sentiram-se dispensadas, porque havia uma pressão para que todas saíssem, atitude que fazia com que elas se sentisses acuadas.	VI. O PDV e o medo da demissão
15. A insegurança	- Nós transitamos nesta insegurança, sobrevivendo a ela	
16. O PDV e o medo	- O medo do desemprego, está associado ao não-reconhecimento e desvalorização do servidor público no setor privado	

Fonte: Elaborado pelos autora, a partir da análise dos dados coletados.

> "Eu acho que eu senti (medo do desemprego), porque naquele momento, aquele recurso que tu inicialmente tem garantido, a gente chega no final do mês e tem. E aí tua vai partir para uma coisa fora, tu vai recomeçar, tu já tem uma experiência de serviço público que não é reconhecida fora, então pra ti buscar na iniciava privada trabalho é complicado, é bem complicado. O mais fácil seria trabalhar como autônomo, então, mesmo assim eu pensei: Será que é o momento? (...)Eu senti, e no primeiro momento até tentei me empenhar em levantar as pessoas, pra mim é uma forma de tentar trabalhar esse medo de ir para o mercado, de batalhar.
>
> "(...) Desempenhar mais aqui, talvez seja, a gente nunca sabe como são os mecanismos, como a gente funciona. (...) Então, eu acho que também, resgatando alguma coisa, de também criar outras alternativas de trabalho. Eu acho que está bem presente esta questão do medo de encarar aí fora."(entrevista 4)
>
> "Eu acho que o PDV não foi embora, ele está bem junto com a gente e de outra forma, de outra modalidade, mas que ele está com a gente, está. Isso aí é um sentimento que a gente está sentindo agora, e que se encaminha pra isso, é bem o tipo de relação que a gente está levando, porque os nosso vínculos estão dissolvidos; os nossos vínculos funcionais, entre colegas funcionais, não são constituídos mais força nenhuma, porque a nossa identidade, ela meio que se diluiu. Claro que também isto foi intencional, logicamente pelo governo, sabe que não foi por nós. Então a gente está muito distante, nós estamos muito dispersos, estamos com motivos diferentes, isso tudo. E à medida que tu começas a fazer primeiro o teu individual, tu te perdeu da causa. São diversos fatores que contribuem, primeiro que o nosso medo seja cada vez mais forte, que a sombra cada vez mais próxima, que a instituição já não existe." (entrevista 5)

O PDV coloca os servidores públicos diante da possibilidade de ter de redirecionar sua vida profissional. A estabilidade no emprego, a possibilidade de crescimento profissional, enfim, todos os valores que os fizeram ingressar no serviço público deixam de existir. O emprego público não representa mais uma situação de segurança.

Os medos que emergem desta situação estão associados a vários fatores, tais como: a perda da segurança financeira (a certeza de ter os seus rendimentos depositados a cada final de mês), a perda da estabilidade no emprego, o começo de uma nova carreira profissional na iniciativa privada, o não-reconhecimento, pelo mercado de trabalho, da sua experiência profissional no setor público.

Esses fatores determinaram a não-adesão desses servidores ao PDV, apesar das pressões institucionais.

O sentimento de desvalorização, de insegurança e o medo da perda do emprego levam esses a desenvolver mecanismos de defesas que lhes permitam permanecer na Instituição.

Como mecanismo coletivo de defesa, identifica-se a prática de intensificação do trabalho. Em suas falas, os entrevistados colocam a preocupação de *desempenhar bem* as suas funções, para obter o reconhecimento e dessa forma não serem demitidos.

Outro fator importante, a destacar, é a crítica feita àqueles que buscam saídas individuais para o seu medo. Para os entrevistados, esse comportamento contribui para aumentar o sentimento de medo e enfraquecer a possibilidade de resistência diante da perda do emprego ou mesmo da extinção da Instituição.

Eles defendem que a construção de sua sobrevivência funcional deve passar por um espaço de discussão pública, onde cada indivíduo possa analisar e propor alternativas de resistência, tais como a reestruturação dos setor público como forma de racionalizar e otimizar os recursos humanos disponíveis.

CAPÍTULO 5 – Dos Resultados ao Referencial Teórico

No presente capítulo, são apresentadas as categorias finais que, constituindo-se uma síntese globalizadora das categorias iniciais e intermediárias, oferecem condições para analisar o fatores determinantes de prazer e sofrimento no trabalho, no período pós-PDV, na FGTAS, através das vinculações estabelecidas com o referencial teórico, com ênfase nas contribuições da escola dejouriana.

A partir das categorias emergentes da análise de conteúdo, as categorias iniciais e intermediárias convergiram para as categorias finais: os entraves burocráticos; a perda da inteligência do Estado, o PDV e o medo, buscando a síntese globalizadora para melhor compreensão e análise do Programa de Demissão Voluntária, implementado nas estatais gaúchas.

5.1 - As Categorias Finais

As categorias finais, oferecem condições de analisar os reflexos do PDV no cotidiano de trabalho dos servidores que permaneceram no setor público, através das vinculações estabelecidas com o referencial teórico adotado, com ênfase nas contribuições da escola dejouriana.

- Os Entraves Burocráticos

Quadro 13 – Processo de Derivação da Categoria Final: os entraves burocráticos

CATEGORIAS FINAIS	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIA FINAL
10. As disputas de poder 11. Os entraves legais	IV. A Burocracia	**Os Entraves Burocráticos** Síntese: Os entraves burocráticos, as disputas pelo poder e as práticas clientelistas constituem-se em fatores de sofrimento no trabalho. O modelo de organização do trabalho burocrático impõem aos servidores limites ao seu potencial criativo.

Fonte: Elaborado, pelos autora, a partir da análise dos dados coletados.

O Quadro 13 demonstra, através do agrupamento das categorias iniciais: as disputas de poder e os entraves burocráticos, que resultaram na categoria intermediária: a burocracia determina as condições de trabalho desfavoráveis para os servidores públicos, reforçando a acepção negativa do termo *burocracia*.

O modelo de administração burocrático surge com a preocupação de combater os excessos do modelo patrimonialista, caraterizado pela ambigüidade entre o interesse público e o privado, o que tinha como conseqüências a corrupção, clientelismo e o patrimonialismo. Para se contrapor a essa lógica patrimonialista, WEBER (apud FERREIRA, 1996) analisa o modelo burocrático como forma de desenvolvimento da sociedade capitalista, a partir de suas reflexões sobre as formas de autoridade, definindo os atributos da organização racional-legal. (FERREIRA, 1996)

Essa categoria demonstra a dificuldade de superar as tendências patrimonialistas seculares, que se instalaram na administração pública brasileira. (CARDOSO, 1998)

Na reforma de 1967, através do Decreto-Lei 200, são criadas as fundações (juntamente com as autarquias e as empresas públicas), para contornar a rigidez e os limites impostos pela administração burocrática. Com o objetivo de contornar os entraves burocráticos, esse instrumento legal preconizava a descentralização e a autonomia dessas Instituições como forma de agilizar o Estado. No entanto, não foram redefinidos mecanismos de controle do conjunto do aparato estatal, o que permitiu usos indevidos das flexibilidades e autonomias, corrompendo o objetivo inicial da referida reforma. (FERREIRA, 1996)

Como conseqüência, a Constituição de 1998, representou um retrocesso no que tange à administração pública, de tal forma, que, hoje, não há diferença significativa entra as administrações direta e indireta do ponto de vista dos graus de liberdade. Estende-se para as empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas, o que torna o ambiente de flexibilização desejado inviável. (PEREIRA, 1996)

Em suas falas, os entrevistados vêem, nos entraves burocráticos, obstáculos ao resultado do seu trabalho. Os processos de licitação, as instâncias de decisões que um projeto deve percorrer, até obter-se a aprovação para o seu desenvolvido e implementação, muitas vezes inviabilizam o próprio projeto. Para eles, esse é um elemento profissionalmente desgastante, que vêm acompanhado do sentimento de frustração: *do ver-se tecnicamente impossibilitado de trabalhar, por questões essencialmente burocráticas*.

Essas ingerências internas e/ou externas trazem, para os servidores, um sentimento de ansiedade, insegurança, frustração e desânimo, pois estes podem ter o trabalho que, às vezes, envolve meses de pesquisa e estudos, interrompido por uma definição política (sem argumentação técnica) dos gestores públicos.

Como demonstra DEJOURS (1998), a organização do trabalho tem papel fundamental na criação de situações que produzem a frustração e a ansiedade. Nessa perspectiva, o medo e a ansiedade são os meios pelos quais é possível fazer respeitar os preceitos hierárquicos.

No que concerne à relação do homem com o conteúdo significativo do trabalho, o nível de qualificação, de formação não é suficiente para atingir suas aspirações. Para DEJOURS (1998*), "o sofrimento começa quando a evolução desta relação é bloqueada."*(DEJOURS, 1998,p. 49)

Nesse sentido, os entraves burocráticos, na adaptação do conteúdo da tarefa às competências reais do trabalhador, pode levar o indivíduo a uma situação de subemprego de suas capacidades.(DEJOURS, 1998)

Das falas dos entrevistados, emerge a necessidade de diminuir os entraves burocráticos, como forma de atingir as condições de trabalho desejadas, onde os servidores públicos disponham de maior flexibilidade e autonomia para o desenvolvimento das tarefas a serem cumpridas.

O burocrata, segundo LAPASSADE (1989), não se constitui em um ser *maléfico*; ele trabalha, sacrifica-se, administra, orienta e serve à coletividade. Na sua visão, a burocracia deve ser reprovada por alienar os seres humanos, retirando-lhes o poder de decisão, iniciativa, responsabilidade de seus atos, comunicação, ou seja, por privar os indivíduos de sua atividade humana. (LAPASSADE, 1989)

A rigidez das organizações burocráticas não permitem nenhuma adaptação do trabalho à personalidade do sujeito. O conteúdo significativo inadequado às potencialidades e às necessidades da personalidade podem ser fonte de frustração e de um grande esforço de adaptação. O sofrimento surge quando a relação homem/organização está bloqueada, ou seja, quando o trabalhador usa o máximo de suas potencialidades intelectuais, de aprendizagem e de adaptação e não consegue mudar a tarefa. (DEJOURS, 1998)

Nas burocracias, encontra-se o fenômeno da reificação, ou seja, aquilo que transforma os seres humanos e as coisas em *res*, independente da forma como se apresente, humanamente vazios de toda essência, de todo sentido vivificante. (LUKACS apud LAPASSADE, 1989)

Para LUKACS (apud LAPASSADE, 1989) *"a submissão necessária e total do burocrata individual a um sistema de relações entre as coisas, a sua idéia de que precisamente a honra e o senso de responsabilidade exigem dele uma semelhante submissão total. (...) A ética do burocrata é apenas uma moral da reificação, uma moral de inteira submissão ao mundo reificado da burocracia."* (LAPASSADE, 1989, p. 130)

Os entraves burocráticos limitam a capacidade criativa e a possibilidade de criar espaços de liberdade que permitam o exercício dessa criatividade, daqueles que nela trabalham.

Para os servidores que aderiram ao PDV, o programa significou a possibilidade de buscar esse espaço criativo fora do setor público.

Aqueles que permaneceram na Instituição têm o desafio de contornar os entraves criados por um modelo burocrático, historicamente baseado em práticas formalistas, ritualistas, centralizadoras, ineficazes e contrárias às tentativas periódicas de modernização do aparelho do Estado, ou aliadas a interesses econômicos retrógrados e conservadores, embora politicamente influentes; ou enfrentar as correntes modernizantes da burocracia e seus aliados políticos e empresariais, que defendem o principio minimalista de Estado, sem que o Estado brasileiro tenha criado estruturas institucionais mínimas para cumprir as premissas do pacto fordista.

- A Perda da Inteligência do Estado

Quadro 14 – Processo de Derivação da Categoria Final: a perda da inteligência do Estado

CATEGORIAS INICIAIS	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIA FINAL
1. A realização profissional 2. A estabilidade 3.O PDV e a irrealidade da estabilidade 4. A desvalorização do servidor público 5. O descompromisso do Estado 6. O estigma do funcionário público 7. O esvaziamento do trabalho 8. O acomodamento 9. O PDV e a perda da inteligência do Estado	I . A Irrealidade da Estabilidade I. A Desvalorização	**A PERDA DA INTELIGÊNCIA DO ESTADO** Síntese: O PDV trouxe a tona a irrealidade da estabilidade, provocou um esvaziamento das tarefas e, conseqüentemente, um sentimento de desvalorização. Esses fatores levaram a perda da inteligência do Estado. Para aqueles que permaneceram na Instituição, os sentimentos predominante são os de perda,vazio, desvalorização e acomodamento. O sofrimento é o preço à ser pago pela inserção social, diante da ameaça do desemprego.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da análise dos dados coletados.

Como demonstra o quadro acima, a categoria final: a perda da inteligência do Estado resulta das categorias intermediárias: a irrealidade da estabilidade, a desvalorização e o esvaziamento do trabalho, resultantes do agrupamento das categorias iniciais: a realização profissional; a estabilidade; a irrealidade da estabilidade; a desvalorização do servidor público; o descompromisso do Estado, o estigma do funcionário público; esvaziamento do trabalho; o acomodamento; o PDV e a perda da inteligência do Estado. Destas categorias emergem os fatores determinantes para a adesão ao PDV, da

inteligência do Estado, assim entendida como uma alta burocracia de carreira, formada especificamente para o Estado, através do sistema do mérito e imbuída de uma ética e perfil técnico-específicos. (SANTOS, 1995)

Nesse sentido, o debate em torno da reforma administrativa, preconizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, demonstra a incongruência do discurso governista, no que tange ao aumento da qualidade do desempenho da administração pública. (SANTOS, 1997)

No Estado, não houve a preocupação na retenção do seu quadro técnico. No PDV, embora houvesse uma população-alvo, ou seja, uma população cuja exoneração era de interesse do governo, foi aceita a adesão de todos. Esse tratamento indiscriminado resultou na perda de técnicos altamente qualificados.

O que demonstra, por parte do Estado, a quase completa ignorância do perfil do seu corpo administrativo. (CARDOSO, 1998)

Paradoxalmente, a reforma administrativa aponta a necessidade de uma política de capacitação e formação de quadros da burocracia, que dotem o Estado de uma maior capacidade de governo (BRITO e SANTOS, 1995), dada a complexidade da máquina administrativa. (SANTOS, 1995)

O modelo gerencial, preconizado por PEREIRA (1996), destaca a necessidade de uma burocracia moderna, estável e competente, preparada para a adoção de inovações organizacionais e modernas técnicas de gestão, bem como habilitada a formular e executar, monitorar e avaliar políticas públicas, capazes de responder às demandas econômicas e sociais da população. (BRITO e SANTOS, 1995)

Nessa ótica, a eficácia da administração governamental está ligada a um aparato burocrático eficiente, ágil, disciplinado e preparado. (RICUPERO, 1994)

Embora indispensável, a qualificação profissional não é reconhecida pela Instituição, o que resulta em um sentimento de desvalorização, associado à

constatação de que tanto o trabalho desenvolvido, como as pessoas que o desenvolvem podem ser facilmente descartáveis.

Para DEJOURS (1999), o reconhecimento dos que trabalham mostra-se decisivo na dinâmica subjetiva da inteligência e da personalidade no trabalho. Da valorização depende o sentido do sofrimento. Quando a qualidade do trabalho é reconhecida, também os esforços, as angústias, as dúvidas, as decepções adquirem um sentido.

Durante a implementação do PDV, o tratamento impessoal, dado àqueles que aderiram ao programa, serviu para reforçar esse sentimento de desvalorização. Não foi realizado nenhum tipo de avaliação no momento de aceitar a adesão de servidores considerados pessoas-chave na Instituição, ou seja, dos agentes responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas. (SANTOS, 1995)

A FGTAS, com um quadro técnico altamente qualificado, ao não oferecer uma perspectiva de melhora, de estímulo e de autonomia de trabalho, levou muitos a buscarem novas alternativas de trabalho na iniciativa privada.

Os limites burocráticos impostos pela Instituição, no que tange à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, a falta de perspectiva de desenvolvimento profissional, associado ao não-reconhecimento institucional das suas potencialidades, levaram muitos servidores a verem, no PDV, a oportunidade de buscar outras alternativas de trabalho na iniciativa privada.

Segundo DEJOURS (1998), o conteúdo significativo da tarefa em relação ao sujeito representa o grau de satisfação que o trabalho traz em termos de desenvolvimento pessoal, aperfeiçoamento e *status* social do posto de trabalho que ele ocupa, assim como representa os investimentos simbólicos que o indivíduo destina à tarefa.

Para os servidores que permaneceram na Instituição, ficou um sentimento de perda, associado ao de desvalorização. A perda está relacionada à questão

das parcerias de trabalho, e a desvalorização associa-se ao sentimento de ser descartável.

A necessidade de reconhecimento não é uma necessidade secundária dos que trabalham. Para DEJOURS (1999), do reconhecimento depende o sentido do sofrimento, ou seja, quando o trabalho é reconhecido, também os esforços, as angústias, as dúvidas, as decepções e os desânimos adquirem um sentido.

Posto que o reconhecimento seja uma expectativa de todos que trabalham, e ele raramente é conferido de modo satisfatório, deve-se esperar que o sofrimento, no trabalho, gere uma gama de manifestações psicopatológicas. (DEJOURS, 1999)

Apesar da sua importância para o Estado, o servidor público parece ser o principal atingido pelos dispositivos da proposta de reforma administrativa. A começar pela fragilização do instituto da estabilidade do servidor público, principalmente pelo desligamento de servidores por excesso de quadros. Com o fim da estabilidade, o servidor não desfruta de nenhuma garantia contra o arbítrio do patrimonialismo do Estado gerencial. (FLEURY, 1997)

- O PDV e o Medo

Quadro 15 – Processo de Derivação da Categoria Final: o PDV e o medo

CATEGORIAS INICIAIS	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIA FINAL
12. O acumulo de trabalho 13. Investindo na Qualificação 14. A pressão 15. A insegurança 16. O PDV e o medo	V. A Sobrecarga de Trabalho VI. O PDV e o Medo da Demissão	**C. O PDV E O MEDO** Síntese: O medo desperta a necessidade de se autoqualificar profissionalmente como forma de preparar-se para enfrentar as necessidades criadas pela sobrecarga de trabalho, assim como, um mecanismo de defesa diante da pressão para a adesão ao PDV e a insegurança diante do medo da demissão.

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de dados das entrevistas

A categoria inicial: o PDV e o medo é resultante do agrupamento das categorias finais: o acúmulo de trabalho; investindo na autoqualificação; a pressão; a insegurança; o PDV e o medo, que reagrupadas resultaram nas categorias intermediárias: a sobrecarga de trabalho e o PDV e o medo da demissão.

Com o PDV, ocorre uma quebra de paradigmas. A possibilidade de crescimento profissional, assim como a garantia de emprego e de ascensão social passam a ter um significado irreal.

O medo, que está presente em todas as atividades profissionais (DEJOURS, 1998), no caso em estudo, emerge da ameaça constante do desemprego, instalada a partir da implementação do PDV.

Nesse sentido, o medo passa a ter o papel de estabelecer a ordem social na empresa, ou seja, ele é um instrumento de controle social. Diante de medo da

perda do emprego, os conflitos gerados por questões salariais, qualificação profissional ou condições de trabalho tendem a serem suplantados. (DEJOURS, 1998)

O PDV pode ser considerado o que DEJOURS (1999) denomina de o mal[26] nas práticas ordinárias do trabalho, pois mascara a situação de demissão através *da "participação nos planos sociais, isso é, nas demissões cumuladas de falsas promessas de assistência ou de ajuda para tornar a obter emprego."* (DEJOURS, 1999, p. 77)

Essa condição, até pouco tempo desconhecida dos servidores públicos, passa a fazer parte do seu cotidiano de trabalho, estabelecendo, segundo (DEJOURS, 1998), níveis de ansiedade que têm o mesmo papel da carga física do trabalho, provocando, portanto, o desgaste progressivo dos trabalhadores.

O medo da demissão materializa-se através do medo da competição, presente nas empresas privadas, o que os assusta, visto que interiorizam um sentimento de desvalorização, percebendo-se incapazes de responder, profissionalmente, aos desafios do mercado de trabalho.

Iniciar algo diferente - que eles não sabem como enfrentar - leva-os a estabelecerem uma imposição de ritmo de trabalho, definido como repressão pulsional, que é utilizado como um mecanismo de defesa diante da ameaça da demissão DEJOURS (1994). O objetivo desta intensificação do trabalho é fazer bem as atribuições, a fim de obter o reconhecimento e, desta forma, defender-se da demissão.

A ameaça de demissões individuais ou coletivas, e no caso estudado, associada à ameaça de extinção da Fundação, permite à Direção obter dos seus funcionários mais trabalho e melhor desempenho. Contudo, o esforço extra, obtido sobre o pretexto que é preciso desempenhar mais e melhor para superar

---

[26] Para DEJOURS (1999), o mal é a tolerância à mentira, sua não-denúncia e a cooperação em sua produção e difusão. O mal é também a tolerância, a não-denúncia e a participação, em se tratando da injustiça e do sofrimento infligidos a outrem.

uma etapa difícil, transforma-se em norma e o novo desempenho passa a justificar novas demissões. (DEJOURS, 1999)

Paradoxalmente, a redução do número de funcionários, a sobrecarga de trabalho e as conseqüências negativas que acarreta, tais como: redução do tempo útil de trabalho, desqualificação dos serviços prestados, o desgaste físico e emocional dos servidores, entre outras, teve um aspecto positivo para alguns. Diante da necessidade de ter que desempenhar funções que não faziam parte da suas antigas atribuições, eles buscam se aperfeiçoar em outras áreas do trabalho.

Nesse sentido, a autoqualificação passa a ser um instrumental para enfrentar os desafios e o sentimento de insegurança que fazem parte da sua realidade de trabalho. Para esses servidores o sofrimento adquire um significado, um sentido. Do sofrimento foi possível emanar o prazer. (DEJOURS 1994)

Em suas falas, os entrevistados afirmam que passam a transitar nessa insegurança e, de certa forma, sobrevivendo a ela, gerando um espaço onde buscam adaptar-se a esta condição. Esta adaptação ou acomodamento é entendido, também, como um mecanismo de defesa, inconsciente e utilizado pelo ego, para se proteger de idéias e afetos dolorosos diante da questão da competição, o ponto nevrálgico desses servidores. (FREUD, 1990)

O medo existe efetivamente, no entanto, raramente emerge à superfície, pois encontra-se contido pelos mecanismos de defesa. Nesta perspectiva, estes são necessários, pois: *"caso o medo pudesse aparecer a qualquer momento durante o trabalho, (...) os trabalhadores não poderiam continuar suas tarefas por muito tempo mais."* (DEJOURS, 1998, p. 70)

O medo da perda do emprego, é, antes de mais nada, o de competir lá fora, como profissional; mas sozinho, avaliado fora do plano institucional. Na empresa pública, eles não têm que competir com o outro; já, no mercado, eles terão que demonstrar as suas habilidades e sua qualificação técnica. O acomodamento permite que eles não tenham que enfrentar esta competição.

Aparece como uma espécie de anestésico, que lhes dá as condições para permanecerem na Instituição.

Para DEJOURS (1998) o medo pode ser substituído por uma tensão menor, ou seja, pelo hábito. Nesta ótica, o tempo e uma organização do trabalho pouco flexível, como nas organizações burocráticas, permitem que o indivíduo interiorize a sua condição funcional aos seus costumes, ou seja, na vida, nas conversas, no trabalho, na família, etc.

Diante da ameaça de exclusão, todos passam a partilhar um sentimento de medo. No caso dos servidores públicos, o PDV aproxima-lhes a possibilidade de verem-se na condição de precariedade, vítimas do desemprego, da pobreza e da exclusão social.

CAPÍTULO 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, são tecidas algumas considerações sobre os resultados da pesquisa que, com base no referencial teórico adotado, procuram responder às questões propostas a partir dos objetivos do estudo.

Esta análise do Programa de Demissão Voluntária no Rio Grande do Sul, tendo como objeto de pesquisa a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social – FGTAS, permite fazerem-se algumas considerações a título de conclusões.

Na preponderância das discussões suscitadas pela atual reforma administrativa, impõe-se uma reflexão mais profunda, focalizando o servidor público, elemento humano em torno do qual se reorganizam as instituições estatais, de modo a espelhar o novo perfil que se deseja para o Estado brasileiro. Portanto, este estudo propôs-se a oferecer algumas alternativas de compreensão das mudanças que perpassam a natureza das organizações públicas.

Para atingir tal objetivo, num primeiro momento, discutiu-se a questão da transformação do aparelho estatal, pontuaram-se aspectos relevantes das principais reformas administrativas empreendidas no país e analisaram-se os reflexos da implementação do PDV – instrumento importante para o atingimento das metas estabelecidas pela reforma implementada pelo então governador do Estado, Antônio Britto – como fator de prazer e sofrimento no trabalho.

Inicialmente, buscou-se delinear o significado do trabalho para esses servidores, antes e após o PDV. Para tanto, verificou-se o quanto das representações do servidor estaria presente nos depoimentos, assim como suas

possibilidades de desenvolvimento e realização profissional diante da vigência de uma política de demissão.

Relativamente ao significado do seu trabalho, que antes do PDV era compreendido como sendo uma possibilidade de crescimento profissional e de uma carreira, após, esses servidores descrevem uma condição de insegurança e de irrealidade diante de fatores como a estabilidade e a importância do serviço prestado ao cidadão.

Para eles, o PDV serviu para demonstrar a fragilidade da sua condição profissional. Antes da implementação do Programa, estes se acreditavam estáveis e, portanto, protegidos do *fantasma* do desemprego.

Em suas representações foi possível constatar sua incorporação, sempre exposta nas atitudes ou na fala de outros, no entanto, como fonte causadora de sofrimento no indivíduo que se manifestava.

Essa evidência traz à tona uma série de questionamentos, quanto ao modelo de Estado que se busca construir e qual a importância dos servidores públicos nesse contexto.

No que tange à organização do trabalho, os depoimentos concentram-se nas pressões presentes nas relações de trabalho, baseadas na dubiedade dos mecanismos que regulam a vida no trabalho. Os jogos de poder (político e econômico) e os entraves burocráticos constituem-se em fatores causadores de sofrimento, demonstrando-se impeditivos ao desenvolvimento e reconhecimento profissional.

As organizações burocráticas contribuem para o cerceamento da criatividade, uma vez que se mostram impeditivas ao reconhecimento da originalidade e utilidade do trabalho, considerando que seus princípios basilares estão calcados na importância dos regulamentos e na freqüência de sua utilização, a fim de ocultar manobras de poder e explicar privilégios, onde a regra principal deveria ser a igualdade. (CROZIER, 1981)

No Brasil, a consolidação do modelo burocrático de gestão, nos moldes do tipo ideal weberiano, não se concretiza, tal como foi demonstrado, ao longo deste estudo. A existência da burocracia estatal esteve sempre associada a práticas clientelistas e formalísticas (RAMOS, 1983), apresentando características do modelo disfuncional de MERTON (apud CAMPOS, 1978).

Hoje, o desafio que o servidor público tem, a enfrentar, é demonstrar que existe um espaço a ser preenchido por profissionais generalistas, com ampla mobilidade institucional, alta qualificação e compromisso com a prestação do serviço público com qualidade.

No entanto, às disfunções próprias do modelo burocrático, assim como resistências corporativas fortes, que querem mudanças aparentes, para que tudo permaneça igual, ou seja, um Estado grande, mas um Governo fraco, incapaz de eleger prioridades e coordenar ações, pela carência de recursos humanos que possam estabelecer o vínculo entre o social e o econômico, o técnico e o político, o transitório e o permanente, tornam esta tarefa extremamente complexa. (SANTOS, 1998)

Para aumentar essa complexidade, no Brasil, a tese de que se o Estado for substituído por organizações privadas competitivas, os consumidores (e não os cidadãos) serão mais bem-atendidos, apresenta-se como hegemônica. Esta concepção orienta a reforma brasileira e, assim, nenhuma importância tem sido dada aos programas de valorização, capacitação e recuperação da capacidade técnica do funcionalismo, ao mesmo tempo em que se enfatizam as mudanças que permitam ao governante efetuar privatizações, transferências de patrimônio público para um gestor privado e alterações dos direitos dos funcionários. FLEURY (1997)

Essa política reforça o sentimento de desvalorização e o estigma do servidor público. Como, historicamente, o Estado é utilizado pelas elites dominantes como *cabide de emprego*, herança de práticas patrimonialistas seculares que se instalaram na administração pública brasileira (CARDOSO,

1998), ocorre uma generalização ao se descrever o servidor público como um profissional sem capacitação técnica, que não trabalha e recebe altos salários.

O não-reconhecimento do seu potencial criativo e profissional é outro fator desencadeante de sofrimento. O que vem a corroborar com a descoberta de DEJOURS (1999), de que o reconhecimento dos que trabalham mostra-se decisivo na dinâmica subjetiva da inteligência e da personalidade no trabalho.

O não-reconhecimento e a desvalorização deixam apenas um sentimento de vazio e de acomodamento. Da valorização depende o sentido do sofrimento, quando a qualidade do trabalho é reconhecida, também, os esforços, as angústias, as dúvidas, as decepções adquirem um sentido. (DEJOURS,1999)

A burocracia estatal, através do que os entrevistados chamam de uma *campanha desmoralizadora*, liderada pelo Estado, é definida como uma das causadoras da atual crise do Estado, é um dos alvos principais das mudanças preconizadas, portanto, enxugar a máquina pública passa a ser uma das metas prioritárias dos Governos em nível federal e estadual.

Para SANTOS (1997), os pressupostos adotados pela reforma, de que a crise fiscal, causa da falência do Estado, é gerada pela grande participação do emprego público na economia ou pelo aumento de gastos com o serviço público são completamente equivocados, considerando-se a pequena participação, em termos comparativos, deste fator nas contas nacionais. Para ele, creditar ao gasto com pessoal o caos financeiro da República é uma simplificação exagerada, que desconsidera a importância desse gasto, de vez que o principal investimento público é o investimento feito na prestação de serviços.

No entanto, o princípio do Estado minimalista impõe-se e o Programa de Demissão Voluntária é uma das políticas adotadas para viabilizar este processo de diminuição da máquina pública.

Apesar do modelo de Estado minimalista ser apresentado como hegemônico, ao se estudarem os modelos de reforma do Estado implementadas nos países capitalistas desenvolvidos, observa-se que existem outras

experiências de reformas administrativas, onde a burocracia estatal é valorizada e o seu desenvolvimento profissional é incentivado.

Portanto, concepções diferenciadas de Estado definem os tipos de reforma administrativa que têm sido implementadas. Algumas, como a empreendida na França, acreditam que se deve proceder à reforma do Estado valorizando os seus funcionários e criando condições para prestarem serviços de melhor qualidade aos cidadãos. (FLEURY, 1997)

Implantar o modelo de administração pública gerencial significa criar as condições objetivas de desenvolvimento das pessoas que conduzirão e realizarão as reformas. Neste sentido, torna-se imperativo valorizar o servidor, estimulando sua capacidade empreendedora, sua criatividade, seu espírito público e seu comportamento ético, a fim de resgatar sua auto-estima e o estabelecimento de relações profissionais de trabalho.

Como demonstra este estudo, o PDV faz parte de um projeto mais amplo, onde o Estado busca introduzir um novo modelo de gestão pública que, no Brasil é conhecido como o gerencialismo, preconizado por PEREIRA (1996).

Sujeitos às novas formas de gestão administrativas, o servidor público, assim como os trabalhadores em geral, sofrem a desqualificação do seu trabalho. Como o processo de reforma do Estado impõem mudanças que fogem ao seu controle, o trabalho perde o seu significado e as tarefas passam a ser vazias de conteúdo. A crise do trabalho estende-se ao servidor público que tem seu trabalho precarizado, terceirizado e privatizado, agregando, aos fatores de sofrimento mental presentes no trabalho, a tensão gerada pelo medo da perda do emprego.

O resultado da pesquisa demonstra que, após ao PDV, criou-se na Instituição um ambiente de ameaça, onde o sentimento de perda e de vazio são constantes. Em suas falas, os entrevistados relatam que se sentiram como estivessem sem chão, sem teto, sem referências institucionais. Naquele momento, perceberam-se dispensáveis, principalmente, porque sofreram

pressões para aderirem ao Programa. Ficou a certeza de que todos são descartáveis e que o discurso sobre a importância do trabalho na área social, em nível institucional, é, no mínimo, questionável.

Quando se referem ao seu futuro profissional e expressão utilizada é: *gostaria de encontrar o meu chão de novo.*

As novas formas de gestão, impõem ao trabalhador uma realidade profissional, baseada no aumento da competitividade e na redução de pessoal, gerando, ainda, maior tensão pela ameaça do desemprego e intensificação do trabalho.

Segundo DEJOURS (1999), o sofrimento pode ser causado pelo temor de não estar à altura das imposições da organização do trabalho, tais como: exigência de ritmo, de formação, de informação, de aprendizagem e de adaptação à ideologia da empresa, às exigências de mercado, às relações como os clientes, etc.

Observa-se que a implementação do PDV significou, para esses servidores, aquilo que eles denominam de uma *puxada de tapete*, ou seja, todas as suas certezas quanto à importância do seu trabalho, a estabilidade e o seu crescimento profissional tornaram-se irreais.

Aqueles que permaneceram na FGTAS colocam, como principal motivo, a questão da sobrevivência. Os incentivos financeiros e mesmo a pressão institucional, para que eles aderissem ao Programa, não foram suficientes para convencê-los, no entanto, esta opção tem um custo.

Em decorrência eles sofrem com a intensificação do trabalho, o que compromete a qualidade dos serviços prestados, associado à ameaça constante da demissão, e o medo permanente da perda do emprego. O PDV conserva-se de outra forma, os vínculos funcionais estão dissolvidos, assim como a identidade institucional, que se diluiu. O medo leva-os a buscarem saídas individuais, o que contribui para que esse sentimento seja cada vez mais forte.

DEJOURS (1999), em pesquisas recentes, demonstra que sob influência do medo, por exemplo, com a ameaça de demissão atingindo a todos os agentes de um serviço, a maioria dos que trabalham são capazes de desenvolver todo um cabedal de inventividade para melhorar sua produção (e quantidade e qualidade), assim como para constranger seus colegas, de maneira a ficar em posição mais vantajosa do que eles no processo de seleção para as demissões.

O medo da perda do emprego é o medo da competição existente na empresa privada. Estar no mercado trabalho, competindo com outros profissionais, ter que demonstrar habilidade e qualificação, sem o respaldo institucional, significa, para eles, *estar sozinho*. O medo é estar lá fora, *solitário*.

O sofrimento mental expressa-se por sintomas diversos, como ansiedade, irritação, depressão e doenças psicossomáticas. O trabalhador busca desenvolver meios de amenizar este sofrimento, na tentativa de atingir alguma forma de alívio ou de fuga da situação conflitante ou desprazerosa.

Para enfrentar esses sentimentos, alguns mecanismos de defesa foram desenvolvidos. O acomodamento e a intensificação do trabalho são algumas das formas encontradas para permanecer na Instituição. No primeiro caso o acomodamento é utilizado para minimizar os níveis de criticidade, pois mantê-lo elevado poderá significar que, em determinado momento, não haverá outra alternativa senão desligar-se da FGTAS; por outro lado, a intensificação do trabalho significa uma forma de buscar o reconhecimento – negado – no trabalho, e desta forma não ser demitido. Essas estratégias individuais de defesa têm papel importante na adaptação ao sofrimento (DEJOURS, 1999), no entanto, pouco refletem na violência social, representada através da demissão, posto que são de natureza individual.

Nessa perspectiva, DEJOURS (1999) traz à tona o conceito de gerenciamento pela ameaça, esse, respaldado pela precarização do emprego favorece o silêncio, ou seja, a negação da condição real do trabalho, o sigilo e o cada um por si. Os próprios trabalhadores tornam-se cúmplices desta negação,

através do seu silêncio e da desenfreada concorrência a que se vêem mutuamente constrangidos.

Nesse contexto, alguns servidores encontraram, no trabalho e em seu autodesenvolvimento, os instrumentais para enfrentar suas inseguranças diante de políticas como o PDV, que significam a perda do emprego, tornando-se desta forma, instrumentos do gerenciamento através do medo, posto que, (DEJOURS, 1999) aqueles, na posição de líderes, tem o papel de intensificar o trabalho dos que permaneceram no emprego, violando os direitos trabalhistas e implementando estratégias de demissão.

Segundo SANTOS (1997), a proposta de reforma não tem granjeado o apoio que seria de se esperar, visto que a estratégia de implantação escolhida leva a uma franca confrontação com o funcionalismo público, que, para ele, *é o mártir a ser expiado nesse altar*, e nunca os agentes políticos transitórios, ou seja, os maus gestores públicos.

O modelo gerencial não significa a aplicação direta de princípios da administração de empresas na gestão pública, nem tampouco abandonar as categorias da burocracia clássica por completo (FERREIRA, 1996). O fundamental é fazer as apropriações e adaptações necessárias no sentido de dotar a administração pública de um modelo que, efetivamente, a ajude a cumprir suas finalidades.

Existe um consenso quanto à necessidade de reformar o Estado, no entanto, os contornos que as reformas assumem podem ter efeitos negativos não apenas na saúde dos trabalhadores, como, também, na qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Adotar o modelo gerencial não deve ser entendido como a simples aplicação de princípios da administração de empresas na gestão pública, assim como não deve ser assimilado como uma necessidade de abandonar as categorias da burocracia clássica por completo. O fundamental é dotar a

administração pública de um modelo que, efetivamente, a ajude a cumprir suas finalidades.

Considerando que a melhoria nas condições de saúde do trabalhador está diretamente relacionada com a melhoria das condições de trabalho, com a necessidade de eliminarem-se os fatores tensionantes, torna-se fundamental uma efetiva democratização das decisões relativas a questões relevantes da organização do trabalho. Os trabalhadores deveriam decidir, por exemplo, questões como o volume e ritmo de trabalho ideal de cada setor ou posto de trabalho, assim como a distribuição das atividades.

Para transformar o sofrimento em prazer, é fundamental o resgate do trabalho como algo além da simples mercadoria, perdendo sua condição atual de sofrimento necessário para a sobrevivência material e tornando-o lugar de expressão da subjetividade, criatividade e potencialidade do ser humano. O servidor tem que valorizar e ter valorizado o seu saber, para que possa intervir sobre seu próprio destino laboral.

A organização e sofrimento no trabalho estão fortemente relacionados, portanto é essencial a democratização das decisões relativas a questões relevantes da organização do trabalho. No caso dos servidores, a exemplo do que se observa em sociedades como a francesa e a sueca, passa a ser fundamental a sua valorização, treinamento e otimização de seus instrumentos de trabalho. O trabalhador tem que valorizar e ter valorizado o seu saber, para que possa intervir sobre seu próprio destino.

No entanto, a lógica predominante, no mundo capitalista, hoje aponta para a necessidade de sobrevivência (das empresas) estabelecendo uma guerra pela sua saúde, através de estratégias que sinalizam a necessidade de enxugar os quadros, ou, parafraseando expressão utilizada pelos gestores públicos brasileiros, é necessário *fazer a lição e arrumar a casa*.

Nessa ótica, aponta-se, como objeto para futuros estudos, a análise da abordagem dejouriana *de gerenciamento através do medo*, no contexto

brasileiro, onde, historicamente (principalmente em empresas públicas) adotam-se práticas patrimonialistas e clientelistas de gestão empresarial. Para DEJOURS (1999), o gerenciamento através do medo possibilita o atingimento de padrões de produtividade incalculáveis. No entanto, é cabal analisar as conseqüências dessa prática, uma vez que, quando o sofrimento psicológico, causado pelo medo, atinge certo grau, esse se torna incompatível com a continuação do trabalho.

Por fim, salienta-se que as categorias apresentadas representam a realidade da empresa em estudo, no entanto, existe a probabilidade de validá-las em outros estudos em empresas que apresentem semelhantes condições.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mende F. *Reforma do Estado e contexto federativo brasileiro.* Adenauer – Stiftung - Centro de Estudos, pesquisas, n° 12, 1998.

AKTOUF, Omar. *A administração entre a tradição e a renovação.* São Paulo: Atlas, 1996.

ANDRÉ, M. *Contrato de Gestão: texto básico para subsídio às discussões sobre a reforma do Estado.* Rio de Janeiro: IBAM/ENAP, v.4, 1989.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho: ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.* São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.

_____. *A lógica destrutiva.* Artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, jul., 1996.

BARBE, Roger. *Estratégia francesa de renovação do serviço público,* In: *Contrato de gestão e a experiência francesa de renovação no setor público*, ENAP. Brasília, 1993.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: edições 70, 1979.

BRESCIANI, Luís Paulo. *Flexibilidade e reestruturação: o trabalho na encruzilhada.* In: São Paulo em Perspectiva. v. 11, n° 1, jan./mar.,1997, 88-97 p. Fundação SEADE.

BRITO, Marcelo e SANTOS, Maria Helena de Castro. *Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo público.* Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, ano 46, vol. 119, n. 1, jan./abr. 1995, 69-99 p.

CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Estratégia francesa de renovação do serviço público*, In. Contrato de gestão e a experiência francesa de renovação no setor público, ENAP. Brasília, 1993.

CARDOSO, Regina Luna Santos. *Competências críticas para a redefinição do perfil do funcionário público (ou quem está na lista de Schindler?)*. Artigo novembro de1997. http://www.geocities.com/CapitolHill/A4015/regilu.htm. 09 fev., 1998.

CHANLAT, Jean-François (coord.). *O indivíduo na organização: dimensões esquecidas.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

CODO, Wanderlei et all. *Indivíduo, trabalho e sofrimento: uma abordagem interdisciplinar.* Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações na França, com o sistema social e cultural.* Tradução de Juan A . Gili Sobrinho. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

CUNHA, Antônio. *Dicionário etimológico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.

DAVENPORT, T. H. *Reengenharia de processos*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DEJOURS, Christophe. *A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho.* Tradução de Ana Isabel Paraguay e Lúcia Leal Ferreira. São Paulo: Cortez - Oboré, 1998.

_____. *Psicodinâmica do trabalho: contribuições da Escola Dejouriana à análise da relação prazer, sofrimento e trabalho /* Christophe Dejours, Elisabeth Abdoucheli, Cristian Jayet: coordenação Maria Irene Stocco Betiol; tradutores Maria Irene Stocco Betiol (et al.). São Paulo: Atlas, 1994.

_____. *A banalização da injustiça social.* Rio de Janeiro: FGV, 1999

DINIZ. Eli. *Governabilidade, governance e reforma do estado: considerações sobre o novo paradigma.* Revista do Serviço Público a.47.v.120.n.2 maio/ago., 1996.

_____. *Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90.* In. Perspectiva. v.10, 4 n. 1996.

DREIFUSS, René Armand. *1964: A Conquista do Estado - ação política, poder e golpe de classe*. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

DRUCKER, Peter F. *Prática de administração de empresas*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970.

ENAP. *O contrato de gestão no serviço público.* Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1993.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. *Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor*. In. Revista do Serviço Público. a . 47, v. 120 n. 3 set./dez., 1996.

FISCHER, Rosa Maria, FLEURY, Maria Tereza Leme (coordenadoras). *Processo e relações do trabalho no Brasil.* São Paulo: Atlas, 1985.

_____. *Relações de trabalho e políticas de gestão: uma história das questões atuais.* in. Revista de Administração, São Paulo v. 27, n. 4, out./dez.,1992.

FLEURY, Sônia. *Reforma administrativa: uma visão crítica*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: vol. 31, n. 4, jul./ago., 1997.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder.* Rio de Janeiro: Graal,1990.

_____. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões.* Rio de Janeiro: Vozes, 1991.

FREUD, Anna. *O ego e os mecanismos de defesa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1990.

FUNDAÇÃO REPRESENTATIVA E REIVINDICATÓRIA DOS SERVIDORES DA FGTAS. *Proposta Preliminar de Reordenamento da FGTAS*, 1995.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1989.

GODOY, Arilda Schmidt. *Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.* in. Revista de Administração de Empresa, v. 35, n. 2, mar./abr., 1995.

GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos.* 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.

_____. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada.* Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

GUERZONI FILHO, Gilberto. *Tentativa s e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil.* In: Revista do Serviço Público. a.47.v.120.n.1, jan./abr.,1996.

HIRATA, H. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, 1991, n. 29.

HOLANDA, Nilson. *Reforma Administrativa e Reforma do Estado.* In. Revista do Serviço Público a . 44. v. 117 n. 2, set/dez, 1989.

JENGER, Jean. *Projeto de serviços da documentação francesa.* In: *Contrato de gestão e a experiência francesa de renovação no setor público*, ENAP. Brasília, 1993.

KERLINGER, F. *Metodologia de pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual.* Tradução por Helena Mendes Rotundo. São Paulo: EPU/EDUSP, 1980.

KETS DE VRIES, M. F. R. e MILLER, D. *The neurotic organization.* São Francisco: Jossey-Bass, 1984.

LAPASSADE, Georges. *Grupos, organizações e instituições.* Tradução de Henrique Augusto de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: Fco. Alves, 1989.

LODI, João Bosco. *Administração por objetivos: uma crítica.* São Paulo: Pioneira, 1972.

LOSICER, Eduardo. *A pro-cura da subjetividade: a organização pede análise.* In. DAVEL, Eduardo e VASCONCELOS, João (org.). *Recursos humanos e subjetividade.* Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

LUBEK, Pierre. *A estratégia francesa de contrato de gestão estado/empresas públicas*, In: *Contrato de gestão e a experiência francesa de renovação do setor público*. ENAP, Brasília,1993.

MAFFESOLI, Michel. *A conquista do presente.* Rio de Janeiro: Rocco, 1984

_____. *No fundo das aparências.* Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

MARCELINO, Gileno. *O Estado no Brasil e as reformas administrativas planejadas.* In: Revista de Administração v.23 n° 4 out./nov., 1988.

MARTINS FILHO, Edison de Oliveira. *A crise do Estado: relacionamento entre Estado e sociedade no Brasil e diagnóstico da crise.* In: 20° ENAMPAD Área Temática: Administração Pública, Angra dos Reis, 1996, 245-258 p.

MELO, Marlene Catarina Lopes. *Estratégia do(s) empregado(s) no cotidiano das relações de trabalho: a construção de processos de auto-regulação.* In. DAVEL, Eduardo e VASCONCELOS, João (org.). *Recursos humanos e subjetividade.* Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

MENDES, Ana Magnólia. *Valores e vivências de prazer-sofrimento no contexto organizacional.* Tese de doutorado apresentada na Universidade de Brasília – Instituto de Psicologia – Departamento de Psicologia Social e do Trabalho. Brasília, 1998.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização***.** São Paulo: Atlas, 1996.

PAGÉS, M. et all. *O poder das organizações.* São Paulo: Atlas, 1993

PEREIRA, L.C. B. *Da administração pública burocrática à gerencial.* Revista do Serviço Público. a.47.v.120.n.1 jan./abr.,1996.

PUCCI, B. *Teoria crítica e produção do conhecimento no processo educacional.* In: MARKET, W. *Trabalho, qualificação e politecnia*. Campinas/ São Paulo: Papirus, 1996.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e Contexto Brasileiro*, Rio de Janeiro: FGV, 1983

RICUPERO, Rubens. *Profissionalização do servidor público*. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, ano 45, vol. 118, n. 2, jul./ago., 1994.

RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos; o declínio inevitável dos níveis de empregos e a redução da força global de trabalho.* Tradução de Ruth Gabriela Bahr. São Paulo: Makron Books, 1995.

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

SAMPIERI, R. H. et alii. *Metodologia de la investigacíon.* México: McGraw-Hill,1991.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *O modelo brasileiro para a organização da alta administração*. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, ano 46, vol. 119, n. 2/3, maio/dez., 1995, 77-94 p.

_____. *Reforma administrativa no contexto da democracia*. Cadernos de Debate – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Brasília, 1997.

_____. *O modelo brasileiro para a organização da alta administração.* Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, ano 46, vol. 119, n. 2/3, maio/dez. 1995, 77-94 p.

_____ . *A formação de profissionais de alta especialização e sua inserção na administraçãopública.*http://www.geocities.com/CapitolHill/4015/ gesesxp3.htm.. 05 fev., 1998, 25 p.

SCHIRATO, Maria Aparecida R. *Empresa não é mãe.* Entrevista publicada na Revista VEJA, abr., 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de janeiro: Campus, 1988.

TAYLOR, Frederico Winslow. *Principios de la Administracion Cientifica.* México: Herrero, 1961.

TOJAL, Flavio e CARVALHO, Wagner. *Teoria e prática da burocracia estatal.* In: Revista de Administração Pública v.1.n.1,1996.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa qualitativa em educação.* São Paulo: Atlas, 1990.

VOLNOVICH, Jorge Ruben. *Subjetividade e organizações: o discurso neoliberal.* In. DAVEL, Eduardo e VASCONCELOS, João (org.). *Recursos humanos e subjetividade.* Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

WEBER, Max. *Economia y Sociedad: esbosos de sociologia compreensiva*. Tradución de Jose Merina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imaz, Eduardo Garcia Máynex, Jose Ferracter Mora. México: Fondo de Cultura Económica, 1946.