



2013  
**SEGOT**  
SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA  
EM GESTÃO E TECNOLOGIA

Gestão e Tecnologia para a Competitividade

23.24.25 de Outubro de 2013

# **A REFORMA DE ESTADO DE 1995 E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL: UMA REFLEXÃO SOBRE O CONTEXTO DAS RELAÇÕES HUMANAS NO TRABALHO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS**

**Maria Cecilia Bezerra Tavares Malaia**  
ceciliamalaia@gmail.com  
UFF

**Maria Cristina Leal de Carvalho Viegas**  
cristina.viegas@ymail.com  
UFF

**Guilherme Souza Magalhães**  
gsmgsm@ig.com.br  
UFF

**Resumo:** Este artigo é o resultado de uma pesquisa bibliográfica sobre estudos recentes nas alterações das relações de trabalho do servidor público no Brasil. Seu objetivo se propõe a mostrar o impacto na prestação do serviço pelo Estado brasileiro a partir da implementação da Reforma de Estado de 1995 de cunho gerencialista voltada a tornar a máquina estatal mais eficiente, eficaz e efetiva, baseada no New Public Management (NPM). Através da análise das relações humanas, cujo mote tem em seu centro o homem como um ser cognitivo, desejante e social, é feita uma abordagem a respeito da personalidade em um contexto dinâmico que determina o processo das interações humanas nas empresas no Brasil e como ele está afetando os resultados na prestação dos serviços públicos, já que conceitos como liderança e motivação se coadunam em mecanismo manipuladores utilizados no exercício da dominação causadores do sofrimento pelo esvaziamento de sentido de um trabalho alienado, fragmentado e injusto. O Plano de

Reforma do Estado de 1995 adotou o NPM, trazendo propostas de redução da máquina pública no país, antecipada por uma reforma fiscal e o encolhimento do Estado pelas privatizações, aposentadorias e planos de demissão voluntária de seus servidores. Esse movimento trouxe como efeito uma promessa que não se concretizou: a prestação de um serviço público de qualidade no Brasil a partir da estrutura de Estado cada vez menor. Como resultado, após dezoito anos, vivencia-se no país o caos dos serviços essenciais como saúde, educação e transporte e o sofrimento dos profissionais que prestam tais serviços diante da banalização da injustiça frente a sua incapacidade de realizar um trabalho de qualidade, que possa dignificá-lo quanto ser humano e cidadão na sociedade em que vive. Apesar das promessas do governo, o Estado brasileiro nunca se modernizou de fato, já que patrimonialismo, mandonismo, personalismo e autoritarismo nunca foram alijados das esferas de Poder público no Brasil.

**Palavras Chave: gestão de pessoas - servidor público - sofrimento no trabalho - reforma de Estado - governo brasileiro**

## 1. INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro, dentro do contexto de nação, iniciou suas atividades com a vinda da Família Real em 1808. A estrutura institucional adotada no país seguiu o modelo do absolutismo lusitano centrado em um patrimonialismo exacerbado, que produziu profundo e duradouro impacto nas relações sociais e nas instituições que as regulam no Brasil (COSTA, 2010, p.26). Ele foi pautado em princípios que conduziram as relações sociais no país e que têm em comum a propriedade da terra como fonte de poder, a tradição que a legitima e um quadro de “servidores” como agentes de dominação, representados por indivíduos investidos de cargos concedidos através de privilégios que lhes confere “direito e estabilidade” (Ibid., p.31).

Este cenário permanece inalterado até o início da Era Vargas, em 1930, quando a Reforma de Estado, capitaneada pelo extinto Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), dá um novo direcionamento para a Administração Pública, concedendo-lhe um caráter burocrático, que representou a aplicação de um novo conjunto de critérios de formação das organizações públicas e a atuação do seu funcionalismo no país. A Reforma realizada pelo DASP conduziu o Estado brasileiro à estruturação de um governo com base na centralização da administração, na impessoalidade, na hierarquia, no sistema de mérito e na separação entre o público e o privado, consolidando novas estruturas e relações institucionais entre os diferentes níveis de governo e a sociedade no Brasil.

Os acentuados avanços tecnológicos após a década de 1980 e as crises na economia global do final do Século XX conduziram a reestruturação das principais potências econômicas que impactaram um número significativo de nações, entre elas o Brasil. A partir de então, as relações entre o Estado e sociedade tiveram de ser revistas, assim como as instituições que as representam.

Esse contexto de alterações sociais leva à formação de novos paradigmas que, quando implementados dentro dos Aparelhos de Estado (ALTHRUSSE, 1985), garantem o processo de mudança e perpetuam as relações de poder no Estado. Tal fato leva em consideração o controle sobre as classes sociais e a produção econômica no contexto do mundo do trabalho.

As organizações modernas do Século XXI aludem ao trabalho, o elemento central da vida do homem (MENDES, 2010). Embora forjado no modo de produção capitalista desde seus primórdios, afirma-se que, fora deste mecanismo de feitura do homem-trabalhador, a sociedade jamais teria alcançado a sua formação atual.

Como ser pensante, o homem, através de sua formação cognitiva, estrutura-se com base em seus desejos e sociabilidade. O pensamento crítico o capacita à produção de saberes que lhe dão suporte na vida em sociedade; através de seus desejos, ele manifesta comportamentos que atendem suas necessidades e satisfação. O desenvolvimento da dimensão social se estrutura através da construção de vínculos com tudo a sua volta, mantendo sua identidade através da sua existência e vínculos sociais (RAMOS, 2010, p.16).

A função do trabalho para uma pessoa está centrada em atender às necessidades materiais. Woleck (2002, p.2-3) defende a existência de uma relação dicotômica entre religião e trabalho. Em sua concepção, segundo o princípio judaico-cristão, a primeira se fundamenta dentro dos preceitos de salvação e paraíso enquanto a segunda se estabelece dentro de uma associação de punição e maldição. Mendes (2010, p.57) contra argumenta as declarações de Woleck quando declara que o trabalho dá sentido à vida de quem o realiza.

O avanço da sociedade moderna, onde o capital criou seus próprios paradigmas, coloca o trabalho como imperativo e dá significado à própria existência social. Todas as nuances do trabalho, que podem incorrer em prazer ou sofrimento, mostram que as diferentes faces da sociedade capitalista são capazes de conviver de forma pacífica ou conflituosa na realidade social do Século XXI (MENDES, 2010).

A sociedade capitalista redimensiona o homem no contexto do mundo do trabalho e formula estudos destas relações através de novas disciplinas como a Psicodinâmica do Trabalho. Fundamentada originalmente na Sociologia e Psicologia, ela se desenvolveu pela repercussão da organização do trabalho sobre o aparelho psíquico (MERLO, 2002, p.131) e se tornou essencial na compressão das relações laborais atuais.

Dejours (2004, p.21-28) coloca o trabalho como o conjunto de prescrições que devem ser seguidas por um sujeito com a intenção de se alcançar um objetivo que lhe foi designado. Ele também representa um esforço de enfrentamento pessoal diante de obstáculos que podem distanciá-lo dos objetivos propostos ou desvirtuá-lo da execução escrupulosa das prescrições da tarefa.

A contradição entre realidade e execução de procedimentos cria questionamentos no indivíduo quanto a sua forma de atuação. Neste ambiente dicotômico, emerge o sentimento de fracasso da maestria, posto estar esta em contradição não formalizada à técnica e ao conhecimento da execução do trabalho. Aguiar (2005) defende a idéia da existência de um exército de trabalhadores em processo de desumanização decorrente da excessiva racionalidade de um trabalho deteriorado e esvaziado de sentido cujo princípio se centra na satisfação das demandas da sociedade que ignora o sofrimento perverso e pernicioso da força produtiva. Este ambiente conta com a contribuição dos estudos realizados nas ciências humanas e sociais sobre o comportamento organizacional e as formas de interação dos sujeitos na esfera coletiva e hierárquica das relações de trabalho.

Estudos sobre a personalidade mostram a construção do contexto dinâmico e a constante interação dos indivíduos com o meio e entre seus pares. A efetividade do trabalho é fruto direto do compromisso assumido pelo indivíduo com o meio onde se identifica. Sua responsabilidade, habilidade e conhecimento representam os insumos necessários à sua contribuição pessoal dentro do contexto da organização (Ibid., p.291).

Essa percepção é reforçada por Carl Rogers, ao defender o impacto que a vivência de um homem pode exercer sobre as ações que empreende no seu cotidiano. Tais percepções se apresentam de forma racional ou afetiva e convergem para a estrutura utilizada como meio de expressão que se consubstancia a partir da conceituação de si mesmo e do mundo que o cerca. (FONSECA, 2009). O meio é o responsável pela adequação ou não do ajustamento de um indivíduo dentro de um ambiente coletivo de trabalho (Ibid., p.292).

O prazer que um indivíduo pode encontrar no trabalho é fruto direto de sua posição enquanto sujeito da ação. Todo este processo pode ser comprometido diante da instalação de relações de poder que objetiva a desarticulação deste processo, provocando frustração e desprazer (MENDES, 2010, p.57).

Tal procedimento é realizado de maneira intencional em ambientes onde o trabalho é precarizado com a intenção de induzir desprazer e sofrimento e gerar injustiça. Fatores como desemprego e falta de condições para a realização de uma tarefa estão presentes nos diferentes níveis hierárquicos das organizações, apresentando-se de formas e conteúdos distintos (DEJOURS, 2006).

O capitalismo moderno desconsidera as profundas dimensões estabelecidas na evolução do homem com o seu trabalho. Fator que banaliza o sofrimento infringido à massa trabalhadora, defendido através dos discursos economicistas que relativiza suas proporções produzindo de forma perniciosa o silenciamento coletivo distanciando o sujeito do significado de seu trabalho (DEJOURS, 2006).

O prazer adquirido no trabalho tende a ser fruto de uma realização coletiva baseada em princípios libertadores que permitem um espaço crítico de cooperação e se sustenta na confiança e solidariedade, em que o resultado final de uma tarefa é fruto de um trabalho conjunto conquistado através da soma dos esforços (MENDES, 2010, p.57-58).

Este trabalho se propõe a mostrar o quanto as mudanças estruturais de governo dos últimos vinte anos produziram reflexos negativos na prestação dos serviços públicos essenciais, dada a realização arbitrária da reformulação organizacional do Poder Executivo originada na Reforma de Estado de 1995.

As mudanças gerencialistas propostas pelo NPM no Brasil estão apresentadas através da ótica equivocada da sua implantação, que coloca, dentro de um mesmo contexto, a Administração Pública e a Administração Privada sem considerar a relevância da psicodinâmica do trabalho e sua contribuição enquanto instrumento de análise dos fatores provocativos do sofrimento no trabalho no serviço público brasileiro, levando em consideração que os modelos de gestão importados não condizem em sua totalidade à realidade nacional do país.

A busca deste trabalho se concentra em possibilitar uma reflexão sobre a Administração Pública brasileira e suas especificidades quanto à efetividade dos resultados alcançados através das ações realizadas pelos sujeitos que prestam um serviço público que assegure a justiça e o desenvolvimento social no Brasil (RAMOS, 2010, p.17).

## 2. O SOFRIMENTO NO TRABALHO A PARTIR DOS PARADIGMAS DO NOVO SÉCULO

O automatismo presente nas organizações do Século XXI remonta sua origem no modelo de produção que Henry Ford estabeleceu a cerca de cem anos atrás em sua gigantesca linha de produção; a ruptura definitiva entre conhecimento e processo produtivo. A inovação tecnológica implementada por ele retirou do trabalhador o sentido de seu trabalho que, nas dez décadas seguintes, seria alijado até de sua presença. O trabalhador perde totalmente o domínio e o conhecimento necessário do processo produtivo dentro da organização, iniciando assim seu sofrimento (DEJOURS, 2006, p.31).

O avanço do neoliberalismo no mundo após a década de 1990 trouxe também a perda dos direitos trabalhistas decorrentes dos novos modelos de gestão adotados pelas organizações inicialmente na Europa e Estados Unidos. Tais perdas levaram à ruptura das conquistas sociais, ocasionando o aumento dos riscos à saúde dos trabalhadores pelas jornadas exaustivas conduzindo a uma fragilidade das relações entre patrões e empregados (Ibid., p. 25-28).

O comportamento humano imprime um caráter ideológico, em que as ciências sociais fazem a sua contribuição ao descrever essa influência nas diferentes linhas de pensamento social existentes. Dentre todas elas, o Positivismo se destaca desde o Século XIX por estabelecer em sociedade estratificada e hierarquizada, tendo em sua condução um poder central formado por uma elite de pensadores. Esse pensamento é defendido por Durkheim que atribui ao distanciamento da hierarquização social o caos, anomia e ao suicídio coletivo (AGUIAR, 2005, p.113).

O Positivismo teve forte influência sobre outros pensadores, como Weber (2009, p. 139) que defende o alinhamento de pensamento, normas e padrões dentro de uma sociedade como condição essencial para o desenvolvimento social. Dentro deste contexto, autoridade e dominação encontram um caminho lícito para se estabelecer dentro e fora do mundo do trabalho, influenciando o comportamento dos indivíduos. Para as organizações de forma específica ele surge através da valorização do trabalho intelectual, em detrimento do manual, conduzindo a uma rotulação dos trabalhadores altamente generalizante e esvaziadora de sentido.

As interações sociais dentro dos ambientes organizacionais podem classificá-las como “microsociedades” que reproduzem o modelo ideológico de uma sociedade maior. Tal ambiente legitima sua formação dentro de uma estratificação social personalizada sustentada através das políticas organizacionais que fundamentam o comportamento aceitável do indivíduo a ser aceito dentro da organização, “legalizando”, com isso, o processo de recompensas e punições.

Mudanças tecnológicas induzem a mudanças sociais que alteram a percepção dos indivíduos dentro dos grupos onde desenvolvem suas relações; o final do Século XX não foi diferente. Como garantia da perpetuação da dominação dentro dos ambientes organizacionais, as empresas passaram a introduzir os temas *motivação* e *liderança* como recursos para mascarar a perda do sentido do trabalho (SIEVERS, 1991, p.62-63), que provoca o isolamento do trabalhador, a frustração e, como consequência, o sofrimento (DEJOURS, 2006).

A garantia do sucesso deste processo vem através dos métodos empregados na formação do quadro gerencial, que não foge, nem de longe, aos preconizados pelo ideário weberiano, ao estabelecer a centralização do poder na legitimação da autoridade racional-legal que exerce influência direta sobre aqueles que lhes são subordinados para que sejam alcançados os objetivos organizacionais. Este é um contexto desafiante e complexo, já que não estabelece diretrizes para a formação de um modelo único a ser empregado em todas as organizações (TOLFO, 2004, p. 280-281).

Para se defender da perversidade deste ambiente e não sucumbir frente à pressão que o “trabalho/desprazer” empreende sobre cada um dos indivíduos dentro das organizações, o trabalhador dispara mecanismos de defesa com a pretensão de reduzir o sofrimento decorrente das situações sociais apresentadas de forma individual ou coletiva. Tal sofrimento, quando não paralisa a potencialidade laboral criativa do sujeito, é vista como benéfica; porém quando ela desenvolve distúrbios patológicos não pode ser desconsiderada, posto que induz uma sustentação legal do sofrimento (DEJOURS, 2006, p.18).

Mendes (2010, p.57) defende a premissa que o trabalho dentro das organizações ainda pode ser considerado como fonte de prazer e realização pessoal, desde que o ambiente nas empresas considere o exercício do reconhecimento e da liberdade como elementos fundamentais para o trabalhador se tornar sujeito de suas ações, estabelecendo, com isso, o domínio sobre seu trabalho e a condução de sua vida. O autor acrescenta, ainda, que tais fatores também podem ser considerados para as organizações do setor público, mesmo diante do emprego de critérios diferenciados para a formação de seu funcionalismo que é orientado para servir a sociedade.

Na Administração Pública, os indivíduos que atuam em sua estrutura vivenciam uma contradição velada, posto que ela, enquanto o discurso político mostra que é criada para atender aos anseios da população na execução da justiça e na promoção do equilíbrio social, acaba se distanciando desta proposta ao servir diretamente aos interesses dos grupos de poder.

(ALTHUSSER, 1985, p.114-115). Tal contradição potencializa sobre medida um ambiente favorável ao surgimento de conflitos.

As contradições do Estado brasileiro e os conflitos advindos delas surgem em diferentes períodos históricos do país carregados de lutas e sofrimentos, que pintam de cores diversas a tela que representa o espaço onde se consolidam as relações sociais no Brasil. Este trabalho toma como ponto de partida a Reforma do Estado de 1995, mas antes será exposto um breve trecho das práticas sociais, políticas e administrativas exercidas no país desde os tempos coloniais que influenciam o pensamento social brasileiro e suas instituições até os dias de hoje.

Os diferentes períodos identificados na historiografia brasileira trazem consigo tipos diversificados de modelos administrativos. O patrimonialismo do período colonial (1553) se encarregou de mesclar as relações sociais públicas e privadas, na Velha República (1889) o coronelismo garantiu a elite no poder pelo voto de cabresto e o Estado Novo no período Vargas (1930) instituiu a gestão burocrática na Administração Pública (COSTA, 2010).

Na Administração Pública brasileira, as datas que marcam cada período não definem a extinção do modelo de gestão. Patrimonialista, coronelismo e burocracia continuam presentes em todos os níveis de governo da esfera pública no país que nunca abandonou as relações personalistas e formalistas dentro do Aparelho de Estado. Todas são facilmente encontradas nas relações sociais de empresas privadas ou em qualquer movimento da sociedade civil organizada, pois fazem parte do pensamento social brasileiro e continuam influenciando as esferas de poder no Brasil (Ibid, p. 57).

O período Vargas (1930-1945) buscou modernizar o país, ao buscar alterar seu modelo econômico agrário para o industrial; em função desta decisão, era preciso mudar também a dinâmica da gestão pública para um tipo de administração que acompanhasse o processo de modernização do país. A Reforma de Estado de 1930 objetivou romper com a política oligárquica patrimonialista, criando, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cuja função foi a de elaborar a sistematização do serviço público brasileiro e a formação do seu quadro funcional, inspirado no modelo de gestão burocrático weberiano focado na “administração de pessoal, de material e do orçamento, para a revisão das estruturas administrativas e para a racionalização dos métodos de trabalho” (Ibid., p.97).

A alteração da base econômica do país definiu o modelo de Estado desenvolvimentista industrial apoiado na política de substituição das importações, que perdurou até o final da década de 80, quando o DASP já se encontrava em agonia após ter passado por vários processos de desestruturação fortemente marcados pelo Decreto 200/1967. Com a criação de empresas públicas da administração indireta e a redução dos investimentos na estrutura e no funcionalismo das instituições ligadas diretamente ao Estado criou-se uma dicotomia dentro das organizações do Estado no Brasil em função das diferenças abissais existentes entre os modelos de gestão dos dois tipos de organizações estatais (Ibid. 99-106).

O fim da ditadura militar foi marcado pela eleição do primeiro governo civil em 1985. Este momento ficou registrado na história do país como o início da Nova República e foi acompanhado pelo crescimento da crise financeira, que ocupou a atenção do governo, da sociedade e do cenário político no Brasil. A prometida Reforma do Estado teve que esperar pelo governo seguinte para ser iniciada. Como ponto positivo da Administração Pública neste período surge a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o DASP é extinto.

O governo eleito em 1990 encheu de esperanças a população brasileira em função das promessas de campanha de Fernando Collor de Melo, cuja plataforma de governo estabelecia

o combate à corrupção, a contenção da crise financeira, a privatização das empresas estatais deficitárias e a redução do tamanho do Estado. A falta de apoio no Congresso Nacional fez recrudescer tais iniciativas levando o governo a uma crise que terminou em *impeachment* presidencial em 1992. Ao assumir o governo, o vice-presidente Itamar Franco adiou todas as mudanças previstas conduzindo um governo conservador até o final de seu mandato (MARE, p. 115-116).

A tão esperada Reforma de Estado só vai ocorrer em 1995 no governo do ex-ministro da Fazenda de Itamar Franco, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso. Durante o seu governo, a Reforma de Estado implanta o *Gerencialismo* como modelo de gestão pública no Brasil dentro dos critérios do *New Public Management*.

A próxima seção deste artigo apresenta os critérios adotados na Reforma de Estado de 1995 para o funcionalismo público e a política estabelecida para a formação de pessoas da gestão pública brasileira.

O Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) (MARE, 1995, p.7), publicado em 1995, foi o documento oficial publicado pelo governo federal, que teve como mentor o então ministro da Administração, Luiz Carlos Bresser Pereira, à frente das mudanças na administração pública do país, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada, criando espaços de debates para a participação cidadã.

### 3. A CONDIÇÃO HUMANA DO SERVIDOR PÚBLICO NO BRASIL E A REFORMA DE ESTADO DE 1995

A grave crise financeira que abalou a economia brasileira no início da Nova República, surgida em função do endividamento externo do país, comprometeu o processo de abertura econômica por não permitir que a enfraquecida burguesia industrial brasileira assumisse a liderança do país após 1985.

A evolução da sociedade tecnológica do último quartil do Século XX fez despontar uma Era pós-industrial que alinha as elites burguesas e burocráticas, ambas públicas e privadas, em um crescimento uno pontuando da mesma forma a classe trabalhadora.

Esses eventos levam ao surgimento de uma nova classe média, constituída por burocratas e tecnoburocratas, atuando em grandes corporações ou como profissionais de serviços, com diferenciado nível educacional e ocupando altos postos na hierarquia das grandes empresas públicas e privadas. As alterações no cenário social do país mostraram ser urgente a elevação do nível da eficiência das empresas nacionais e com isso a reformulação de seu Estado (BRESSER PREREIRA, 2001, p.21).

O PDRAE teve como base o modelo gerencialista adotado na década de 1980 pela Grã-Bretanha e pelos EUA, tendo surgido em função do esgotamento do modelo de Estado de Bem-Estar Social e do avanço das políticas neoliberais nestes dois países. A necessidade da Reforma e do modelo adotado foi defendido pelo próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao declarar no PDRAE a necessidade de reorganização e as estruturas administrativas públicas focadas na qualidade e produtividade do serviço público (MARE, 1995, p. 7).

As mudanças propostas neste documento retiravam o Estado brasileiro das ações econômicas e sociais e o fortalecia na função de promotor e regulador do desenvolvimento (Ibid. p.12). A proposição das mudanças criou inúmeras questões sobre a situação do funcionalismo público, em relação aos mecanismos utilizados pelo governo quanto à

capacitação de seu quadro funcional e às conseqüências que as reformas provocariam ao funcionalismo no longo prazo.

Já foi abordado neste trabalho que o modo de produção e reprodução de uma sociedade carrega consigo uma ideologia. A Reforma Gerencialista dos Estados Nacionais se apóia, segundo Dejours (2006, p. 90), na “ideologia defensiva do realismo econômico”, em que é estabelecida a necessidade, a normalidade e o benefício de toda essa transformação avassaladora. Ela justifica a arrumação do cenário econômico, encarando, com normalidade, a fatalidade quanto à ruptura das relações de trabalho e o prejuízo do trabalhador, dando como conseqüência do “elevado senso de responsabilidade coletiva, de serviço prestado à empresa ou ao serviço público, até de senso cívico e interesse nacional...” (Ibid).

No PDRAE, as considerações a respeito do funcionalismo público foram as seguintes: a) redução expressiva do número de funcionários civis ativos do Poder Executivo em função do aumento do número de inativos e da ausência de concursos públicos ocorrida entre os anos de 1989-1995; b) ausência de admissão de novos funcionários constatou-se crescimento da participação da folha de pagamento da União no PIB em 0,28%; c) redução funcional nos quadros das instituições ligadas à administração indireta; d) existência de áreas concentradoras de números de funcionários desnecessários e de outras que apresentavam déficit funcional; e) a existência de uma concentração incoerente de um maior número de funcionários em nível estadual em relação aos municípios e à União (MARE, 1995, p. 23-24).

No texto original do PDRAE, foram acrescentados questionamentos sobre a efetividade do quantitativo de funcionários pertencentes aos quadros públicos da época, a relevância dos serviços prestados e a qualidade dos procedimentos existentes no governo, direcionados à capacitação de seu efetivo.

Publicado inicialmente para a implementação das mudanças em nível federal, o documento continha critérios que deveriam ser também expandidos para os outros níveis de governo. Uma das diretrizes de relativo significado quanto à formação dos quadros no Executivo Federal foi a que já se encontrava estabelecida na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988): a descentralização dos recursos orçamentários, os direcionados para a execução dos serviços sociais e de infra-estrutura para estados e município do país (Ibid. p. 26). Dentro destas dimensões, buscava-se alcançar a consolidação da cultura gerencial e da efetiva valorização dos servidores através do resgate da identidade com o serviço público com a contribuição da sociedade, baseada na participação popular, reposicionando o Estado como instrumento do exercício pleno da cidadania (Ibid. p. 57).

Este trabalho buscou concentrar no estudo dos Projetos Adicionais para a política de recursos humanos propostos pelo Plano, posto que as ações por ele pretendidas foram estabelecidas em três eixos principais (Ibid. p. 63-65): a Nova Política de Recursos Humanos, a Valorização do Servidor para a Cidadania e o Desenvolvimento de Recursos Humanos.

Passados dezoito anos da publicação do PDRAE, uma análise crítica de seus resultados deve ser considerada, já que as mudanças estruturais propostas pelo governo prometiam aumentar a qualidade dos serviços prestados a partir do enxugamento do Estado pela redução do efetivo de seu funcionalismo. Mesmo sem citá-lo no documento que foi publicado, o PDRAE trazia em verdade os conceitos do *New Public Management* (NPM) para dentro do governo brasileiro (COSTA, 2010, p.148-149), ao buscar nas melhores práticas existentes da gestão privada um modelo que tornasse mais dinâmicas as instituições públicas no Brasil.

Os resultados iniciais alcançados pelas inovações propostas pelo Plano Diretor não foram, de forma alguma, satisfatórios para o funcionalismo público, já que gerou um paradoxo quanto à redução dos investimentos e à necessidade de inovação junto ao aumento do controle das ações dos Administradores Públicos. Isso levou à queda da qualidade da prestação dos serviços públicos pela desmotivação dos servidores causada por demissões e eliminação de benefícios e vantagens (Ibid. p. 157).

O golpe de misericórdia acabou acontecendo com a mudança da Constituição de 1988, pela Emenda Constitucional Nº 19 de 1998, que estabelecia o fim do regime único para os servidores públicos, a defesa das idéias do Estado burocrático e repelia a herança desenvolvimentista. A EC Nº 19/1998 introduziu mudanças de caráter infraconstitucional.

A proposta do PDRAE para o funcionalismo públicos redundou um tremendo fracasso, posto que as relações entre o Estado brasileiro e seus servidores foram tremendamente abaladas, principalmente, pela falta de integração entre os órgãos responsáveis pela coordenação das reformas. Isso trouxe resultados nefastos que se traduziram na multiplicação de entidades, na marginalização do funcionalismo e na descontinuidade administrativa (Ibid., p.111). O Regime Jurídico Único (RJU), estabelecido na Constituição, já havia promovido um processo de desnivelamento na remuneração dos servidores, ao adotar procedimentos que não levaram em consideração algumas atividades altamente especializadas de dentro do governo e super valorizarem as funções jurídicas e fiscais do Estado.

Este processo levou ao corporativismo, a arregimentação sindical e a alienação em relação aos fins da administração pública, comprometendo a prestação do serviço realizada pelo governo. Durante o curto período presidencial de Collor, a administração pública sofreu um forte abalo em função da desagregação, do estrago cultural e psicológico desferidos aos servidores, levando-os a níveis baixos da auto-estima e valorização social. A mobilização desagregadora da implantação da reforma administrativa desarticulou os aparelhos de promoção da cultura e paralisou os programas sociais

Ferreira e El Bayeth (2010) afirmam que durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), ápice da defesa dos interesses neoliberais no Brasil, a gestão de recursos humanos da esfera pública federal foi marcada pelas terceirizações e pelos programas de demissão voluntária. A falta de revitalizações dos planos de cargos e salários e os instrumentos de gestão de pessoas tornaram obsoletos e desacreditados a capacidade das instituições públicas de se adequarem às mudanças propostas.

O processo de mudança no modelo de gestão pública do país foi conduzido de maneira autoritária, gerando a reação dos sindicatos da categoria, que promoveram a reação da classe pela demonstração de movimentos de resistência, conduzindo à paralisação na prestação dos serviços e azedando a opinião pública em relação aos servidores. A adoção do NPM acabou se mostrando precipitada e incoerente com a realidade nacional (Ibid, p.5-8).

O congelamento dos salários do funcionalismo público durante o período de governo de FHC representou uma dos fatores de maior relevância que contribuíram para a desestruturação das relações entre funcionalismo e governo; as perdas salariais neste período chegaram a 43% (ALMEIDA, 2001).

A seção anterior deste artigo apontou os fatores desencadeantes do sofrimento encontrados no trabalho que Dejours (2006), mostrando que os mesmos são desencadeados a partir de sentimento de frustração das expectativas e necessidades dos trabalhadores. Para o funcionalismo público no Brasil, o sofrimento surge em decorrência da crise de emprego, do

confinamento nas Instituições pelo excesso de trabalho e do controle perverso das políticas de remuneração (TAVARES, 2003).

Os resultados começaram a ser pontuados através de estudos realizados após o término do período FHC e mostram dados alarmantes sobre as consequências da introdução do modelo NPM com base dos preceitos neoliberais. Este trabalho encontrou alguns estudos publicados que precisam ser divulgados e, assim, confirmar tudo que já se encontra exposto até este momento, são eles: a) em 2007 o Estado de Santa Catarina identificou que 29% dos afastamentos de funcionários foram causados por transtornos mentais e comportamentais, estes números tendem a aumentar nos próximos anos (CUNHA, 2009); b) o site oficial do Estado de Alagoas publicou que as doenças motivadoras de afastamentos de funcionários mais frequentes são as de comportamento (BRANDÃO, 2009, p. 8-9); c) o estado de Sergipe descobriu que 34% dos funcionários afastados por licença médica entre 2003 e 2007 foram professores; d) um estudo da Universidade Federal do Rio de Janeiro revelou que 70 % dos professores de cinco escolas da Rede Municipal de Educação de Niterói sofrem da Síndrome de Burnout.

Se os mesmos estudos forem realizados nos demais estados da federação, poderá ser observado se, de fato, a exaustão emocional, despersonalização e falta de realização está induzindo a um processo de deterioração das relações de trabalho, dentro e fora da sala de aula das escolas públicas espalhadas pelo país, provocando o afastamento dos profissionais de ensino e comprometendo a qualidade da prestação do serviço público, e se o mesmo ocorreria para estudos nas áreas de saúde e infra-estrutura.

Tavares (2003, p. 66) mostra que ainda diante da dificuldade da implantação de uma mudança estrutural na esfera das instituições públicas, como foi o caso do PDRAE, é possível ainda se observar bons resultados sendo alcançados através da atuação direta do funcionalismo público no Brasil. Este fato mostra que ainda existem pessoas que operam mudanças constantes dentro de seu campo de ação, conseguindo driblar uma condição de insatisfação e alcançar os objetivos almejados na execução de seu o trabalho dentro de condições muitas vezes inadequadas. Este é um fato que corrobora com a construção de mecanismos de defesa preconizados por Dejours e já apresentados neste trabalho.

Este é um resultado que contraria os resultados das pesquisas apresentadas, mas que não se apresenta como regra no processo de mudanças aplicadas no Estado brasileiro desde 1995. O problema em realidade mostrou a sua gravidade através do crescimento do número de casos e levou a uma reação do governo pela publicação da Portaria nº 1.261 de 05 de maio de 2010 que instituiu os princípios, diretrizes e ações em Saúde Mental da Administração Pública Federal pela então Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O trabalho do servidor público no Brasil poderia representar uma fonte de prazer para quem o presta, já que representa uma contribuição relevante para a melhoria da sociedade; mas se transforma em sofrimento quando, diante de um cenário desfavorável à sua realização plena, o Estado não provê de condições mínimas o trabalhador as atribuições de sua função pública.

A melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos no país requer um quadro funcional, não só comprometido e competente, municiado em estrutura e condições adequadas para a realização de sua atividade.

Pereira (2003, p.2) aponta algumas das dimensões contempladas para a valorização e o fortalecimento das ações do funcionalismo público brasileiro, são elas: a) assegurar a

qualidade de vida do servidor e de sua família através de uma política de remuneração e de concessão de benefícios, resguardado o equilíbrio das contas públicas; b) elaborar plano de ascensão funcional dentro de critérios justos que envolvam o mérito e a competência comprovada; c) desenvolver uma política voltada para a formação e desenvolvimento continuado do servidor dotando-o dos meios adequados para a realização de seu trabalho voltado para uma sociedade focada na qualidade da prestação dos serviços públicos.

Costa (2010, p. 117) acredita que o grande desafio para a administração pública brasileira na atualidade é alcançar níveis adequados de eficiência, especialização técnica, moralidade, publicidade e transparência diante de um cenário de modernidade social frente às constantes avanços tecnológicos.

Segue a avaliação final deste estudo, que buscou mostrar o impacto na prestação do serviço oferecido pelas instituições pertencentes ao Estado brasileiro a partir da implementação da Reforma de Estado de 1995.

#### 4. CONCLUSÕES

A expansão do modelo econômico neoliberal na década de 1990 pelo mundo tentou provar que o Estado mínimo potencializa o desenvolvimento econômico nas nações capitalistas. O governo brasileiro seguiu a regra capitaneada pelo Banco Mundial e o FMI durante o governo de FHC e mergulhou o país em um processo de desestruturação de suas instituições e no descrédito de seu quadro funcional frente à opinião pública.

O que se provou nos dias de hoje é que tudo isso fez parte de um processo perverso para a implantação de uma mudança estrutural precipitada no país, conduzida por governo pressionado pelos órgãos econômicos centrais que derivou no caos social que ora se instala.

A experiência advinda com o passar dos anos e as conseqüências provocadas pelo abismo social provocados pela Reforma de Estado de 1995 mostraram que países que convivem com tamanha injustiça social, como é o caso do Brasil, precisam manter os investimentos existentes na área social, entenda-se saúde-educação-transporte, diante da incapacidade financeira identificada na grande maioria de sua população que não pode pagar tais serviços.

As mudanças do modelo de gestão burocrático para o gerencialista buscaram mesclar administração pública e privada, defendendo que a segunda é mais adequada para viabilizar a primeira, sem dar a devida atenção aos principais preceitos que distinguem ambas. Alguns elementos como lucro, acionistas, clientes e preço não encontram sua contrapartida na administração pública cuja atuação não segue as regras de mercado.

Tais alterações pretenderam transformar a administração pública numa coisa que ela não é e que, portanto, não vai conter em seu quadro funcional trabalhadores que realizem funções dentro das concepções de mercado. A proposta do PDRAE foi cruel e equivocada, pois forneceu a justificativa que o governo precisava para realizar as intervenções dentro do funcionalismo público, voltadas principalmente para a redução de seus quadros.

Os reflexos deste processo são evidenciados pela queda da qualidade nos serviços essenciais do Estado em todos os níveis e através dos índices crescentes de afastamento por problemas de saúde mental dos trabalhadores do setor público.

Dejours (2006) mostra em seus estudos o sofrimento dos trabalhadores na França quando os avanços tecnológicos induziram a modernas técnicas de gestão que possibilitaram as organizações atuar com um número cada vez menor de trabalhadores. A situação dos

excluídos dos processos de produção serviu de exemplo para desestimular o apoio as manifestações dos que continuavam empregados. Tal fato arrefeceu a reação dos movimentos de classe e esvaziou de sentido a cobrança pela sociedade de uma reação por parte do governo.

No Brasil, processo semelhante ocorreu, mas seu impacto na área privada foi pouco sentido em função da estrutura econômica do país. O processo mais cruel se deu na área pública com a extinção de empresas, a mudança no regime do funcionalismo público, a terceirização dos serviços, a não realização de concursos públicos, a redução dos recursos financeiros e a alteração irresponsável de um novo modelo de gestão.

Destituído dos recursos necessários para a efetiva realização de seu trabalho, que é a prestação do serviço público, o funcionário passa a se deparar com demandas crescentes da sociedade aliadas a insatisfação pela baixa qualidade dos serviços prestados. Exposto a uma situação de constrangimento frente a uma sociedade que não compreende que a má qualidade do serviço tem sua origem na estratégia política de governo para a promoção da iniciativa privada. O servidor se vê combatido em sua luta pela justiça social e desmotivada em sua prática diária de ação.

Este artigo não teve a intenção de apresentar uma solução para as mazelas do serviço público no Brasil, mas buscou-se elucidar os motivos que levaram a queda na qualidade da prestação do serviço público brasileiro.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, M. A. F. Administração como Ciência Social Aplicada e as Questões Ontológicas, Epistemológicas e Ideológicas. Psicologia aplicada à Administração: uma abordagem interdisciplinar. São Paulo: Saraiva, 2005, cap.4, p.107-122.
- AGUIAR, M. A. F. Personalidade e falsa consciência nas Organizações. Psicologia aplicada à Administração: uma abordagem interdisciplinar. São Paulo: Saraiva, 2005, cap.10, p.289-300
- ALMEIDA, M. L. A questão salarial dos servidores Públicos Federais. DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos. – Brasília: 2001 . localizado em: <http://www.dieese.org.br/esp/servidores.pdf> acesso em: 27/02/2010 às 22h46
- ANTUNES, R. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 5 ed. São Paulo, Bontempo, 2001.
- ALTHUSSER, L. Aparelhos ideológicos de Estado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.
- BRANDÃO, M.S.D.A.R.B. Análise do absenteísmo de servidores públicos por motivo de doença em Apucarana-pr, Universidade Estadual de Maringá – UEM. Maringá: 2009 Disponível em: [http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/artigos/saude/analise\\_do\\_absenteismo\\_de\\_servidores\\_publicos\\_por\\_motivo\\_de\\_doenca.pdf](http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/artigos/saude/analise_do_absenteismo_de_servidores_publicos_por_motivo_de_doenca.pdf) acesso em: 27/02/2010 às 22h46
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República do Brasil. Brasília, DF: Constituição Federal – Artigos: 2º, 18º, 25º, 27º, 28º, 29º, 44º, 45º, 46º, 48º, 76º, 84º e 92º, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) acesso em: 14/02/2010 às 17h24
- BRESSER PEREIRA, L. C.. “Do Estado patrimonial ao gerencial” in *Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001:222-259 Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf> acesso em: 19/02/2010 às 19h46
- COSTA, F. L.Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. 256 p.
- CUNHA, J. C. C. de B. **A análise estatística dos afastamentos por problemas de saúde de servidores públicos:** ferramenta para a gestão da área de saúde do servidor. In: II Congresso Consad de Gestão Pública –

Painel 12: Gestão de políticas de saúde ocupacional. Brasília: 2009. Disponível em: <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000053.pdf> acesso em: 27/02/2010 às 22h46

DEJOURS, C. A banalização da injustiça social. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Subjetividade, trabalho e ação. Revista Produção, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 027-034, Set./Dez. 2004 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/prod/v14n3/v14n3a03.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2011 às 10h09.

FERREIRA, D. P., EL BAYEH, M. G. M. G. Gestão democrática de pessoas: uma abordagem estratégica. 15º Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) Brasília: 2010 localizado em: [http://www.servidor.gov.br/noticias/noticias10/arq\\_down/101119\\_clad\\_artigo.pdf](http://www.servidor.gov.br/noticias/noticias10/arq_down/101119_clad_artigo.pdf) acesso em: 27/02/2010 às 22h46

FONSECA, M. de J. Carl Rogers: Uma Concepção Holística do Homem - da terapia centrada no cliente à pedagogia centrada no aluno. Viseu: Instituto Politécnico de Viseu mai-2009 disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.19/340> acesso em 10/02/2010 às 15h11 aparece nas coleções ESEV - DPCE - Artigos publicados em revista científica RE - Número 36 - Maio de 2009

MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995 disponível em: [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm) acesso em: 19/02/2010 às 19h46

MENDES, A. M. Distúrbios e doenças mentais no funcionalismo, IN: VIEIRA, F. O. (org.). Curso de Capacitação em Gestão Pública: Módulo V. Niterói: UFF, Neami, 2010, p. 54-59

MERLO, Á. R. C. Psicodinâmica do Trabalho. (orgs.) JACQUES, Maria da Graça. CODO, Wanderley. Saúde mental & trabalho leituras. Petrópolis: Vozes, 2002.

PEREIRA, J. M. Administração Pública no Brasil: Políticas de Revalorização das Carreiras Típicas de Estado como Fator de Atração de Novos Talentos para o Serviço Público Federal. Brasília: Universidade de Brasília, Revista acadêmica de economia. No site da Observatorio de la Economía Latinoamericana disponível em : <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/jmp-carreiras.htm> acesso em: 15/02/2010 às 14h26

RAMOS, A. M. L. O sentido do trabalho no Serviço Público. IN: VIEIRA, F. O. (org.): Curso de Capacitação em Gestão Pública: Módulo V. Niterói: UFF, Neami, 2010, p.15-17

SIEVERS, B. Além do sucedâneo da motivação. IN: BERGAMINI, C. W. e CODA, R. (orgs.). Psicodinâmica da vida organizacional. São Paulo: BPAN, 1991, p. 47-68

TAVARES, D. S. **O Sofrimento no Trabalho entre Servidores Públicos:** uma Análise Psicossocial do contexto de trabalho em um Tribunal Judiciário Federal. Dissertação de Mestrado - Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2003 Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-20032004-083408/pt-br.php> acesso em: 27/02/2010 às 22h46

TOLFO, S. R. A liderança: da teoria dos traços ao *coach*. IN: BITENCOUT, C. (org.). Gestão contemporânea de pessoas; novas práticas, conceitos tradicionais. Porto Alegre: Bookman, 2004, cap. 13, p. 270-295

WEBER, M. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva / Marx Weber; trad. de Regina Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. téc de Gabriel Cohn, 4ª ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, 2009 (reimpressão 464 p.)

WOLECK, A. O trabalho, a ocupação e o emprego: uma perspectiva histórica. Associação Educacional Leonardo da Vinci. Curso de Especialização. Revista Leonardo Pós Revista 1: jan-jun/2002 disponível em: <http://www.icpg.com.br/artigos/rev01-05.pdf> acesso em 07/02/2010 às 19h28