

As Consequências da Modernidade para o Serviço Público

*Simone da Gama Silveira
Márcia Grisotti*

Introdução

O conceito de modernidade refere-se ao estilo de vida, organização social e econômica que emergiram na Europa a partir do século XVII e que, posteriormente, tornaram-se mais ou menos mundiais em sua influência (GIDDENS, 1991). Ao contrário de alguns autores que caracterizam o momento atual como pós-moderno, consideramos, conforme Giddens (Idem. p. 13) que “*em vez de estarmos entrando num período de pós-modernidade, estamos alcançando um período em que as consequências da modernidade estão se tornando mais radicalizadas e universalizadas do que antes*”.

Embora reconhecendo-se a existência de continuidades entre as categorias ‘tradicional’ e ‘moderno’ (ou seja, de que no período moderno encontram-se formas tradicionais), há um consenso entre autores de diversas abordagens sociológicas e filosóficas de que no desenvolvimento social moderno emergiram instituições que são diferentes e marcadas por processos de rupturas e descontinuidades, tanto em sua extensionalidade quanto em sua intencionalidade, em relação à ordem tradicional.

Para fins analíticos distinguem-se duas fases relativas ao período da modernidade: uma, baseada na busca pela verdade, objetividade, instituições sólidas e de longo prazo, e outra, marcada pela diversidade e imprevisibilidade, incerteza e fluidez da história.

A era Industrial se caracteriza pela introdução das máquinas, racionalização do trabalho operário, busca de maior produtividade, resultando, na maior parte das vezes, em trabalho monótono e alienante, como já foi identificado em muitos estudos sociológicos, a maior parte deles baseados nas idéias clássicas desenvolvidas por Marx. Neste contexto, a estrutura apresentada tende a ser rígida, hierarquizada, inviabilizando a criatividade e a livre expressão do trabalhador.

O período atual da modernidade, ao contrário, tende a ser caracterizada pela agilidade no acesso e transmissão da informação, descentralização, criatividade, imprevisibilidade, todas permeadas por um horizonte de curto prazo. Muitos trabalhos foram realizados sobre estas características e as suas conseqüências para os trabalhadores, como a diminuição dos postos de trabalho, subemprego, emprego em tempo parcial, trabalho em domicílio, etc., porém, são escassos os estudos que analisem esta problemática sob o ponto de vista de uma parcela significativa da população: os servidores públicos.

Neste artigo, procuraremos fazer uma análise das conseqüências da fase atual da modernidade para o trabalhador do serviço público, que se encontra, ainda hoje, “preso entre dois mundos”, tendo que responder às demandas de um mundo globalizado, e inserido em uma estrutura rígida, com poder centralizado.

Modernidade e serviço público

Na década de 1970, como um dos resultados do próprio desenvolvimento do capitalismo e, especificamente, da crise econômica emergida em alguns países capitalistas, se fez necessária a criação de novos métodos de produção e gestão do trabalho. Diferentemente da era Taylorista-Fordista, quando não era esperado o envolvimento do trabalhador na organização do trabalho, mas sua completa adequação à engrenagem da fábrica, busca-se um operário polivalente, envolvido com seu ofício. O controle passa do “gerente” para o próprio trabalhador, que tem seus ganhos atrelados à produção.

Para a sobrevivência das empresas é fundamental a produtividade e a eficiência organizacional, independente das conseqüências destas para o trabalhador, que é visto como um recurso, assim como as máquinas, equipamentos e matéria-prima. Dessa forma, a organização do trabalho não privilegia a satisfação e desenvolvimento das habilidades do trabalhador, objetivando, tão somente, a modernização empresarial, a flexibilização.

Porém, para que a organização seja flexível é indispensável que o trabalhador se ajuste a essa nova filosofia, já que a evidente e indispensável divisão entre “os que pensam e os que executam”, característica da época taylorista, tem sido questionada devido ao esperado envolvimento do trabalhador, considerado necessário para a melhoria da produção.

Este novo perfil exigido dos trabalhadores significa, na maioria das vezes, principalmente nos países em desenvolvimento, a redução das opções e o aumento da competição no mercado de trabalho, como é enfatizado em Martins: (2000):

“A modernidade, porém, não é feita pelo encontro homogeneizante da diversidade do homem, como sugere a concepção de globalização. É constituída, ainda, pelos ritmos desiguais do desenvolvimento econômico e social, pelo acelerado avanço tecnológico, pela acelerada e desproporcional acumulação de capital, pela imensa e crescente miséria globalizada, dos que tem fome e sede de justiça, de trabalho, de sonho, de alegria.” (MARTINS, 2000. p. 1920).

As empresas mais eficientes e competitivas são as que conseguem altos índices de produtividade com menor número de trabalhadores, levando a maioria para a “economia subterrânea”, ou seja, a buscar ocupações informais, temporárias, em domicílio, em tempo parcial etc.

De acordo com Antunes (2005), a sociedade contemporânea vem passando por profundas transformações, com conseqüências no mundo do trabalho:

“A crise experimentada pelo capital, bem como suas respostas, das quais o neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível são expressão, tem acarretado, entre tantas conseqüências, profundas mutações no interior do mundo do trabalho. Dentre elas podemos inicialmente mencionar o enorme desemprego estrutural, um crescente contingente de trabalhadores em condições precarizadas, além de uma degradação que se amplia, na relação metabólica entre homem e natureza, conduzida pela lógica societal voltada prioritariamente para a produção de mercadorias e para a valorização do capital.” (ANTUNES, 2005. p. 15).

Muitos autores contemporâneos vêm buscando identificar as novas características do trabalho e as conseqüências destas para o trabalhador. Esta nova etapa do desenvolvimento das relações de trabalho, conforme a ênfase do autor, pode receber “diferentes nomes”, como: pós-modernidade, modernidade líquida, capitalismo flexível, capitalismo tardio, sociedade pós-industrial, sociedade da informação, sociedade de consumo, etc.(NICOLACI-DA-COSTA, 2004; GIDDENS, 1991; BAUMAN, 2001). Ainda que a definição dependa de convicções políticas e abordagens teóricas, existe consenso quanto às características principais:

“A globalização, as comunicações eletrônicas, a mobilidade, a flexibilidade, a fluidez, a relativização, os pequenos relatos, a fragmentação, as rupturas de fronteiras e barreiras, as fusões, o curto prazo, o imediatismo, a descentralização e extraterritorialidade do poder, a imprevisibilidade e o consumo.” (NICOLACI-DA-COSTA, 2004. p.83).

Diante deste segunda fase, marcada por incertezas, a insegurança, o medo

e a ansiedade passam a fazer parte da vida cotidiana dos indivíduos. Já não é mais possível planejar a vida a longo prazo e a recompensa tem que ser imediata, como destaca Sennet (2005. p.9): *“pede-se aos trabalhadores que sejam ágeis, estejam abertos a mudanças a curto prazo, assumam riscos continuamente, dependam cada vez menos de leis e procedimentos formais.”*

No mundo do trabalho, Antunes (2005) reforça que:

“Há uma metamorfose no universo do trabalho, que varia de ramo para ramo, de setor para setor, etc., configurando um processo contraditório que qualifica em alguns ramos e desqualifica em outros. Portanto, complexificou-se, heterogeneizou-se e fragmentou-se ainda mais o mundo do trabalho.” (ANTUNES, 2005. p.214).

A informação, oferecida em tempo real, nos transforma em uma “aldeia global” e o tempo se transforma numa arma para a conquista do espaço. Estes dois aspectos são percebidos enquanto ferramentas principais de poder e de dominação (BAUMAN, 2001).

Empresas surgem e desaparecem na mesma velocidade, sempre em busca de maior competitividade, lucratividade e produtividade. *“As principais técnicas do poder são agora a fuga, a astúcia, o desvio e a evitação, a efetiva rejeição a qualquer confinamento territorial, e com a responsabilidade pelas conseqüências de tudo, bem como com a necessidade de arcar com os custos”* (Idem, p.18).

A transitoriedade é a nova “marca” deste novo tempo, quando tudo pode ser descartado: produtos, idéias e pessoas. A informação é a mercadoria mais valorizada na economia do período atual da modernidade, oferecendo lucro para quem for mais rápido ao utilizá-la.

Necessidades são geradas a todo instante e as empresas necessitam de agilidade para produzir bens e serviços que atendam a demanda. Segundo NICOLACI-DA-COSTA (2004), cada vez mais é exigido dos trabalhadores:

“Um conjunto heterogêneo de conhecimentos em informática e eletrônica, processo global de fabricação, gestão de produção e conhecimentos gerais. Esses novos atributos da força de trabalho devem estar relacionados seja às novas técnicas de automação seja às novas técnicas organizacionais.” (NICOLACI-DA-COSTA, 2004. p. 271)

É fundamental estar aberto às mudanças em curto prazo, assumir riscos e depender, cada vez menos, de leis e regulamentos formais, como sugere Sennet, (2005).

Porém as conseqüências da implantação destas novas técnicas produtivas são, de acordo com Antunes (2005. p. 77): *“a deteriorização das condições de trabalho, a intensificação do ritmo produtivo e o aumento da exploração do trabalho”*.

Na mesma direção, Codo (2002) aponta os possíveis resultados desse processo:

“Ter mente de trabalhador/empregado de vinte ou trinta anos atrás transformou-se num pejorativo, sofrer da “síndrome do empregado”, quase uma doença psicológica. Ser portador de uma percepção fordista do tempo constitui uma desqualificação. Quem tem é considerado impuro, o lixo da sociedade. Quem tem gera impaciência e rejeição.” (CODO, 2002. p.407).

Paralelamente à reestruturação produtiva no setor privado, o setor público brasileiro vem buscando aproximar seus padrões de gestão aos da iniciativa privada.

O setor público/estatal brasileiro, que sempre foi responsável pelo emprego de uma parcela significativa da sociedade, iniciou uma reforma administrativa nos anos 1990 (com inspiração neoliberal), com o objetivo de diminuir o número de servidores públicos e fazer frente à idéia de que o estado brasileiro é “um imenso cabide de empregos”.

Segundo Borges (2004), esta idéia não é verdadeira já que, segundo estudo da OIT, o Brasil ocupa a 58ª posição, numa lista de 64 países, quanto a participação do emprego público no emprego total nos anos 90.

Mesmo assim, ao longo das últimas décadas o Estado brasileiro vem efetivando, através de demissões, terceirizações e privatizações, o “enxugamento” do setor público. De acordo com Borges (2004, p. 257), o Estado utilizou:

“Como instrumentos fundamentais para o alcance desses objetivos, a extinção do direito constitucional ao reajuste dos salários – o fim da data base – e estabelecimento de um percentual de comprometimento de arrecadação com a folha de pagamento. (...) levando à conseqüente proletarização de vários segmentos de servidores públicos.” (BORGES, 2004. p. 257).

Atualmente, as relações de trabalho, no setor público, refletem estas modificações ocorridas. Os concursos internos não existem, o que inviabiliza a programação de uma carreira, os salários, para a maioria dos servidores, são aquém do necessário e os reajustes, quando ocorrem, são lineares, sem a possibilidade de premiação por mérito.

Além disso, ocorreu uma flexibilização das relações de trabalho, permitindo a contratação por prazos determinados, temporários, bolsistas, consultores etc, sem concurso público e com remuneração fora dos padrões estabelecidos nos planos de cargos e salários.

As reformas implementadas pelo Estado resultaram em arrocho salarial

para os servidores. Conforme Borges (2004), entre 1995 e 1999, a diferença entre a maior e a menor remuneração no serviço público passou de 12,4 salários mínimos (SM) para 4,4 SM. Outro dado importante a ser analisado é o nível de escolaridade dos servidores públicos, onde 68,9% possuem ensino médio completo e 25% nível universitário. Podemos dizer que o arrocho salarial, a perda de benefícios e a falta de perspectiva de carreira arrastam uma parcela dos servidores públicos para a proletarização.

A flexibilização e precarização das relações de trabalho não foram, portanto, exclusivas da iniciativa privada, para fazer frente à competição para o aumento dos lucros.

O Estado brasileiro, que poderia ter sinalizado para a iniciativa privada, com formas diferentes nas relações de trabalho e proteção do trabalhador, contribuiu enormemente para uma maior fragilização destas relações.

Conforme Borges, a contribuição do Estado para a destruição do frágil e incompleto Estatuto do trabalhador aparece em várias frentes:

“(…) por meio de Medidas Provisórias, projetos de lei e emendas à Constituição, que retiraram direitos e flexibilizaram os contratos, buscando impor a “livre” (e desprotegida) negociação entre o patronato e uma classe trabalhadora fragilizada e fragmentada pelo desemprego e por essa flexibilização.” (BORGES, 2004. p.258).

Se por um lado, existe a estabilidade no emprego, garantida por lei pelo Regime Jurídico Único, uma tentativa de modernizar os serviços, reduzindo a burocracia, descentralizando decisões e enxugando a máquina administrativa, por outro, a estrutura do poder ainda é rígida com pouca participação do trabalhador nas decisões e onde o critério para escolha das chefias nem sempre é o da competência.

As conseqüências destas transformações nas relações de trabalho já se fazem sentir na saúde do trabalhador. Segundo dados do Governo Federal (2006), no ano de 2005, o índice de aposentadoria precoce dos servidores públicos foi de 14%, contra 2% na iniciativa privada .

As causas mais freqüentes para o afastamento do trabalho são:

- § 35%- Lesão por esforço repetitivo (LER)
- § 13%- depressão
- § 7% - dependência química.

A pesquisa realizada por Silveira (2008), junto a servidores e chefias de um Hospital Universitário, para avaliar o processo saúde-doença dos servidores, constatou que 29% deles se afastaram do serviço para tratamento de saúde no

último ano. As causas apontadas para os constantes afastamentos do trabalho por motivo de doença foram: a) a falta de prevenção/atenção com a saúde dos servidores; b) stress pela sobrecarga de trabalho; c) dupla jornada.

As chefias concordaram com itens a e c, mas apresentaram uma visão mais abrangente para justificar o alto índice de adoecimento de servidores públicos, apontando características do serviço público como responsáveis pelo desestímulo e conseqüente afastamento dos servidores: estabilidade no emprego e inexistência de carreira.

A pesquisa demonstrou a ambivalência dos servidores em relação ao seu trabalho: orgulho e tranquilidade por pertencer a uma Instituição reconhecida, em que poderá permanecer e insatisfação/imptência, diante da estrutura organizacional que, muitas vezes, dificulta sua plena realização profissional.

Esta insatisfação pode justificar a busca de atividades voluntárias por servidores públicos, observada por Segabinazzi (2005).

O estudo realizado pela autora, sobre a motivação pelo trabalho voluntário, de servidores de um órgão público federal, concluiu que:

“(…) do ponto de vista humano, os trabalhadores são muito capacitados,mas tem seu potencial subaproveitado, na medida em que as diretrizes e as decisões não levam em consideração o conhecimento técnico que eles possuem. Isso resulta em prejuízo para ambos os lados:para a organização, que deixa de aproveitar o potencial que tem a sua disposição;e para o trabalhador, que se frustra por não conseguir colocar o seu saber a serviço do seu trabalho.” (SEGABINAZZI, 2005. p.134).

Na perspectiva da psicodinâmica do trabalho *“o sofrimento, as defesas, as descompensações são a própria expressão característica da violência na organização do trabalho onde os indivíduos não podem mais ser sujeitos do seu comportamento”* (FRANCO, 2004. p.320).

Acreditamos que quando o trabalhador não percebe condições favoráveis à busca de seus próprios interesses e conciliação de suas metas com os objetivos da organização, bem como não percebe preocupação com seu bem-estar, uma das respostas é o adoecimento.

Conforme o antropólogo StudsTerkel (Apud COOPER, 2005. p.8): *“o trabalho trata da busca por um sentido diário, bem como pelo pão de cada dia, por reconhecimento, bem como por dinheiro, por surpresa ao invés de torpor, em suma, por um tipo de vida, e não por um tipo de morte de segunda a sexta-feira”*.

Conclusão

Ser flexível, de acordo com Sennet (2005), significa “tornar a ser o que era, não quebrar”, ser adaptável a circunstâncias variáveis e, apesar dos desafios, manter sua estrutura original.

O desafio enfrentado pelos servidores públicos é assimilar as novas exigências, “ser flexível”, dentro de uma estrutura rígida que poucas condições oferece para o desenvolvimento de sua criatividade e livre expressão dos talentos.

Atualmente os servidores públicos vivem uma situação híbrida, precisando se adaptar às novas exigências do mundo do trabalho, tendo agilidade, versatilidade, capacidade de adaptação e aprendizado, sem a oportunidade de obter ganhos pessoais com isso, como melhor remuneração ou ascensão funcional. Para os gerentes, da mesma forma, o cenário que se apresenta é confuso, na medida em que não pode dispensar os trabalhadores que não possuam o perfil desejado pela Instituição, tendo que contar apenas com aqueles que se dispõem a assumir os novos desafios.

É necessário que se estude melhor as conseqüências que as exigências da fase atual da modernidade trazem para o caráter do servidor público. De acordo com Sennet (2005), caráter é a soma das características pessoais que valorizamos em nós mesmos e pelas quais desejamos ser reconhecidos pelos outros.

Diante das exigências atuais e do que é valorizado pela moderna administração, a prática do serviço público oferece poucas oportunidades para o desenvolvimento dos trabalhadores. Para Codo (2002, p. 407), no Brasil, ser empregado público já foi motivo de orgulho: *“A segurança na trajetória profissional que esse tipo de emprego oferecia era almejada por grande parte da sociedade. Hoje sofre discriminação, associa-se a imobilismo, falta de iniciativa, busca de segurança, permanência, ausência de perfil empreendedor”*.

Embora o serviço público atualmente tenha assumido um posicionamento de menos valor e de orgulho, conforme ressalta Codo (2002), a insegurança característica dos novos modelos de gestão – excludente, tecnicista, especializada, instável – tem levado uma parcela significativa da população, especialmente profissionais com maior nível de instrução, a buscar concursos públicos.

Alem disso, a possibilidade de programar uma carreira, com a segurança de não ser “descartado”, seduz uma parcela significativa da população ativa, tornando o ingresso no serviço público cada dia mais difícil, exigindo profissionais com alto nível de conhecimento para desempenhar suas funções na administração pública (SILVEIRA, 2008).

Contraditoriamente, cada vez mais profissionais saídos das universidades, buscam o “concreto, o sólido” de uma carreira tida como mais permanente, que ainda garante benefícios mínimos, como a estabilidade e possibilidade de

planejamento da vida em longo prazo, ainda que não garanta crescimento profissional decorrente de seu esforço pessoal.

O Governo Brasileiro tem buscado alternativas para a admissão de servidores, preservando a estabilidade sem deixar de reconhecer o mérito individual. O novo modelo de gestão¹ das Agências Reguladoras, a partir da década de 1990, tem colocado novos desafios que necessitam ser avaliados. A forma de acesso é a mesma dos demais servidores, ou seja, através de concurso público. Permanece a estabilidade após estágio probatório, mas existe um plano de carreira, metas a perseguir, ascensão funcional por mérito e avaliação de desempenho periódica.

É preciso que pesquisas sejam realizadas para demonstrar, ou não, a maior satisfação dos servidores com este novo formato de administração.

Referências

- ANTUNES, R. (2005). **Os Sentidos do Trabalho**. São Paulo: Boitempo.
- BAUMAN, Z. (2001). **A modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar.
- BORGES, A. M. C. (2004). Reforma do Estado, Emprego Público e a Precarização do Mercado de Trabalho. *Caderno CRH*. Salvador. 17, 41: p. 255-268
- BRASIL. **Sítio do Servidos Público**. Disponível em: www.servidor.gov.br. Acessado em agosto de 2006.
- NICOLACI-DA-COSTA, (2004) A. M. A passagem interna da modernidade para a pós-modernidade. *Revista Psicologia, Ciência e Profissão*. Brasília. 24, 1. p.82-93.
- CODO, W. (2002). Um diagnóstico integrado do trabalho com ênfase em saúde mental. In: Jaques & Codo (Org.) **Saúde Mental & Trabalho-Leituras**. Rio de Janeiro. Ed. Vozes.
- COOPER, C. L. (2005). A Natureza Mutante do Trabalho: o novo contrato psicológico e os estressores associados. In: ROSSI, A.; PERREWÉ, P.; SAUTER, S. (Org.) **Stress e Qualidade de Vida no Trabalho**. São Paulo: Ed. Atlas.
- COSTA, N.; RIBEIRO, J.; SILVA, P. Reforma do estado e mudança organizacional: um estudo de hospitais públicos. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.5., n.2., 2000.
- DEJOURS, C. (2005) **A Loucura do Trabalho**: Estudo de psicopatologia do trabalho. São Paulo, Cortez.

¹ O contrato de resultados (ou acordo-quadro, contrato de gestão) é um instrumento de gestão que relaciona ministérios (ou secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas) e entidades a eles vinculadas, prestadoras de serviços públicos (genericamente denominadas agências). Tem por objetivo promover mais flexibilidade, transparência de custos, melhor desempenho, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos (PACHECO, 2004).

- FRANCO, T. (2004). A Centralidade do Trabalho na Visão da Psicodinâmica de Dejours. *Caderno CRH*. Salvador. 17, 41: p. 255-280.
- GIDDENS, A (1991). **As Conseqüências da Modernidade**. São Paulo: UNESP.
- MARTINS, J. S. (2000) **A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na modernidade anômala**. São Paulo: Hucitec,
- SEGABINAZZI, C. (2005). **As repercussões das transformações no mundo do trabalho em um órgão público federal**. 2005. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de Rio Grande do Sul.
- SENNETT, R (2005). **A corrosão do caráter**. Rio de Janeiro: Record.
- SILVEIRA, S. G. (2008). **Trabalho e Saúde: um estudo sobre o processo saúde-doença dos servidores de um Hospital Universitário**. Dissertação de Mestrado em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina.

Resumo

O presente artigo discute as contradições do mundo do trabalho, especialmente dos servidores públicos brasileiros, a partir dos conceitos elaborados por autores que focam a análise nas conseqüências, ambivalências e antagonismos da modernidade. A reflexão aponta para a priorização da gestão baseada nas relações “líquidas” e flexíveis da era contemporânea e seus critérios de competitividade, em detrimento dos princípios que tradicionalmente regem as carreiras públicas: estabilidade e segurança. Baseado no pensamento de Bauman (2001), Sennet (2005), Costa (2004), Borges (2004), Dejours (2005) aponta-se os paradoxos entre as exigências do modelo contemporâneo e a necessidade de segurança e planejamento a longo prazo, presente no modelo anterior.

Palavras-chave: trabalho, serviço público, modernidade.

Abstract

The present article discusses the contradictions of the work world, specially, Brazilian public servers, based in concepts made by authors that focus the analysis in the consequences, ambivalences and antagonisms of modernity. The reflection shows the prioritization of the management based in “liquid” and flexible relations from the contemporary era and their criteria of competitiveness, not in total accordance with the principles that traditionally rule public careers: stability and security. Based in Bauman’s (2001), Sennet’s (2005), Costa’s (2004) and Borges’s ideas, points to the paradoxes between demands of the contemporary model and the need for security and long-range planning, that appears on previous model.

Key words – work, public service, modernity.

TEXTO RECEBIDO EM FEVEREIRO DE 2010
E APROVADO EM MARÇO DE 2010.