

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

NAIRANA ABADIA DO NASCIMENTO GOMES

**AS CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DE
SAÚDE DO HOSPITAL DE CLÍNICAS DA UFTM A PARTIR DA GESTÃO DA
EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH)**

FRANCA

2018

NAIRANA ABADIA DO NASCIMENTO GOMES

**AS CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DE
SAÚDE DO HOSPITAL DE CLÍNICAS DA UFTM A PARTIR DA GESTÃO DA
EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Área de Concentração: Serviço Social: trabalho e sociedade.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Maria José de Oliveira Lima

FRANCA

2018

Gomes, Nairana Abadia do Nascimento.

As condições e relações de trabalho dos profissionais de saúde do Hospital de Clínicas da UFTM a partir da gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) / Nairana Abadia do Nascimento Gomes. – Franca : [s.n.], 2018.

155 f.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientadora: Maria José de Oliveira Lima

1. Condições e Relações de Trabalho. 2. Gestão 3. Trabalho

I. Título.

CDD – 610.6

NAIRANA ABADIA DO NASCIMENTO GOMES

**AS CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DE
SAÚDE DO HOSPITAL DE CLÍNICAS DA UFTM A PARTIR DA GESTÃO DA
EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Área de concentração: Serviço Social: trabalho e sociedade.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Prof^a. Dr^a. Maria José de Oliveira Lima

1º Examinador: _____

Prof^a. Dr^a. Andréia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni

2º Examinador: _____

Prof^a. Dr^a. Rosana de Freitas Arantes

Franca, _____ de maio de 2018.

Dedico esse trabalho aos meus pais, pelo incentivo, presença constante e amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pelo dom da vida, proteção, por sempre me guiar e estar presente em todos os momentos. Mesmo diante dos momentos mais difíceis não deixou minha fé esmorecer.

Aos meus queridos pais Maria e Paulo pelo apoio e amor incondicional, por todo esforço que fizeram e que fazem por mim. Por sempre acreditarem, estarem presentes e me amparar no percurso da vida. Obrigada por tudo!

À minha irmã Paula, companheira de vida. Por todo apoio, carinho e por sempre acreditar em meus sonhos e me incentivar. Você é a certeza de quem eu tenho com quem contar por toda a vida.

Ao meu namorado Guilherme meu companheiro, parceiro e amigo de todas as horas. Pela paciência, carinho e amor despendidos. Por sempre acreditar no meu potencial e me incentivar.

À toda minha família que estiveram sempre presentes, mesmo de perto ou longe, dividiram comigo os desafios e conquistas dessa caminhada.

À minha querida orientadora Maria José por toda atenção e dedicação, pelo incentivo, contribuição e carinho. Por estar sempre presente e me incentivar na busca de patamares do conhecimento jamais imaginados.

À querida professora Rosana pelos ensinamentos profícuos, dentro e fora de sala de aula. Pelo exemplo de profissional, pessoa e mulher. Sempre doce, comprometida.

Aos meus amigos, em especial Daniel que se tornou companheiro de vida. Pela paciência, carinho e amor de sempre. Por essa linda amizade que construímos.

Às minhas supervisoras de campo pela dedicação, pelo carinho e troca de conhecimentos. Em especial agradeço a minha querida supervisora de estágio Yuri, pelo carinho e conhecimentos compartilhados. Você se tornou uma grande amiga!

À Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Unesp/Franca e ao corpo docente pelas experiências e conhecimentos compartilhados.

Aos funcionários do campus, da biblioteca e da Pós por sempre me tratarem com carinho, profissionalismo e seriedade. Acredito que a universidade pública com todos os desmontes que vem enfrentando, é ainda um espaço de luta e resistência.

Aos sujeitos participantes da pesquisa, essenciais no processo de construção desse estudo. Pelo compartilhamento das experiências, das visões sobre trabalho, de homem e de mundo.

À todos que torceram e contribuíram para que este sonho se concretizasse.

Gratidão!

“Somos o que fazemos, mas somos, principalmente, o que fazemos para mudar o que somos”. (Eduardo Galeano)

GOMES, Nairana Abadia do Nascimento. **As condições e relações de trabalho dos profissionais de saúde do Hospital de Clínicas da UFTM a partir da gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)**. 2018. f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2018.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar as condições e relações de trabalho dos Profissionais de Saúde do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Triângulo Mineiro a partir da gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). Historicamente no Brasil a política pública de saúde se constitui na disputa entre o público e o privado, ambos com projetos distintos para a assistência e gestão da saúde. Nos últimos anos com o aprofundamento do ideário neoliberal nota-se uma série de mudanças no âmbito da política pública de saúde, em especial no que se refere à gestão, com a transferência da gestão do setor público para o setor privado. Essa transferência para o setor privado é justificada com o discurso de ineficiência do Estado na prestação de serviços, e eficácia e qualidade do setor privado para gerir estes. Essa privatização dos serviços públicos de saúde é um dos elementos que faz parte do pacote de contrarreforma do Estado, e rebate diretamente no processo de trabalho dos trabalhadores. Este estudo utilizou-se da pesquisa documental, bibliográfica e de campo, através de entrevistas semi-estruturadas, respaldando-se no materialismo histórico dialético com a apreensão das mediações necessárias para análise de totalidade. O resultado do estudo apontou que a gestão da Ebserh implicou diretamente no processo de trabalho dos trabalhadores inseridos neste cenário, trazendo inúmeras consequências, como: ausência de recursos humanos e físicos, fragmentação das relações sociais de trabalho e na oferta de assistência à saúde da população e implicação nas condições de trabalho. Destaca-se ainda que nem todos os profissionais entrevistados possuem uma apreensão acerca desse novo modelo privatizante de gestão.

Palavras-Chave: Gestão Social, Política de Saúde, Precarização do Trabalho. Privatização da Saúde.

GOMES, Nairana Abadia do Nascimento. **The conditions and working relations of the health professionals of the Hospital de Clínicas of UFTM with the management of the Brazilian Company of Hospital Services (EBSERH).** 2018. 140 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2018.

ABSTRACT

This study aims to analyze the conditions and working relationships of the Health Professionals of the Hospital. Of the Federal University of Triângulo Mineiro with the management of the Brazilian Company of Hospital Services (Ebserh). Historically in Brazil public health policy is a dispute between the public and private, both with different projects for health care and management. In the last years, with the deepening of the neoliberal ideology, a series of changes in the scope of the public policy of health, in particular with regard to the management, with the transference of the management of the public sector to the private sector. This transfer to the private sector is justified by the discourse of state inefficiency in the provision of services, and the effectiveness and quality of the private sector to manage these. This privatization of public health services is one of the elements that is part of the counterreform package of the State, and directly rebounds in the work process of the workers. This study was based on bibliographical and field research, through semi-structured interviews, backed by dialectical historical materialism with the apprehension of the necessary mediations for the analysis of totality. The result of the study indicated that the Ebserh management directly involved the work process of the workers included in this scenario, bringing with it countless consequences, such as: lack of human and physical resources, fragmentation of social relations of work and provision of health care for the population and implication in working conditions. It should be noted that not all professionals interviewed are apprehensive about this new model of privatization of management.

Keywords: Social Management, Health Policy, Precariousness of Work. Privatization of Health.

LISTA DE SIGLAS

ABRAHE	Associação Brasileira de Hospitais Universitários e de Ensino
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
AMG	Ambulatório Maria da Glória
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CLT	Consolidação das Leis de Trabalho
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COLLOR	Fernando Collor de Mello
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EC	Emenda Constitucional
FCHS	Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
FEDP	Fundação Estatal de Direito Privado
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNEPU	Fundação de Ensino e Pesquisa de Uberaba
GEP	Gerência de Ensino e Pesquisa
HC	Hospital de Clínicas
HC/UFTM	Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Triângulo Mineiro
HUS	Hospitais Universitários
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
LOS	Lei Orgânica da Saúde
LULA	Luiz Inácio Lula da Silva
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS	Ministério da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários
PDE	Plano Diretor Estratégico
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Parceria Público Privada
PT	Partido dos Trabalhadores
REHUF	Programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais
RJU	Regime Jurídico Único
SUS	Sistema Único de Saúde
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UNESP	Universidade Estadual Paulista

LISTA DE TABELAS

Tabela I	Composição dos (as) profissionais de saúde do AMG-HC/UFTM.....	125
Tabela II	Caracterização dos sujeitos da pesquisa.....	126

LISTA DE QUADROS

Quadro I	Dados Financeiros de Produção SUS por meio dos quais de verifica um déficit entre o produzido e o pago.....	104
----------	--	-----

SUMÁRIO

NOTAS INTRODUTÓRIAS.....	17
2. TRABALHO E SUAS CONFIGURAÇÕES NOS DIFERENTES MODOS DE PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DA VIDA SOCIAL.	21
2.1 Reflexões sobre a categoria trabalho.....	21
2.2 A configuração do trabalho nos diferentes modos de produção e reprodução da vida social.....	26
2.3 Organização do trabalho no modo de produção capitalista.....	40
2.4 Reestruturação produtiva e as mutações ocorridas no mundo do trabalho	55
3. CONFORMAÇÃO/DESENVOLVIMENTO DO ESTADO BRASILEIRO E AS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	61
3.1 Concepções sobre Estado e Sociedade Civil	61
3.2 Desenvolvimento do Estado brasileiro	71
3.3 Contrarreforma do Estado brasileiro	89
3.4 As implicações da contrarreforma do Estado para a gestão da Política de Saúde: crise dos hospitais universitários e a criação da Ebserh.	102
3.4.1 Crise dos Hospitais Universitários: Antecedentes Históricos e seus rebatimentos no âmbito da gestão da saúde pública.....	102
3.4.2 Criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)	106
4. AS CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE DO HOSPITAL DE CLÍNICAS DA UFTM COM A GESTÃO DA EBSEH..	119
4.1. Cenário da Pesquisa.....	119
4.2. Procedimentos Metodológicos	120
4.3. Caracterização do Perfil dos (as) Profissionais de Saúde Participantes da Pesquisa.....	125
4.4. Condições e Relações de Trabalho dos (as) Profissionais de Saúde.....	128
4.5 Assistência à Saúde da População	135
4.6 Percepções dos (as) Profissionais de Saúde acerca da Gestão desenvolvida pela Ebserh.....	136
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
REFERÊNCIAS	143
APÊNDICES.....	150

NOTAS INTRODUTÓRIAS

Este estudo tem como principal objetivo analisar as condições e relações de trabalho dos Profissionais de Saúde do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Triângulo Mineiro com a gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).

A origem do interesse pela temática surgiu a partir dos resultados encontrados no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) que analisou acerca das condições e relações de trabalho dos Assistentes Sociais do Hospital das Clínicas da Universidade Federal do Triangulo Mineiro - HC/UFTM, com a gestão da Ebserh. Os resultados encontrados neste estudo identificaram que a precarização do trabalho não está presente somente na categoria profissional dos Assistentes Sociais, mas perpassa por todos os profissionais inseridos neste contexto de privatização da política pública de saúde. Assim, buscou-se realizar um estudo com os profissionais de saúde do HC/UFTM que vivenciam esse processo de gestão da Ebserh.

A partir da década de 1990 com o aprofundamento do ideário neoliberal o debate da parceria público-privada na gestão das políticas sociais no Brasil ganha destaque, trazendo profundas mudanças no âmbito da política pública de saúde, com o processo de privatização.

O Plano Diretor da Reforma do Estado no Brasil foi formulado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Neste contexto observa-se o acompanhamento da reforma às tendências internacionais, com a adoção de medidas pelas quais o mercado passa a ser o condutor principal, destacando-se a redução do papel do Estado, o ajuste fiscal e a privatização dos serviços públicos.

A Reforma do Estado brasileiro é justificada como medida necessária para solução da crise econômica que o Brasil vivia na década de 1980. É importante realçar que esta crise ocorre devido à estagnação do modo de produção capitalista no regime de produção e acumulação fordista-keynesiano durante os anos 1970. Diante esse entrecho, a solução para superar essa crise estava em torno do papel do mercado, com a inserção de novas formas organizacionais, reajustamento social e político e reestruturação produtiva.

A criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE, 1995) comandado pelo Ministro Bresser Pereira com a criação do Plano Diretor da

Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) materializou a contrarreforma do Estado, destacando-se neste contexto as delimitações das funções do Estado.

Essas mudanças no campo da administração pública caracterizou-se um grande retrocesso para os trabalhadores, posto que o Estado isentou-se de sua função de gestão das políticas sociais, transferindo para o mercado e a sociedade civil, o que denotou o desmonte dos direitos alcançados pelos trabalhadores. Conforme Teixeira (2013, p. 63):

O ideário neoliberal é imposto pela burguesia em termos mundiais, de acordo com as condições sócio históricas, incidindo em cada país de forma particular, a partir da crise do capital iniciada na transição da década de 1960 para 1970. Buscando saídas para essa crise o Estado adquire outra conformação, passando a implementar políticas de desregulação da economia, privatização e terceirização dos serviços públicos e focalização das políticas sociais, com destaque para a quebra do “pacto social”, realizado após a Segunda Guerra Mundial, nos países de capitalismo centrais.

Neste cenário destaca-se a proposta de criação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Organizações Sociais (OSs) propostas pelo PDRAE. Essas organizações integram os novos modelos privatizantes de gestão ordenados na parceria público-privado para a efetuação das políticas sociais.

A Política de Saúde neste contexto encontra-se extremamente afetada, uma vez que não é assumida na concepção expressa na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 196 aponta que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Com a contrarreforma do Estado brasileiro são visíveis as diversas mudanças, destacando-se as transformações no âmbito da política pública de saúde, em que não há a priorização da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS)¹, mas sim da privatização, que vem atender os interesses do capital.

¹ A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1988 pautou-se nos princípios defendidos pela movimento da Reforma Sanitária. O movimento da Reforma Sanitária foi um movimento de luta e resistência e articulações dos movimentos sociais e trabalhadores da saúde, sendo um marco histórico, com vistas à consolidação dos espaços institucionalizados e efetivação do SUS. Os princípios defendidos pelo movimento da Reforma Sanitária e pelo SUS visavam a universalidade, equidade, dentre outros. (GOMES, 2016)

Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma Rousseff dá seguimento a esse processo de privatização da políticas públicas da saúde, com a criação das Fundações Estatais de Direito Privado. De acordo com Granemann (2008) “não se tinha visto um projeto tão amplo, que previsse a criação de entidades com pretensões tão abrangentes como o publicado pelo governo Lula, com o Projeto de Fundação Estatal”. Evidencia neste trecho, a ausência do Estado na gestão e assistência à saúde da população e o aumento da participação da sociedade civil. O que se nota é a desresponsabilização do Estado diante de suas obrigações com a contratação dessas organizações que terceirizam e mercantilizam a política de saúde, que tem como consequência o enfraquecimento do movimento sanitário e implicações nas condições e relações de trabalho dos trabalhadores inseridos no âmbito da política de saúde.

Na atualidade destaca-se a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). A Ebserh caracteriza-se como a proposta mais recente dos modelos privatizantes de gestão da saúde, a qual passa a operar na administração dos Hospitais Universitários (Hus). A criação da Ebserh se justifica com o discurso de que “[...] atuará no sentido de modernizar a gestão dos hospitais universitários federais”. (EBSERH, 2013, p. 2). Contudo, a natureza da Ebserh transparece o caráter mercadológico que a permeia.

Com a criação da Ebserh ocorre a mudança da contratação do Regime Jurídico Único (RJU) para a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), sendo visível o aprofundamento na precarização das condições e relações de trabalho. Os trabalhadores contratados por essa Empresa são submetidos a concursos públicos, contudo não possuem a estabilidade, podendo ser demitidos a qualquer momento, estando assim, ameaçados pela gestão privada.

As mudanças advindas com a criação da Ebserh nos traz uma grande preocupação, uma vez que esse novo modelo privatizante de gestão representa um ataque à classe trabalhadora, visando somente atender os interesses do capital.

É perante essa conjuntura de desmonte da política pública de saúde com o surgimento de mais um modelo privatizante de gestão, que se faz necessário o aprofundamento desse estudo, com a pressuposição de que estas novas formas de

Estes princípios visavam “[...] o fortalecimento do setor público e a universalização do atendimento, a redução do papel do setor privado na prestação dos serviços à saúde; a descentralização política da administração do processo da política de saúde [...]”. (BRAVO, 2006, p. 99)

gestão da política de saúde pode afligir as condições e relações de trabalho dos profissionais de saúde do HC/UFTM.

Deste modo para um maior aprofundamento da temática em foco, no primeiro capítulo faz-se uma reflexão sobre a categoria trabalho; o seu processo de formação; a sua configuração nos diferentes modos de produção e reprodução da vida social, sua organização no modo de produção capitalista, bem como as transformações ocorridas no mundo do trabalho. Essa discussão é fundamental, posto que possibilita a compreensão da categoria trabalho em sua totalidade, essencial para a apreensão das contradições imersas na atualidade.

Para um melhor entendimento da gestão da política de saúde na contemporaneidade é necessário compreender o processo de gestão do Estado brasileiro. Posto isto, o segundo capítulo versa-se sobre o desenvolvimento do Estado brasileiro, assim como a estrutura administrativa desses diversos períodos. Inicialmente, aborda-se acerca das diversas concepções de Estado, por conseguinte, discorre-se sobre o desenvolvimento do Estado brasileiro, através de uma retomada histórica, considerando as particularidades sociais, econômicas, políticas e culturais da sociedade brasileira. Por fim, discorre a respeito da contrarreforma do Estado e suas implicações para a gestão das políticas públicas de saúde.

Por fim, o último capítulo expõe o resultado da pesquisa de campo desenvolvida com profissionais de saúde do HC-UFTM, demonstrando as condições e relações destes profissionais com a gestão da Ebserh e a percepção acerca deste novo modelo privatizante de gestão da saúde.

2. TRABALHO E SUAS CONFIGURAÇÕES NOS DIFERENTES MODOS DE PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DA VIDA SOCIAL.

É visível no capitalismo contemporâneo as diversas transformações ocorridas no mundo do trabalho, sendo esta dessemelhante à classe trabalhadora do século anterior. Este capítulo tem como propósito abordar essas mutações ocorridas no âmbito da classe trabalhadora, bem como refletir acerca do surgimento da categoria trabalho; a sua configuração nos diferentes modos de produção e reprodução da vida social e sua organização no modo de produção capitalista.

Para o propósito desta discussão, são utilizados diversos autores, como Antunes (2004; 2008; 2015); Netto, Braz (2008); Iamamoto (2008), dentre outros. Sendo indispensável a compreensão da categoria trabalho em uma concepção teórico-crítica e histórica, com vista à apreensão das contradições imersas neste contexto.

2.1 Reflexões sobre a categoria trabalho

Para analisar a atual conjuntura em que vivemos compreender a categoria trabalho é essencial, visto que o trabalho está na base da atividade econômica, “[...] é ele que torna possível a produção de qualquer bem, criando os valores que constituem a riqueza social.” (NETTO; BRAZ 2008, p.29). É através do trabalho que os homens se reproduzem na sociedade e obtêm suas condições materiais de existência. A realização do trabalho ocorre através da relação homem-natureza, onde há a transformação da natureza pelos homens em materiais que venham a satisfazer suas necessidades de sobrevivência. Sendo assim, não existe sociedade sem natureza, pois de acordo com Netto; Braz (2008, p.35): “A sociedade não pode existir sem natureza – afinal, é a natureza, transformada pelo trabalho, que propicia as condições da manutenção da vida dos membros da sociedade.” Marx traz algumas reflexões importantes acerca da categoria trabalho.

[...] O trabalho é um processo entre homem e natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza. [...] Não se trata aqui das primeiras formas instintivas, animais, de trabalho. [...] Pressupomos o trabalho numa forma que pertence exclusivamente ao homem. Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão e a abelha envergonha mais do que um arquiteto humano com a construção dos favos de suas colmeias. Mas o que distingue, de antemão, o pior arquiteto da melhor abelha é que ele construiu o favo em sua cabeça, antes de construí-lo em cera. No fim do processo de trabalho obtém-se um resultado que já no início deste existiu na imaginação do trabalhador; e, portanto idealmente. Ele não apenas efetua uma transformação da forma da matéria natural; realiza, ao mesmo tempo, na matéria natural, o seu objetivo. [...] Os elementos simples do processo de trabalho são a atividade orientada a um fim ou o trabalho mesmo, seu objeto e seus meios. [...] O processo de trabalho [...] é a atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação do natural para satisfazer a necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre o homem e a natureza, condição natural eterna da vida humana e, portanto, [...] comum a todas as suas formas sociais. (Marx, 1983: 149-150, p. 153 apud Netto; Braz, 2008, p. 32)

Como retratado na citação acima, os animais executam o seu trabalho de forma instintiva, biológica, diferenciando-se dos homens que produzem bens com vistas à constituição da riqueza social. Durante esse processo de transformação da natureza em bens, é importante frisar a capacidade teleológica do homem, este age teologicamente, pois anterior à realização de sua atividade de trabalho, já idealiza em sua mente o que será feito, qual a utilidade e o resultado de sua ação. Este agir teologicamente do homem ocorre a partir de dois momentos: antes de realizar determinada atividade de trabalho, o homem a constrói em sua mente, já prefigura sua ação, tal fato é denominado de prévia-ideação. O segundo momento refere-se à materialização da ideação, onde há a transformação da matéria natural, tal momento refere-se à objetivação. É importante mencionar que a realização do trabalho acontece no plano objetivo e subjetivo, onde o plano subjetivo está no momento da construção da ideia; já o objetivo ocorre na materialização do trabalho, onde há a transformação da natureza.

Neste processo de realização do trabalho é fundamental que o homem conheça a natureza, não basta somente idealizar sua ação e materializar, é preciso que ele transmita a outrem, reproduza, “universalize os saberes”, que implica diretamente no descobrimento de novas situações e na construção de novos conhecimentos. Essa reprodução, universalização dos saberes, ocorre através da comunicação que permite que os sujeitos exponham seus conhecimentos e suas representações durante a realização do trabalho. Assim, a comunicação é um fator

essencial no processo de trabalho, sendo impossível a realização do trabalho de maneira isolada. “O trabalho é, sempre, atividade coletiva: seu sujeito nunca é um sujeito isolado, mas sempre se insere num conjunto (maior ou menor, mais ou menos estruturado) de outros sujeitos”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 34).

O processo de trabalho se constitui por elementos que possibilitam a realização do trabalho: a atividade orientada a um fim, os meios e o objeto. A atividade orientada a um fim é a força de trabalho do homem, a energia humana que possibilita a transformação da natureza em bens profícuos na sociedade. O objeto de trabalho refere-se à matéria já existente na natureza, como a água, terra. Já os meios de trabalho são os instrumentos utilizados durante o processo de transformação da natureza. Estes de acordo com Marx (2013, p. 35): “[...] não são só medidores do grau de desenvolvimento da força de trabalho humana, mas também indicadores das condições sociais nas quais se trabalha”.

É importante frisar que o trabalho não se refere somente na relação homem-natureza, está diretamente relacionado na interação da sociedade, onde há a modificação não somente da natureza, mas também da organização da sociedade e seus sujeitos.

[...] o trabalho não transforma apenas a matéria natural, pela ação dos seus sujeitos, numa interação que pode ser caracterizada como *metabolismo entre sociedade e natureza*. O trabalho implica mais que a *relação sociedade/natureza*: implica uma *interação no marco da própria sociedade*, afetado os seus sujeitos e sua organização. O trabalho, através do qual o sujeito transforma a natureza (e, na medida em que é uma transformação que se realiza *materialmente*, trata-se de uma transformação prática), transforma também o seu sujeito: foi através do trabalho que, de grupos de primatas, surgiram os primeiros grupos humanos – numa espécie de salto que fez emergir um novo tipo de ser, distinto do ser natural (orgânico e inorgânico): o ser social. (NETTO; BRAZ, 2008, p.34)

O trabalho é uma atividade realizada exclusivamente pelo homem, e foi através do seu surgimento que surgiram os primeiros grupos humanos na sociedade, que deram origem ao ser social. Sendo assim, pode-se afirmar que o trabalho é a categoria fundante do ser social. “[...] foi através do trabalho que a humanidade se constitui como tal”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 37).

O surgimento do ser social não ocorreu de maneira rápida, este foi um processo de milhares de anos. Foi a partir do trabalho, que estes se transformaram e desenvolveram certas características, distinguindo-os da natureza. “Trata-se do

processo no qual, mediante o trabalho, os homens produziram-se a si mesmos (isto é, se autoproduziram como resultado de sua própria atividade), tornando-se – para além de seres naturais – seres sociais”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 37). Este processo de surgimento do ser social origina-se no momento em que o trabalho se torna mais complexo, mais exigente. Essas exigências trazem diversas transformações, onde como mencionado anteriormente, há a precisão dos sujeitos “universalizarem”, no designado processo de humanização².

Com a complexidade das exigências, conseqüentemente as objetivações tornam-se mais complexas e as relações dos sujeitos também. “Quanto mais se desenvolve o ser social, tanto mais diversificadas são as suas objetivações”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 40). É imprescindível mencionar que o trabalho é objetivação primária, essencial e fundante do ser social, todavia, não se pode afirmar que é somente pela esfera do trabalho que este é constituído. Todas suas objetivações humanas fazem parte desse processo, perpassando todo esse domínio do trabalho. Neste contexto, pode-se afirmar que, as objetivações humanas vão para além da categoria trabalho, tal fato é compreendido pela categoria práxis. A práxis é uma categoria teórica mais abrangente, que envolve a categoria trabalho e todas as objetivações humanas e, ainda permite a apropriação do homem da riqueza social contida no ser social em desenvolvimento.

A categoria práxis permite apreender a riqueza do ser social desenvolvido: verifica-se, na e pela práxis, como, para além das suas objetivações primária, constituídas pelo trabalho, o ser social se projeta e se realiza nas objetivações matérias e ideais da ciência, da filosofia, da arte, construindo um mundo de produtos, obras e valores – um *mundo social, humano* enfim, em que a *espécie humana* se converte inteiramente em gênero humano. Na sua amplitude, a categoria de práxis, o homem é produto e criação da sua auto atividade, ele é (se) fez e (se) faz. (NETTO; BRAZ, 2008, p.44)

Por meio da práxis, resultam produtos, obras e valores produzidos pelo homem, propiciando estes se reconhecerem como seres autoprodutores e criativos. Todavia, é necessário ressaltar, que a práxis produz objetivações que vão para além das materiais, são objetivações em que os homens não se reconhecem.

² O processo de humanização dos homens segundo Netto; Braz (2008, p. 39) é: “[...] processo através do qual as determinações naturais, sem deixar de existir, jogam um papel cada vez menos relevante na vida humana”. Sendo assim, ainda segundo Netto; Braz (2006; p.39): “[...] O homem, portanto, é a natureza historicamente transformada – mas o que é propriamente *humano* reside nessa transformação [...], que situa o homem *para além da natureza* e o caracteriza como ser social.

Em determinadas condições histórico-sociais, os produtos do trabalho e da imaginação humanos deixam de se mostrar como objetivações que expressam a humanidade dos homens – aparecem mesmo como algo que, escapando ao seu controle, passa a controlá-los como um poder que lhes é superior. Nessas condições, as objetivações, ao invés de se revelarem aos homens como a expressão de suas forças sociais vitais impõe-se a eles como exteriores e transcendentos. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 44).

Tal fato onde ocorre a inversão é denominado de alienação. Sendo a alienação um fenômeno histórico, pois de acordo com Netto e Braz (2008, p. 45) “[...] as condições sociais em que ele se processa não são eternas nem naturais – são condições que podem ser superadas no curso do desenvolvimento histórico”.

“[...] a alienação é própria da sociedade onde têm vigência a *divisão social do trabalho* e a *propriedade privada dos meios de produção fundamentais*, sociedades nas quais o produto da atividade do trabalhador não lhe pertence, nas quais o trabalhador é *expropriado* – quer dizer, sociedade nas quais existem formas determinadas de *exploração do homem pelo homem*. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 45)

A alienação é um fenômeno que ocorre no âmbito das relações sociais, demonstrando-se primeiramente nas relações de trabalho, onde explicitam as personificações ideais e materiais de toda a sociedade. Posto isto, é evidente que a sociedade e todos seus membros vivem e movimentam-se em uma cultura alienada, onde “[...] as objetivações humanas, alienadas, deixam de promover a humanização do homem e passam a estimular regressões do ser social”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 45).

É relevante mencionar que o processo de humanização da sociedade não é contínuo e homogêneo. Dado isto, a importância da alusão ao fenômeno histórico da alienação, para a compreensão desse processo. Nessa contextura é importante aduzir, que até os dias atuais a evolução histórica, se realizou em sociedades assinaladas pela alienação, onde se torna evidente a desigualdade no processo inserção das objetivações do ser social para os homens. Em conformidade com Netto; Braz (2008, p. 46):

[...] até hoje, o desenvolvimento do ser social jamais se expressou como o igual desenvolvimento da humanização de *todos os homens*; ao contrário: até nossos dias, o preço do desenvolvimento do ser social tem sido uma *humanização extremamente desigual* – ou, dito de outra maneira: até hoje, o processo de *humanização* tem custado o sacrifício da maioria dos homens. Somente numa sociedade que supere a divisão social do trabalho e a propriedade dos meios de produção fundamentais pode-se pensar que

todas as possibilidades do desenvolvimento do ser social se tornem acessíveis a todos os homens.

A referência ao fenômeno histórico da alienação e das categorias que fazem parte da esfera trabalho mencionado neste subitem é de extrema importância, visto que estas possibilitam compreender que o trabalho vai muito além da relação homem-natureza. Há a transformação da sociedade, o surgimento do ser social, bem como a complexidade das objetivações e da relação entre os homens, que se tornam mais complexas com o desenvolvimento da sociedade. Permite também a compreensão da categoria trabalho que será aprofundada no decorrer deste estudo.

2.2 A configuração do trabalho nos diferentes modos de produção e reprodução da vida social.

Para apreender as mutações ocorridas no âmbito do trabalho é fundamental que se conheça, como o trabalho se apresenta nos distintos modos de produção da sociedade. De acordo com Netto; Braz (2008, p. 60) modo de produção é:

A articulação entre forças produtivas e relações de produção [...]. Não são resultantes harmoniosos e/ou estáticos do desenvolvimento histórico-social, ainda que perdurando por séculos são atravessados por contradições [...] e se transformam ao longo da evolução da humanidade.

Neste contexto é necessário apreender o que são forças produtivas e relações de produção. As forças produtivas são o conjunto constituído pelo meio de trabalho, objetos e a força de trabalho. Já as relações de produção conforme Netto; Braz (2008) é a inserção das forças produtivas em relações de caráter técnico e relações de caráter social, estreitamente vinculadas. É importante aludir que a transição de um modo de produção: “[...] nunca está dada definitivamente, porque o desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção não obedece aos mesmos ritmos.” (NETTO; BRAZ, 2008, p. 60).

Para apreender as mutações ocorridas no trabalho na sociedade é preciso entender como o trabalho se configura nos diferentes modos de produção da vida social. Os primeiros grupos humanos surgiram na Terra em torno de quarenta mil anos, onde viviam em grupos humanos, no qual é denominada comunidade primitiva. Nas comunidades primitivas a alimentação provinha da coleta de vegetais e da caça e pesca, e imperava o nomadismo. Produziam-se instrumentos como

arco, flecha, machado, que cada vez se aperfeiçoavam mais e as atividades realizadas eram comuns, sendo os produtos divididos com todos. A comunidade primitiva perdurou por mais de trinta mil anos, sendo dissolvida por diversos fatores, dentre eles destaca-se o surgimento da agricultura e a domesticação dos animais, que modificou a relação do homem com a natureza. Netto; Braz (2008, p. 57) destaca que:

A principal transformação, porém, residiu no fato de, nessas comunidades, os resultados da ação do homem sobre a natureza permitirem uma produção de bens que ultrapassava as necessidades imediatas da sobrevivência dos seus membros. Os progressos no processo de trabalho (as habilidades adquiridas pelos homens, o aperfeiçoamento dos seus instrumentos, o conhecimento menos precário da natureza, etc.) tornaram-no mais produtivo: dele provinham mais bens que os imediatamente necessários à manutenção do grupo.

Essa produção excessiva é denominada excedente econômico, que é “[...] a diferença entre o que a sociedade produz e os custos dessa produção”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 57). Com o surgimento do excedente econômico, notam-se os seus rebatimentos nas comunidades, há uma divisão do trabalho e a troca de mercadorias, que produzidas em excesso é levada para outras comunidades, iniciando assim, as primeiras trocas, ultrapassando assim, as necessidades instantâneas da sociedade.

É indispensável reportar, que a transição de um modo de produção para outro é bastante complexa, e resulta da articulação das relações de produção e das forças produtivas, que devem corresponder entre si. Todavia, as forças produtivas são bem mais dinâmicas que as relações de produção, o que implica na ausência de correspondência entre estas. “Enquanto as forças produtivas tendem, quase sempre, a um desenvolvimento cumulativo e intenso, as relações de produção modificam-se muito mais lentamente”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 60). Ainda conforme Netto; Braz (2008, p. 60):

Os modos de produção, portanto, não são resultantes harmoniosos e/ou estáticos do desenvolvimento histórico-social; ainda que perdurando por séculos, são atravessados por contradições (das quais as mais decisivas se põem quando forças produtivas e relações de produção deixam de se corresponder) e se transformaram ao longo da evolução da humanidade. Cada modo de produção que a humanidade conheceu [...], apresentou peculiaridades que o distinguiram dos demais.

Sendo assim, pode-se afirmar que os modos de produção apresentam contradições, não sendo resultado de relações harmônicas, e depende primordialmente da estrutura e superestrutura da sociedade.

A estrutura é determinada pela organização dos homens em sociedade para produzirem seus meios materiais de vida, ou seja, as relações de produção em confronto com as forças produtivas constituem, a estrutura da sociedade. Já a superestrutura, é a expressão jurídica de uma sociedade, é como esta se organiza em todos seus âmbitos, sendo o Estado, a Igreja, os partidos políticos, entre outras instituições a superestrutura da sociedade. (GOMES, 2016, p. 24).

Ainda conforme Marx (1982 a: 25) apud Netto; Braz (2008, p. 62):

Na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política e à qual corresponde determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral da vida social, política e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser que determina a consciência. Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que nada mais é do que a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade dentro das quais aquelas até então se tinha movido. De formas de desenvolvimento das forças produtivas, essas relações se transformam em seus grilhões. Sobrevém então uma época de revolução social. Com a transformação da base econômica, toda a enorme superestrutura se transforma com menor ou maior rapidez.

Em cada modo de produção a estrutura e superestrutura da sociedade encontram-se de forma peculiar. Posto isto, é relevante aduzir que a contradição existente entre as forças produtivas e as relações de produção, aflige propriamente o desenvolvimento das forças produtivas, o que pode ocasionar um declínio com o modo de produção presente.

O surgimento de um novo modo de produção traz inúmeras transformações no âmbito social, econômico e político da sociedade. Como retratado previamente, acerca do excedente econômico que culminou no fim da comunidade primitiva e o surgimento do escravismo, as transformações na sociedade foram evidentes. Com a acumulação de produtos surgiram as trocas, ou seja, as primeiras formas de comércio. Viu-se também que era possível explorar o trabalho humano, o que originou uma divisão na sociedade, entre os que produziam e os que se apropriavam

dos bens. Neste novo modo de produção viu-se o quanto a exploração era compensadora.

O modo de produção escravista situa-se em torno de 3.000 anos antes de Cristo, presente no Mundo Antigo, permanecendo até a queda do Império Romano. Neste momento nota-se o quão “O surgimento do excedente econômico muda radicalmente as relações sociais: posto o excedente, vale a pena escravizar e explorar os homens”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 65). Neste período a sociedade é dividida em dois lados. No ápice estavam os proprietários dos escravos e das terras (exploradores) e na base os escravos (explorados), e inicia-se o desenvolvimento do comércio, com o excedente econômico tornando-se mercadoria. As relações entre os proprietários de terra e os escravos se davam em meio a violência e força, onde os escravos não detinham direito algum.

O escravismo introduziu “a propriedade privada dos meios fundamentais de produção e a exploração do homem pelo homem, diversificou a produção de bens e, com o incremento da produção de mercadorias (*produção mercantil*), estimulou o comércio entre distintas sociedades”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 67). Assim, no modo de produção escravista notam-se as primeiras formas de poder político, que ocorre através da divisão societária (escravos e proprietários de terra) e a introdução da propriedade privada. Com a queda do Império Romano, e o desenvolvimento de novas forças produtivas dá-se o fim do escravismo, surgindo um novo modo de produção denominado feudalismo.

No sistema feudal os feudos³ era o fundamento da economia, sendo a propriedade da terra, a base da estrutura social. Neste modo de produção a sociedade era dividida entre os servos (produtores diretos) e ao nobre (senhor) proprietário de terras, e a igreja católica procediam da nobreza, sendo a grande detentora de terras. O modo de produção feudal se distinguia do escravista, a destacar no processo de realização do trabalho. No feudalismo os camponeses eram explorados, porém, possuíam os instrumentos de trabalho e tiravam da terra o necessário para sua subsistência. “A economia do feudalismo era essencialmente rural e autárquica: cada feudo compunha-se de uma área de terra de extensão variável, [...] e sua produção era destinada especialmente ao autoconsumo”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 69).

³ “[...] unidades econômico-sociais desse modo de produção: base territorial de uma economia fundada no trato da terra”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 68).

O feudalismo por volta do século XI na Europa estava completamente ordenado, contudo, a produção de excedentes, a organização dos artesãos, dos comerciantes e a formação de rotas para o Oriente, trouxe um novo dinamismo para este sistema, o que contribuiu para a crise do feudalismo, no século XIV. O desenvolvimento do comércio traz implicações profundas para esse sistema: o estímulo do consumo, que não passa a ser trocado em mercadorias, mas sim em dinheiro e o fomento das atividades comerciais que promove a urbanização com o surgimento de cidades. Neste contexto, os comerciantes (representantes do capital mercantil), começam a ganhar importância, cujo objetivo era a obtenção do lucro.

As contradições existem no interior do feudalismo, foram intensificadas com o crescimento do comércio, sendo a crise bastante complexa. A crise se agrava propriamente no século XIV com o esgotamento das terras já cultivadas, e naquela época não havia recursos para recuperá-las, e o cultivo em novas terras não desenvolvia os resultados esperados. A redução da mineração da prata trouxe grandes dificuldades para o comércio, e ainda, a peste negra vinda da Ásia em 1348 assolou grande parte da população europeia.

Neste momento acirra-se também, a luta de classes entre servos e senhores feudais, tal fato se deve à intensa exploração dos servos pelos senhores feudais para equilibrar a redução do excedente econômico, destaca-se também o surgimento de conflitos entre os senhores que provocam uma série de conflitos sociais que se acometera no século XVI.

No final do século XVI que o movimento dos camponeses se finda, trazendo com ele diversas mudanças: a economia torna-se cada vez mais consolidada, a terra passa a ser comercializada, e há a centralização do poder nas mãos do rei, o que origina o Estado Absolutista. “O Estado absolutista representou a resposta dos senhores à rebeldia dos servos: seu caráter de classe mostrou-se óbvio – foi um notável reforço para combater as mobilizações camponesas”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 72). Com o surgimento do Estado absolutista surge o Estado nacional. Conforme alude Netto; Braz (2008, p. 72): “[...] Com efeito, é com o absolutismo, a partir do século XVI, que surgem as estruturas próprias do Estado moderno, articulador da nação: uma força armada sob comando único, uma burocracia e um sistema fiscal”. Assim, devido a presença de uma força armada exclusiva, evidencia-se a desmobilização das milícias dos senhores feudais que garantia a segurança das

rotas comerciais e a centralização do poder político que de antemão beneficiava os comerciantes e a nobreza.

A partir de meados do século XV com a expansão da economia mercantil rural, os camponeses aos poucos se distanciavam obrigações como servos, todavia, a carga de impostos que lhe eram impostas era bem alta, assim alguns grupos mercantis custeavam de acordo com seus interesses, sendo os monopólios comerciais que as monarquias conferiam aos comerciantes os principais interesses.

Com a criação das denominadas Companhias por ações pelos comerciantes, a rota comercial foi deslocada para o Atlântico, o que traria lucros bem maiores que anteriormente, sucedendo-se assim, a revolução comercial. A Revolução comercial como consequência expandiu as atividades mercantis internacionalmente, surgindo assim, uma sociedade cada vez mais burguesa e uma demasiada divisão de classes. Essa mudança econômica da sociedade chocava-se com a estrutura política (Estado absolutista). “Enquanto a sociedade tornava-se cada vez mais burguesa, a ordem política continuou sendo feudal” (ENGELS, 1972, p. 115 apud NETTO; BRAZ, 2008, p. 74). Ainda conforme alude Netto; Braz (2008, p. 74):

[...] sobrevém uma época de revolução social: as forças produtivas já não podem se desenvolver no marco das relações de produção – na sociedade, surgiam forças produtivas que exigiam novas relações (capitalistas, burguesas), mas estas eram travadas pelo Estado absolutista (que condensava relações de produção feudais). Sobreveio a Revolução Burguesa.

Não havia articulação entre as relações de produção e as forças produtivas, sendo o Estado absolutista um obstáculo para o desenvolvimento burguês. Assim, inicia-se a Revolução Burguesa⁴ em 1789 com a origem do Estado burguês. Neste modo de produção a classe burguesa é a primordial, dispondo dos meios e condições para o desenvolvimento das forças produtivas. “[...] trata-se do *modo de produção capitalista*, gestado no ventre do feudalismo e no interior do qual a produção generalizada de *mercadorias* ocupa o centro da vida econômica”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 75).

⁴ “A Revolução Burguesa vê-se, constitui mesmo toda *uma época de revolução social* – inicia-se com os grupos mercantis tornando-se figuras centrais na economia, conformando-se numa nova classe social, o que se processa entre os séculos XV e XVII, quando a nova classe, já constituída, constrói a sua hegemonia político-cultural e reúne condições para o enfrentamento direto com a feudalidade, derrotando-a nos confrontos maiores de 1688/89 (Inglaterra) e 1789 (França).”

Surge assim, o modo de produção capitalista, que possui centro da vida econômica: a mercadoria. “A riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como “enorme coleção de mercadorias”, e a mercadoria individual como sua forma elementar.” (MARX, 1818-1883, p. 113). É importante avultar, que a transição do modo de produção feudal para modo de produção capitalista, não ocorreu de maneira amena, não foi uma escolha dos camponeses se tornarem trabalhadores assalariados. Ainda conforme Marx (1984a, p. 262):

[...] o movimento histórico que transforma os produtores em trabalhadores assalariados, aparece, por um lado, como sua libertação da servidão e da coação corporativa; e esse aspecto é o único que existe para nossos escribas burgueses da História. Por outro lado, porém, esses recém libertados só se tornaram vendedores de si mesmos depois que todos os seus meios de produção e todas as garantias de sua existência, oferecidas pelas velhas instituições feudais, lhes foram roubados. E a história dessa expropriação está inscrita nos anais da humanidade com traços de sangue e fogo [...].

A necessidade de transformações nas relações de produção resultou na transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista. Essa transição ocorreu por meio de revoluções, crises, transformando profundamente a sociedade.

Como mencionado precedentemente acerca da mercadoria como forma elementar do capitalismo, esta segundo Marx (1818-1883): “[...] é antes de tudo, um objeto externo, uma coisa que, por meio de suas propriedades, satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer”. As mercadorias satisfazem as necessidades humanas, esses bens resultantes do trabalho, constitui o valor de uso, estando a sociedade dependente da produção dos valores de uso. Assim, o valor de uso é intrínseco da transformação da natureza, que ocorre pelo trabalho, sendo efetuado através do consumo.

[...] nem tudo que possui valor de uso resultante do trabalho é mercadoria. [...] porque a mercadoria é um valor de uso que se produz para a troca, para a venda; os valores de uso produzidos para o autoconsumo do produtor (o móvel que um marceneiro fabrica para uso em sua própria casa) não são mercadorias – somente valores de uso que satisfaçam necessidades sociais (humanas) de outrem e, portanto, sejam requisitados por outrem, constituem mercadoria: esta, pois, dispõe de uma dimensão que sempre vem vinculada ao seu valor de uso: a sua faculdade de ser trocada, vendida (o seu valor de troca). Assim, portanto, a mercadoria é uma unidade que sintetiza valor de uso e valor de troca.

Assim, o valor de uso não tem como objetivo satisfazer os produtores, sendo a mercadoria usada somente para o consumo, para satisfazer a sociedade. Como retratado na citação acima, a mercadoria possui também valor de troca, que está diretamente associado ao valor de uso. Iamamoto (2010, p. 63) aduz que: “o valor de troca é a forma social do produto do trabalho, sua capacidade em determinada proporção por qualquer outro produto”. Posto isto, o valor de troca deriva-se da quantidade de trabalho empregada na produção de mercadorias. É necessário realçar como mencionado anteriormente, a relação dialética existente entre o valor de uso e o valor de troca.

É imprescindível aludir que a produção de mercadorias depende de duas condições: da divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção. A divisão social do trabalho refere-se a divisão dos produtores, sendo estes segmentados em diversas formas de trabalho, para que sejam produzidas diferentes mercadorias. Todavia, somente a divisão social do trabalho não é suficiente para a produção de mercadorias, articulando-se a propriedade privada dos meios de produção. A propriedade privada relaciona-se a detenção dos meios de produção por parte do seu dono, podendo somente este realizar o ato da compra e venda. Desta maneira, “[...] a produção de mercadorias tem como condições indispensáveis a divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção – sem ambas, produzem-se bens, valores de uso, mas não há produção mercantil (produção de mercadorias)”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 80).

A produção mercantil teve suas primeiras formas com a desintegração das comunidades primitivas, aparecendo no modo de produção escravista e desdobrando-se no modo de produção feudal no século XIII, encontrando-se nesses sistemas a propriedade privada dos meios de produção e a divisão social do trabalho (essenciais no processo de produção de mercadorias). Todavia, nesses modos de produção não havia a circulação do dinheiro, eram realizadas apenas trocas (produtor e consumidor), sendo caracterizada como produção mercantil simples. Com o crescimento do comércio e surgimento do modo de produção capitalista a produção mercantil simples passa a ser denominada produção mercantil capitalista, onde não se objetiva a troca de mercadorias, mas sim a obtenção do lucro.

No modo de produção capitalista, houve a expansão do comércio, o emprego do dinheiro e o aumento da demanda de mercadorias. Neste contexto, os comerciantes não faziam parte do processo de produção, mas buscavam comprar mercadorias com preço baixo e vendê-las a preços mais altos, caracterizando assim, o lucro⁵.

As bases da produção mercantil capitalista são inteiramente distintas da produção mercantil simples. Se ambas supõem a divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção, na produção mercantil capitalista essa propriedade não cabe ao produtor direto, mas ao capitalista (ao burguês). Aqui, desaparece o *trabalho pessoal* do proprietário: o capitalista é proprietário dos meios de produção, mas não é ele quem trabalha – ele compra a *força de trabalho* que, com os meios de produção que lhe pertencem, vai produzir mercadorias. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 83).

Ainda, de acordo com Netto; Braz (2008, p. 83):

[...] é que a produção mercantil capitalista, à diferença da produção mercantil simples, assenta-se na *exploração da força de trabalho*, que o capitalista compra mediante o *salário*. Os ganhos (lucros) do capitalista, diferentemente dos ganhos do comerciante, não provêm da circulação: sua origem está na *exploração do trabalho* – reside no interior do processo de produção de mercadorias, que é controlado pelo capitalista.

Na circulação mercantil simples, entram em cena dois sujeitos a burguesia, que são os detentores dos meios de produção e o proletariado, os não detentores destes meios, que para se reproduzirem socialmente vendem sua força de trabalho.

Na sociedade do capital a apropriação privada dos meios de produção, atrelada ao assalariamento da força de trabalho e sua compra e venda como mercadoria especial para o capital; produz e reproduz distintas condições materiais e subjetivas de vida entre trabalhador e “detentores” da força de trabalho, dicotomizando a sociedade entre trabalhadores e burgueses. (GOMES, 2016, p. 31).

Como retratado anteriormente acerca da venda do trabalhador da sua força de trabalho, esta é vendida em troca de um salário, que se refere ao preço da força de trabalho. Sendo “[...] o valor de uma mercadoria determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário investido na sua produção, e que, expresso em dinheiro, aparece como seu preço”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 90). Todavia, há variação dos preços das mercadorias, isso se deve a diversos fatores. Contudo,

⁵ “Os seus ganhos (isto é, lucros) fundavam-se na diferença entre o que pagavam e o que recebiam pela mercadoria transacionada”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 82).

essas variações compensam-se em relação aos valores e ao preço. Apesar dessas variações dos preços, na produção mercantil capitalista “[...] *as mercadorias são trocadas conforme a quantidade de trabalho socialmente necessário nelas investidos*”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 90), sendo intitulada lei do valor⁶.

O processo de produção de mercadorias acontece espontaneamente, não há orientação, planejamento acerca de quais mercadorias produzirem, sendo de autonomia dos produtores. Tal fato demonstra em algumas conjunturas abundância e a escassez de alguns produtos. Destarte, surge a regulação do mercado que intervém para que haja redistribuição do trabalho aplicado na produção. Essa regulação é visível através da concorrência, algumas mercadorias que estão abundantes têm o seu preço reduzido, enquanto as mercadorias que se encontram em falta aumentam seu preço. Todavia, essa regulação não ocorre de maneira planejada e consciente dos produtores, em conformidade com Engels, *apud* Nikitin, s.d, (p. 50) *apud* Netto; Braz (2008, p. 91):

Numa sociedade de produtores que comerciam suas mercadorias, a concorrência aciona a lei do valor, inerente à produção mercantil, instaurando assim uma organização e uma ordenação da produção social que são as únicas possíveis nessas circunstâncias. Somente a desvalorização ou o encarecimento excessivo dos produtos mostram, de forma tangível, aos vários produtores o que e quanto é ou não necessário para a sociedade.

Assim a lei do valor é um mecanismo de regulação no âmbito de produção de mercadorias. Neste processo de produção mercantil capitalista, o produtor que é um produtor privado, devido a sua produção ser independente de outras, depara com o caráter social do trabalho apenas no mercado, onde ocorre a compra e venda de mercadorias, sendo a característica elementar do trabalho ocultada. “[...] *as relações sociais* dos produtores aparecem como se fossem relações entre mercadorias, como se fossem *relações entre coisas*. A mercadoria passa a ser, então, a portadora e a expressão das relações entre os homens”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 92). Nesta contextura, a mercadoria passa a ser a forma elementar das relações entre os homens, esta se torna algo dominante, alheio aos trabalhadores, realizando a inversão nas relações sociais, que apresentam como relações entre coisas.

⁶ “A lei do valor que, como todas as leis econômicas-sociais, não é a-histórica ou supra-histórica, mas tem um âmbito de validade determinado: *ela impera no marco da produção mercantil*. [...] a lei do valor passou a regular as relações econômicas quando a produção mercantil, sob o capitalismo, se universalizou. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 90).

[...] a mercadoria reflete aos homens as características sociais do seu próprio trabalho como características objetivas dos próprios produtores de trabalho, como propriedades naturais sociais dessas coisas e, por isso, também reflete a relação social dos produtores com o trabalho total como uma relação social existente fora deles, entre objetos. [...] Assim, uma determinada relação social entre os próprios homens [...] assume a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas. (MARX, 1983, p. 71 apud NETTO; BRAZ, 2008, p. 92).

A essa autonomia, esse poder que a mercadoria opera sobre os produtores é denominada de fetichismo da mercadoria. Sendo o modo de produção capitalista, o sistema em que o fetichismo eleva o seu nível de progressão. Este é definido como coisificação das relações sociais. “[...] *as relações sociais tomam a aparência de relações entre coisas*”. (NETTO; BRAZ, 2008, p.93). Assim, pode-se afirmar que o fetichismo é inerente da sociedade capitalista, onde o trabalhador não é visto como ser humano, mas sim como mercadoria.

O modo de produção capitalista teve um complexo desenvolvimento, e atualmente é o sistema predominante na maior parte do mundo. O sistema capitalista tem como propósito a obtenção do lucro, e este ocorre através da operação em que o capitalista compra força de trabalho ou mercadoria. Com o uso de instrumentos, máquinas, força de trabalho produz uma maior quantidade de mercadorias e vende-as por um preço superior ao valor investido no ato da compra. Assim, obtêm-se o lucro, sendo este a lógica do sistema capitalista. Como mencionado acima, a compra realizada pelo capitalista refere-se à compra de objetos e da força de trabalho, pois para que haja transformação dos objetos em diversas mercadorias é necessário que empregue a força de trabalho humana.

No ato da compra de instrumentos, objetos que são os denominados meios de produção, não há a geração de valores novos, apenas há o repasse do valor da mercadoria. Todavia, no processo de compra da força de trabalho, o capitalista apropria-se do seu valor de uso, ou melhor, a força de trabalho ser empregada. Todavia a, “[...] força de trabalho possui uma *qualidade única*, [...]: ela cria valor *ao ser utilizada, ela produz mais valor que o necessário para reproduzi-la, ela gera um valor superior ao que custa*”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 100). A esse valor que excede, e é apropriado pelo capitalista é designado mais-valia.

[...] a mais-valia é a forma de exploração característica do capitalismo. Consiste na diferença entre o valor do produto e o valor do capital despendido no processo de produção. Há duas espécies de capital

envolvidas na produção: o capital constante e o variável. O primeiro consiste no valor dos meios de produção consumidos e é transferido integralmente para o produto; o segundo, utilizado na compra da força de trabalho necessária à produção, apresenta um aumento quantitativo – uma variação- do início para o fim do processo produtivo. É esse valor acrescido que é apropriado pelo capitalista. A chave do conceito de mais-valia está na dinâmica do capital variável. Para Marx, é apenas o trabalho que produz valor. No capitalismo, os trabalhadores não são proprietários dos meios de produção. A única forma de que dispõem para trabalhar, ou seja, para criar valor, é empregar-se a um serviço do capitalista. Impossibilitados de vender o produto de seu trabalho, são obrigados a vender a sua capacidade de trabalhar e criar valor – em outras palavras, a sua força de trabalho. (LOYOLA, 2009, p.2).

A mais-valia assim é a fonte de lucro do capitalista, dada na relação de exploração dos trabalhadores, sendo o capitalismo, impulsionado pela produção de mais-valia. Neste contexto, com vistas ao aprofundamento na categoria trabalho, é indispensável adentrarmos em algumas questões, a destacar o salário. Em sua significação, é o preço (valor) que o capitalista paga por meio da compra da força de trabalho. Sendo o “[...] o valor da força de trabalho determinado pelo valor dos artigos de primeira necessidade exigidos para produzir, desenvolver, manter e perpetuar a força de trabalho”. (MARX, 1982^a, p. 161 apud NETTO; BRAZ, 2008, p. 103). É necessário ressaltar, que o salário deve atender as necessidades fisiológicas, culturais, sociais dos trabalhadores. Todavia, no modo de produção capitalista, o trabalho assalariado é sinônimo de exploração do trabalho, típico desse sistema. A restituição do salário pelos capitalistas aos trabalhadores dissemina a falsa concepção de remuneração total pelo seu trabalho.

É significativo mensurar, que a força de trabalho se diverge em cada trabalhador, assim como, a natureza deste, destacando-se assim, a homogeneização do trabalho. Para uma melhor compreensão acerca da homogeneização, é substancial o entendimento sobre trabalho concreto e trabalho abstrato. O trabalho concreto é o trabalho que gera valor de uso, sendo “[...] a criação de valores de uso uma condição necessária à existência de qualquer sociedade”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 105), assim é inerente a toda sociedade, relacionando-se as necessidades. Não obstante, as mercadorias não são usadas somente para valor de uso, além disso, é utilizada como valor de troca. Associando-se o valor de troca ao trabalho abstrato, onde o trabalho é restrito a condição de trabalho geral, e diretamente relacionado às mercadorias.

[...] Na mercadoria encontramos, pois, simultaneamente trabalho concreto e trabalho abstrato – mas não se trata, obviamente, de *dois* trabalhos: trata-se da apreciação do *mesmo* trabalho sob ângulos diferentes: do ângulo do valor de uso, *trabalho concreto*; do ângulo do valor de troca, *trabalho abstrato*. (NETTO: BRAZ, 2008, p. 105).

Deste modo, trabalho abstrato é expressão de trabalho assalariado, sendo expressivo no modo de produção capitalista, onde as trocas mercantis são relevantes, reduzindo assim o trabalho concreto a trabalho abstrato. Dessa forma, pode-se afirmar que é por meio do trabalho abstrato, que acontece a produção de mais-valia. Estando a mais-valia, como retratado precedentemente, relacionada diretamente com o trabalho necessário e o trabalho excedente. Tal fato é evidente durante o trabalho, na primeira metade da jornada, o trabalhador produz o que corresponde a seu salário; porém, na segunda metade produz o valor excedente (mais-valia) apoderado pelos capitalistas, produzindo assim, a taxa de mais valia, decorrente exploração da força de trabalho.

O cotidiano dos trabalhadores no modo de produção capitalista, não propicia o seu discernimento acerca do trabalho necessário e o excedente, ocultando assim a exploração do trabalho, diferentemente dos modos de produção escravista e feudal, onde a exploração era visível pelos trabalhadores. Desta forma, no capitalismo, há ideia falsa da remuneração de todo o trabalho realizado pelos trabalhadores, sendo neste sistema, o trabalho caracterizado como trabalho alienado, estranhado.

Até neste momento, é visível o quão o trabalho excedente é importante para o capitalista, deste modo a extensão da jornada de trabalho propicia a produção de mais excedente. Essa ampliação da jornada de trabalho ocorre através do aumento do tempo de trabalho, onde o tempo de trabalho necessário é o mesmo, aumentando o tempo de trabalho excedente, sem nenhuma alteração salarial. Tal fato é denominado mais valia absoluta, onde a “[...] *jornada mais longa significa mais trabalho excedente*”. (NETO; BRAZ, 2008, p. 108).

Contudo, a ampliação da jornada de trabalho contém limitações. A primeira limitação versa-se sobre a fisiologia do trabalhador, que quando sujeitado a amplas jornadas de trabalho se exaurem, ficam fracos, o que rebate diretamente na produção, ameaçando-a. Já a segunda limitação versa-se sobre uma questão política, onde travam-se as lutas e resistência dos trabalhadores, em virtude das

extensas jornadas de trabalho. É visível neste contexto, o movimento operário, que impulsiona a mediação do Estado na ordenação das relações capital/trabalho.

Com o objetivo de extrair mais valia absoluta, e não ampliar a jornada de trabalho intensifica-se o seu ritmo, assim, “[...] o capitalista os obriga a trabalhar a um ritmo tal que, *sem alterar a duração da jornada*, produzem mais mercadorias e mais valor [...]”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 108). Através do aumento do ritmo de trabalho, o capitalista obtém vantagens tanto quanto se ampliassem a jornada de trabalho. Essa acentuada exploração do trabalho oportuniza a criação de outra forma de ampliar a produção do excedente.

Como retratado previamente sobre as limitações da extensão da jornada de trabalho, a alternativa encontrada pelos capitalistas é a redução do trabalho necessário e aumento do tempo de trabalho excedente, a esse fato denominamos mais-valia relativa⁷. Um dos fatores que auxilia no desenvolvimento da mais-valia relativa é o desenvolvimento da tecnologia, que contribui diretamente na ampliação do excedente apoderado pelo capitalista. Assim:

[...] as inovações tecnológicas, enquanto restritas a uns poucos capitalistas, não afetam o valor geral da força de trabalho. Elas só operam no sentido de reduzir esse valor quando se generalizam entre a maioria dos capitalistas que produzem mercadorias consumidas pelos trabalhadores; enquanto permanecem como monopólio de grupos capitalistas restritos, propiciam a estes uma mais-valia *extraordinária*. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 110).

É importante avultar, que a mais-valia relativa e a mais-valia absoluta não se suprimem, sendo predominante na atual conjuntura a mais-valia relativa, tal fato é consequência do amadurecimento político e da organização do movimento operário. Contudo, tanto o aumento da mais-valia absoluta quanto o da mais-valia relativa, propicia a ampliação da exploração da força de trabalho e o depauperamento da classe que vive do trabalho.

⁷ “Quando não dispõem de condições políticas que lhes permitam a ampliação da jornada de trabalho, os capitalistas tratam de encontrar meios e modos de *reduzir*, no seu interior, a *parte relativa ao trabalho necessário*, se se mantém um limite para a jornada (por exemplo: oito horas), o que se reduz no tempo de trabalho necessário se acresce no tempo de trabalho excedente. Com essa alternativa, tem-se a produção de mais-valia relativa”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 109). Cabe alertar: “A mais-valia (ou valor excedente) é uma só. Não há uma mais-valia que é relativa e a outra que é absoluta. [...] O que pode ser absoluta ou relativa é a maneira de se *incrementar* a extração de valor excedente”. (TAUILLE, 2001, p. 58 apud NETTO; BRAZ, 2008, p. 109).

2.3 Organização do trabalho no modo de produção capitalista

A centralidade que o trabalho possui na atualidade tem sido um dos debates bem controverso, em especial nos países cuja economia é capitalista. O pressuposto a respeito do "fim do trabalho" tem perpassado o mundo todo. O avanço da tecnologia e da ciência concomitantemente trouxe inovações para o mundo do trabalho, todavia, essas inovações tornam-se contraditórias, tendo em vista os rebatimentos para a classe trabalhadora.

[...] nas condições dadas pela rápida transformação tecnológica e pela alta concorrência capitalista em níveis globais, nenhuma esfera do trabalho social está privada da intensa e degradante exploração das capacidades humanas, em prol de uma acumulação de riquezas despótica e cada vez mais desterritorializada, sem finalidades, ou mesmo padrões de uso coletivo, o que atesta a extrema desigualdade entre setores econômicos, regiões e países, paralelamente ao incrível número de doenças surgidas do trabalho. (PINTO, 2013, p. 11).

Tais fatos estão diretamente relacionados com a organização do trabalho nas sociedades, com a distribuição da riqueza socialmente produzida e da segmentação política e técnica das classes sociais no modo de produção capitalista. Assim, busca-se neste subitem discutir e analisar a organização do trabalho no decorrer do século XX, bem como as inferências para a classe trabalhadora. Para tanto, é necessário compreendermos o modo de produção capitalista, bem como sua organização.

No modo de produção capitalista, o trabalho adquire um sentido histórico peculiar, neste sistema o trabalho é comandado pelo capital, com vistas a obter o maior excedente possível. Neste modo de produção:

[...] o trabalho não constitui somente um *processo de criação de valor*, tal como sempre se passa quando do trabalho resultam valores de uso. No MPC, na medida em que do trabalho resultam *mercadorias* cujo possuidor é o capitalista, que, vendendo-as, obtém um excedente extraído dos produtores diretos, o trabalho é, *além* de processo de criação de valor, *processo de valorização* do capital. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 111).

Posto isto, no capitalismo o que interessa é o processo de valorização, visto que a produção da mais-valia (excedente) é produzida neste processo. A partir disso, o controle do trabalho é extremamente importante para o capitalista, pois é

através deste que é possível obter uma maior quantidade de excedente, sendo a organização e a direção do trabalho um mecanismo essencial nesse contexto.

É significativo sublinhar, que a organização do trabalho no modo de produção capitalista ocorreu em meados do século XVI a XIX, sendo o desenvolvimento da indústria a atividade primordial neste contexto. Foi no final do século XIX que ocorreu uma expansão industrial, o que contribuiu para o desenvolvimento de outros ramos, e consequentemente no surgimento de oligopólios e monopólios transnacionais em diferentes setores. Por conseguinte, com o desenvolvimento da indústria, expandiu-se também o setor de comunicações e dos meios de transporte, o que possibilitou a amplificação do comércio, e acirrou a concorrência do capitalismo internacional. Com a expansão do desenvolvimento industrial e a forte concorrência industrial, a burguesia cria estratégias com o intuito de produzir cada vez mais, aumentar o excedente e diminuir os gastos com a produção.

A grande proliferação de estratégias cada vez mais agressivas visando aumentar as escalas de produção, padronizar a qualidade dos produtos, diminuir os custos de produção e transporte, etc., consolidou e levou ao mais cruel estágio o controle sobre o trabalho humano empregado na produção, tido cada vez mais, pelos empregadores, como simples “ingrediente” dos processos produtivos, agora realizados em lugares especialmente determinados para tal. (PINTO, 2013, p. 19).

Neste período, evidencia-se a busca pelo controle do trabalho entre administradores e produtores, estando estes atinentes a classes sociais opostas. É válido mencionar, que os administradores das empresas nem sempre eram os proprietários destas, o que se acirrou ainda mais a luta, tendo em visto os baixos salários, desemprego, árduas metas a que eram submetidos estes trabalhadores. Destaca-se também, o desenvolvimento das técnicas de produção atrelada a evolução científica, o que possibilitou a progressão das atividades de mecanização e interferiu diretamente no ritmo e na intensidade do trabalho. “[...] Embora as jornadas tivessem sido reduzidas, trabalhava-se mais intensamente num curto espaço de tempo, provocando inúmeras lesões e acidentes graves”. (PINTO, 2013, p. 21).

Com o desenvolvimento da tecnologia e da indústria, surgiram novas demandas no que concerne a organização do trabalho, tanto na produção quanto na administração. Trazendo assim mudanças organizacionais no processo de realização do trabalho e no espaço de desenvolvimento deste. Nesta época, diversos estudiosos já se aprofundavam em torno dessas questões, com o propósito

da elaboração de meios que visassem a redução no tempo de realização das funções e o aumento da qualidade.

Frederick Wislow Taylor (1856-1915) foi um estudioso que se destacou nessa época, sendo apontado como o “pai” da denominada “administração científica”. A metodologia de Taylor na produção e organização industrial foi elaborada no fim do século XIX e começo do século XX. Seu método consistia na divisão do trabalho em todos os setores e controle do tempo. De acordo com a metodologia de Taylor, a solução para aquela época seria:

[...] o estabelecimento de uma divisão de responsabilidades e tarefas, na qual, aos executores de um determinado trabalho, fossem delegadas apenas as atividades estritamente necessária à execução desse trabalho, dentro de moldes extremamente rígidos – no plano dos gestos físicos, das operações intelectuais e da conduta pessoal – cujo estabelecimento prévio, através de um estudo de um planejamento e de uma definição formais, ficariam a cargo de outros trabalhadores, dedicados a tarefas também previamente analisadas, planejadas e definidas por outros mais, assim por diante, nesse sentido, desde as atividades operacionais até às gerenciais da empresa. (PINTO, 2013, p. 28-29).

Tal proposta foi designada como administração científica, onde o tempo é um fator crucial, e o treinamento das atividades a serem realizadas é o principal fundamento desse modo de organização. No que concerne à redução do tempo de execução das atividades, ressalta-se essa diminuição devido à divisão das tarefas, estando cada trabalhador responsável por uma função. Todavia, para que o controle do tempo e a divisão de tarefas acontecessem, Taylor, enunciou diversos elementos para que tais condições ocorressem, a destacar: a) estudo do tempo; b) chefia numerosa e funcional; c) padronização dos instrumentos e materiais utilizados, como também de todos os movimentos dos trabalhadores para cada tipo de serviço; d) necessidade de uma seção ou sala de planejamento; e) fichas de instrução para os trabalhadores; f) ideia de “tarefa” na administração, associada a alto prêmio para os que realizam toda a tarefa com sucesso; g) pagamento com gratificação diferencial (Taylor, 1970).

Posto isto, como aludido precedentemente, esse sistema tem como princípio a especialização das atividades a serem realizadas pelos trabalhadores e o controle do tempo. Com a especialização dos trabalhadores, facilita-se o processo de contratação, visto que não é necessário obter o conhecimento de todas as atividades realizadas, mas sim somente o necessário para a realização de

determinada atividade. Esse fator rebate diretamente no controle do tempo, dado que o tempo de treinamento irá reduzir, em virtude de este ser realizado somente para a realização das tarefas de responsabilidade de cada trabalhador.

Um fator evidente nesse sistema é que o diferencia dos anteriores, remete-se a questão da organização, planejamento que após serem implementados, estes são responsabilidade do setor administrativo das empresas. É crucial salientar, que todas essas mudanças ocorridas no modo de organização do trabalho foram importantes, e contribuíram para o surgimento do sistema fordista.

Henry Ford (1862-1947) foi quem propôs o sistema fordista, este, desde jovem interessou-se pela mecânica, após ter sucesso em suas invenções e seu trabalho, passou a ocupar cargos de gerência, todavia, nunca abandonou seus estudos. As ideias de Ford divergiam-se com os industriais do setor automobilístico daquele período, visto que seu intuito era a produção em massa. Dessa forma, o fordismo apresentado por Henry Ford tinha como ideia basilar a fabricação de produtos em ampla escala e padronização; em sua concepção essa produção em massa iria rebater diretamente no consumo que iria aumentar e nos custos da produção que iria reduzir. Com isto, haveria o aumento da renda, tendo em vista os maiores lucros obtidos em virtude da ampliação das vendas.

É válido retratar, que o taylorismo foi importante para o sistema de Ford, no que se refere à organização do trabalho na divisão das funções (simples a complexas) a serem realizadas pelos trabalhadores. No taylorismo havia a divisão das funções a ser realizada por cada trabalhador, Ford introduziu a ideia da produção em série, assim, o objeto do trabalho foi colocado em um mecanismo automático, desde o início até o final da produção. Deste modo, o deslocamento dos objetos e materiais de trabalho era feitos por máquinas automáticas, substituindo o trabalho humano. Assim, a atividade dos trabalhadores centralizava-se nos movimentos em determinado área de ação na modificação das matérias-primas em produtos. Desta forma o sistema fordista:

Buscou-se estrangular ao máximo os “poros” da jornada de trabalho, de modo que todas as ações realizadas pelos trabalhadores estivessem, a cada instante, agregando valor aos produtos. Se a “racionalização” taylorista permitia uma significativa intensificação do trabalho humano através do controle pela cronometragem dos tempos de operação parciais, no sistema fordista é a velocidade automática da linha de série (do objeto de trabalho, portanto) que impõe ao trabalhador (o sujeito do trabalho) a sua condição de disposição para o labor, estabelecendo, dentro de limites cada

vez mais estreitos de tempo, a “melhor maneira” de trabalhar. (PINTO, 2013, p. 38).

A ideia primordial desse sistema é o aumento da especialização dos trabalhadores em suas devidas funções, tornando-se “apêndice da máquina”⁸. Em certo momento estes trabalhadores estariam tão acostumados com tais movimentos, que iriam repeti-los num em um curto espaço de tempo, podendo ser realizado por qualquer pessoa, sem a exigência de experiência no ramo.

As qualidades individuais de cada trabalhador, suas competências profissionais e educacionais, suas habilidades pessoais, toda sua experiência, sua criatividade, etc., sua própria “iniciativa”, [...] são praticamente dispensáveis no sistema taylorista/fordista – salvo a capacidade de conseguir abstrair-se de sua própria vontade durante um longo período de tempo de sua vida. (PINTO, 2013, p. 39).

Neste cenário, entra em questão a subjetividade do trabalhador. Quais trabalhadores em primorosas condições de saúde aguentariam trabalhar durante um longo tempo diante essas circunstâncias? Destaca-se neste sistema, o grande índice de absenteísmo seguido pela ampla rotatividade, e ainda, uma baixa qualidade no nível de qualificação profissional e educacional dos trabalhadores.

A divisão dos setores no sistema fordista manteve-se similar ao modelo taylorista, inovando-se na criação de um novo setor de recursos humanos, sendo este setor responsável pela manutenção da ordem da empresa, com o propósito de resgatar psicologicamente e fisicamente a saúde dos trabalhadores, para que estes não viessem a ser improdutivos. Evidencia-se neste enquadramento o aumento da produtividade, a redução dos custos, que consequentemente suscitou no aumento da mais-valia.

O sistema de organização do trabalho taylorista/fordista alargou-se no decorrer das guerras mundiais nas economias centrais capitalistas, e foi expandido durante o período de crescimento econômico, com a produção e o consumo em massa. Todavia, o equilíbrio e expansão do sistema taylorista/fordista permaneceu até meados dos anos 1970, onde foi atravessado por uma série de transformações de diversas ordens (políticas, econômicas e sociais).

⁸ Esse termo foi descrito por Karl Marx no século XIX, ao analisar o avanço da automação da indústria na época. (PINTO, 2013, p. 38).

Dentre essas transformações salienta-se o movimento realizado por trabalhadores pertencentes a esse sistema no final da década de 1960 e início dos anos 1970, estes argumentam acerca do sistema, da organização do trabalho. Algumas ações eram realizadas por estes trabalhadores com a finalidade de conseguirem algum poderio no trabalho, destacam-se as greves, absenteísmo, procura de novos trabalhos, fugas. Conforme aponta Antunes (2009, p. 42): “[...] O taylorismo/fordismo realizava uma expropriação intensificada do operário-massa, destituindo-o de qualquer participação na organização no processo de trabalho, que se resumia a uma atividade repetitiva e desprovida de sentido”. Essa intensa expropriação do trabalhador, o leva a construção de diversas estratégias como mencionadas anteriormente.

Não obstante, o movimento executado pelos trabalhadores não conseguiram se vincular a outros movimentos, devido aos limites encontrados. Assim estes movimentos, permaneceram apenas na esfera local, o que como consequência trouxe o seu enfraquecimento, ficando limitado a certas áreas. Apesar dessas limitações, essa organização e movimentação dos trabalhadores “[...] perturbou seriamente o funcionamento do capitalismo”. (BERNARDO; 1996 p.19 *apud* ANTUNES; 2009 p. 46). Sendo fundamental para a organização de novas formas de trabalho.

[...] Os trabalhadores tinham se mostrado capazes de controlar diretamente não só o movimento reivindicatório mas o próprio movimento das empresas. Eles demonstraram, em suma, que não possuem apenas uma força bruta, sendo dotados também de inteligência, iniciativa e capacidade organizacional. (BERNARDO, 1996, p. 19 *apud* ANTUNES, 2009, p. 46-47).

No plano da economia, ressaltam-se transformações na esfera macroeconômica, com o desequilíbrio na maioria dos países em suas contas externas. Esse desequilíbrio deve-se:

[...] ao súbito aumento geral dos preços do petróleo pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), em 1973 e em 1979, bem como devido às sucessivas valorizações e desvalorizações do dólar, praticamente impostas pelo EUA a partir de então, como em 1978 e em 1985. Como decorrência desse quadro, iniciaram-se as primeiras grandes variações nas taxas de câmbio das economias nacionais, acentuando a internacionalização e o já crescente volume de investimentos em capitais financeiros que, por meio da tecnologia microeletrônica aplicada à informação, passaram a especular sobre essas flutuações cambiais.

(HARVEY, 1992 TAVARES, 1992; DEDECCA, 1998 *apud* PINTO, 2013, p. 44).

Com essa inconstância no plano macroeconômico, houve a necessidade de uma maior cautela na esfera da produção da indústria, que estava decaindo concomitante a expansão do setor de serviços que inclui o campo da saúde, finanças, comércio, dentre outros. Diante, esse crescimento do setor de serviços, era necessárias mudanças no setor industrial, assim, a indústria buscou uma ampla incorporação tecnológica, personalização e melhor qualidade. Para tanto, para atingir tais propósitos era indispensáveis algumas mudanças. Dentre elas enfatiza-se: a produção de diversos moldes de produtos em tempo reduzido; índices altos de qualidade dos produtos que diminuiriam os gastos na produção, devido a qualidade dos produtos e redução de retrabalho; preços menores, em decorrência da flexibilização produtiva, diminuição do retrabalho e pequena ociosidade tanto no que tange aos trabalhadores, estoques e equipamentos, e por fim; a rapidez e precisão da entrega.

Destaca-se nos anos 1970 também, a crise do sistema capitalista, que paralelamente ao sistema taylorista/fordista exigia uma organização no sistema de trabalho. A crise estrutural capitalista “[...] Aparece como uma crise econômica, que se expressa na queda da taxa de lucro. Seu núcleo, entretanto, é marcado pelo fracasso de um padrão de dominação estabelecido”. (HOLLOWAY, 1987, p. 132 *apud* ANTUNES, 2009, p. 33).

Essas mutações no sistema organizacional do trabalho e a crise estrutural do modo de produção capitalista trouxeram questionamentos ao sistema taylorista/fordista. Diante tais fatos, se desperta o interesse por novas formas de organização do trabalho, formas estas que até então eram exclusivas de determinados locais de trabalho. A ressaltar empresas de pequeno porte situadas na “Terceira Itália”, denominada especialização flexível, e Grupos Semiautônomos (GSA), localizados na Suécia. Todavia, o sistema de organização mais inovador e polêmico, foi o criado na Toyota Motor Company, situado no Japão, designado sistema toyotista, que trazia uma significativa transformação e encontrava-se bem mais estruturado.

O sistema toyotista surgiu em circunstâncias dessemelhante ao sistema taylorista/fordista. Este emergiu em um período em que a economia encontrava-se em um crescimento lento e, conseqüentemente, com a expansão do mercado

consumidor. Contexto econômico este característico do pós Segunda Guerra Mundial, que buscava inovações. Taiichi Ohno foi o criador desse sistema e ressalta a imprescindibilidade de sua criação nas necessidades em que o Japão possuía naquele momento de produzir quantidades pequenas de variados produtos. Assim, esse sistema tinha

[...] como fundamento uma metodologia de produção e de entrega mais rápidas e precisas que os demais, associada justamente à manutenção de uma empresa “enxuta” e “flexível”. Isso era obtido pela focalização no produto principal, gerando desverticalização e subcontratação de empresas que passavam a desenvolver e a fornecer produtos e atividades, com a utilização de uma força de trabalho polivalente – agregando em cada trabalhador atividades de execução, controle de qualidade, manutenção, limpeza, operação de vários equipamentos simultaneamente, dentre outras responsabilidades. (PINTO, 2013, p. 46).

É importante frisar, que tais mutações condiziam-se com o cenário macroeconômico daquele período. Enfatiza-se nesta época a flexibilização nos anos 1980 nas fronteiras comerciais nacionais, assim o sistema toyotista propagou-se rapidamente no campo industrial nos países capitalistas. Diante essas intensas transformações, entra em cena a “acumulação flexível”, um regime novo de acumulação capitalista em âmbito nacional. O termo “acumulação flexível” (denominado por Harvey, 1992), remete a questão da: “[...] flexibilização dos mercados de trabalho, das relações de trabalho, dos mercados de consumo, das barreiras comerciais, do controle da iniciativa privada pelo Estado”. (PINTO, 2013, p. 47).

Conquanto, todas essas transformações que se iniciaram na década de 1970, que passa a ser denominada “reestruturação produtiva” apenas foram realizadas:

[...] mediante um conjunto de políticas estatais que flexibilizaram, mais ou menos, conforme o caso, as barreiras institucionais constrangedoras das consequências destrutivas do sistema de livre mercado sobre as condições nacionais de desenvolvimento econômico e social, especialmente no caso de economias periféricas. (PINTO, 2013, p. 47).

Essa flexibilização do trabalho fundamentou-se em ajustes nas contas nacionais, o que rebateu diretamente nas políticas sociais, no setor financeiro e produtivo. Todavia:

Esse conjunto de ações estatais flexibilizadora teve como base ajustes estruturais nas contas nacionais, afetando desde as políticas sociais até a continuidade do investimento estatal direto nos setores produtivos e financeiros, submetendo a alocação de recursos e dos resultados econômicos ao movimento de mercado livre. No que tange aos trabalhadores, passou-se a eliminar sistematicamente as regulamentações protetoras de direitos básicos, responsabilizando-as pelo engessamento dos mercados de trabalho, pela elevação dos custos de produção e subsequente diminuição da competitividade empresarial. (MATTOSO, 1994 *apud* PINTO, 2013, p. 48).

O sistema toyotista tinha como principal alvo a intensificação do ritmo de produção do trabalho. Assim, os trabalhadores em um determinado local de trabalho realizam diversas atividades, sendo denominados trabalhadores “polivalentes e/ou multifuncionais”. Nestes locais de trabalho há várias máquinas com numerosas funções, o que oportuniza a realização das variadas atividades pelos trabalhadores como retratado anteriormente, bem como o desenvolvimento numerosas capacidades. Conforme ICHYO (1995, p. 45-46); GOUNET (1991, p. 41); CORIAT (1992, p. 60) *apud* ANTUNES (2009, p. 58) o processo de produção toyotista:

[...] supõe portanto uma *intensificação da exploração do trabalho*, quer pelo fato de os operários trabalharem simultaneamente com várias máquinas diversificadas, quer pelo ritmo e a velocidade da cadeia produtiva dada pelo sistema de luzes. Ou seja, *presencia-se uma intensificação do ritmo de produtivo dentro do mesmo tempo de trabalho ou até mesmo quando este se reduz*. [...] A apropriação das atividades *intelectuais* do trabalho, que advêm da introdução da maquinaria automatizada e informatizada, aliada à intensificação do ritmo do processo de trabalho, configuraram um quadro extremamente positivo para o capital, na retomada dos ciclos de acumulação e na recuperação de sua rentabilidade.

Essa intensificação do ritmo de trabalho, bem como o trabalho polivalente foi visto com maior intensidade nos anos 1949-1950, onde a Toyota passou por uma grave crise financeira, onde 1600 trabalhadores foram demitidos. Paralelamente a essa crise enfrentada pela Toyota, entre os anos 1950 a 1953 inicia-se a Guerra da Coreia, que tem como consequência o grande número de encomendas de variados artigos, que caso não fossem entregues nos prazos determinados a empresa estava sujeita a multas. Diante essa situação, sem a admissão de novos trabalhadores introduziu no mesmo local de trabalho, diferentes máquinas de diversas funções, onde no mesmo local de trabalho passaram a se realizar variadas atividades pelos trabalhadores. Nas funções realizadas pelas máquinas, destaca-se a programação destas, coordenação e planejamento da produção, controle de qualidade dos produtos, manutenção, bem como a transformação da matéria-prima em produtos.

Neste contexto, as diversas atividades eram realizadas por diferentes trabalhadores, designando a essa fusão polivalência e/ou multifuncionalidade.

Nesta mesma época, nos anos 1950, enfatizam-se novas técnicas de gestão no que tange aos estoques, onde a reposição passa a ser de maneira rápida após a entrega dos produtos para os clientes. Tal fato, só é possível com a criação de um sistema denominado *kanban*⁹, (conceito de cartazes em japonês) que teve um papel muito importante na reagregação de diversas funções em alguns postos de trabalho. Esse sistema possibilitou a descentralização de várias atividades relacionadas ao controle das fabricações e das encomendas, sendo este controle responsabilidade dos chefes responsáveis por cada equipe.

Com esta descentralização das funções, que se concentrou em postos onde atuam trabalhadores polivalentes, e a ordenação do trabalho em diferentes setores, exigiu-se a remodelação do espaço de produção. Essa reformulação do espaço de produção foi feita através da “celularização”. A “celularização”: “[...] consiste em organizar os postos de trabalho em grandes conjuntos abertos (e não fechados, como departamentos), de modo a concentrarem em si uma etapa definida de todo o processo produtivo”. (PINTO, 2013, p. 66). A esses diversos postos de trabalho foram designados de “células de produção”, no qual são formados por agremiações de trabalhadores, que de acordo com as metas estabelecidas, a quantidade de produção, estes trabalhadores podem intercalar em seus postos de trabalho. Sendo cada célula coordenada por um líder (eleito ou não pela célula), que tem como propósito possibilitar o bom andamento dos postos de trabalho, assim como, assegurar a comunicação entre o setor administrativo e os diversos setores de trabalho.

Com a “celularização”, aboliu-se o formato retilíneo dos postos de trabalho da linha de série fordista, tendo conjunto das células de produção se encaixando entre si num formato semelhante a uma linha sinuosa, na busca de se formar novamente o fluxo produtivo. A combinação entre autonomia, polivalência e celularização, promoveu uma realocação das máquinas por trabalhador, estabelecendo, portanto, não apenas uma nova racionalização das operações de cada posto no processo produtivo, mas uma nova sincronização dos postos e das células entre si, visando uma

⁹ O sistema *kanban*, tal como autonomia, teve um papel essencial na reagregação das diferentes funções em poucos postos de trabalho. Por um lado, o *kanban* permitiu descentralizar uma parcela de atividades relativa ao controle das encomendas e das fabricações, confiando-as aos chefes das equipes de trabalhadores, sendo que, até então, estavam concentradas, num departamento especializado, no sistema taylorista/fordista. Por outro lado, essa descentralização permitiu integrar as atividades de controle de qualidade dos produtos à própria esfera de produção direta (CORIAT, 1994 *apud* PINTO, 2013, p. 66).

diminuição tanto do acúmulo de estoques em cada máquina (ou em cada célula), quanto de perdas de tempo no decorrer do transporte dos produtos ao longo da fábrica. (PINTO, 2013, p.67)

É visível nesse modo de organização do trabalho, que as técnicas utilizadas como as atividades executadas por cada trabalhador dentro de cada setor de trabalho foram mantidas como no sistema taylorista/fordista. Todavia, é notável o controle de qualidade, a medição do tempo de realização das atividades típicos do sistema toyotista, e o estabelecimento de metas em cada posto de trabalho. Tais metas tem como propósito, o estabelecimento de um movimento constante com o mínimo de trabalhadores e insumos. Assim, em períodos com poucas demandas, são fixadas metas relacionadas com o tempo, de modo que os trabalhadores fiquem atarefados durante toda a jornada de trabalho, e não produzam estoques. Com o aumento da demanda, novas metas são instituídas, com cada o aumento da quantidade de postos para cada trabalhador.

Deste modo, o sistema toyotista, veio a atender as demandas do mercado consumidor, com a produção somente da quantidade necessária. Sendo essa produção na quantidade exata denominada *just-in-time*¹⁰ (tempo certo). Desta forma o sistema toyotista:

[...] ao contrário do sistema taylorista/fordista, no qual a somatória do tempo nas mínimas operações de cada um dos trabalhadores era previamente fixada e determinava a capacidade produtiva do sistema como um todo, no sistema toyotista, o que importa é o tempo de “ciclo das atividades” realizadas em cada célula e, consequentemente, em cada posto de trabalho, sendo ambos variáveis, ou restabelecidos permanentemente de acordo com a variação da demanda geral. (PINTO, 2013, p. 69).

As diferenças entre o sistema de organização do trabalho taylorista/fordista e o sistema toyotista são perceptíveis, principalmente no que tange ao processo de produção. No sistema taylorista/fordista as variações nas demandas das mercadorias eram sanadas pela manutenção dos estoques, suscitando assim o alto

¹⁰ “A tradução literal dessa expressão seria “no tempo certo”. Todavia, seu significado é mais abrangente: organizar-se sob o regime *just-in-time* significa produzir somente o que é necessário (seguindo exatamente as especificações do cliente), na quantidade necessária (nem mais, pois se deve abolir o estoque, nem menos) e no momento necessário (nem antes, o que significa ter um “estoque” na forma de capacidade produtiva ociosa, nem depois). Em termos dos processos produtivos internos às empresas, organizar a produção sob o regime *just-in-time* significa que, na montagem de um produto, todos os seus componentes, fabricados em processos distintos de submontagem, devem chegar aí no momento exato e na quantidade estritamente necessária, sem a formação de estoques nem tempo de espera entre os postos de trabalho. (PINTO, 2013, p. 69).

nível de rotatividade dos trabalhadores e à padronização dos produtos. No sistema toyotista, a ausência da manutenção de estoques e a fixação de uma quantidade exata de trabalhadores, tem como decorrência a flexibilização da jornada de trabalho e a polivalência. Para além da flexibilização do trabalho, o sistema toyotista:

[...] gerou não apenas aumento da produtividade, mas também possibilitou às empresas adquirir maior flexibilidade no uso de suas instalações e no consumo da força de trabalho, permitindo-as, portanto, elevar com rapidez até então inatingível sua disposição de atendimento à demanda sem ter de aumentar para isso o número de trabalhadores – ao contrário, o efetivo de trabalho tem sido reduzido drasticamente. (PINTO, 2013, p. 73).

O sistema toyotista foi para além dessas transformações, houve a intensificação do controle dos padrões para com os trabalhadores, que foi facilitada pela centralização das diversas funções em seus postos de trabalho. Tal fato possibilitou um controle perspicaz em torno dos trabalhadores o que criou a denominada “gestão pelos olhos”, sendo assim, possível evitar a ociosidade na realização do trabalho, bem como a acumulação de mercadorias. “Contrariamente ao sistema taylorista/fordista, a ideia é fazer que cada trabalhador conheça e compreenda, tanto quanto possível, o funcionamento dos postos e de toda a célula, e se necessário, também de outras células”. (PINTO, 2013, p. 75).

Todavia, as exigências constantes dos trabalhadores polivalentes entre as diversas atividades acarretaram em crises de adaptação, devido a imposição de diversas habilidades frequentemente. A divisão dos trabalhadores em variadas células de produção impossibilitava o contato entre estes, ocasionando o isolamento e ainda, a dificuldade no ato de comunicarem-se. Essa dificuldade na comunicação nas palavras de Shiroma (1993) *apud* Pinto (2013, p. 75): “é o princípio do pan-optismo empregado no local de trabalho, construindo uma relação vigiado-vigilante permanente”.

É evidente neste modo de organização a autoexploração, sendo intensificada através da avaliação dos padrões sobre os trabalhadores, que não realizam uma análise individual, mas sim coletiva, sendo qualquer manifestação de fadiga, desinteresse, revolta realizada por um trabalhador, tida como uma ameaça para o restante da equipe.

Justamente aqui está, a nosso ver, uma das principais diferenças entre a organização taylorista/fordista e a toyotista, ou seja, no fato da primeira responsabilizar, pelo menos teoricamente, as esferas gerenciais pelo

aumento contínuo da produtividade e da qualidade do trabalho operatório que coordenam, como se isso fosse possível pela permanente observação, experimentação e reimplementação unilateral dos métodos. O toyotismo prega o oposto: a melhoria da produtividade e da qualidade do trabalho tem de partir de postos operatórios, cabendo às gerências incentivarem tais atitudes e coordenarem os esforços entre todos os processos, focando-se na análise do desempenho global das instalações e na possibilidade de utilização flexível das forças produtivas e de trabalho dispostas. (PINTO, 2013, p. 77).

É importante salientar, que o sistema toyotista, exige dos seus trabalhadores para além das atividades de produção. Estes se responsabilizam também pela limpeza, manutenção dos equipamentos, o controle de qualidade, e também, pela reunião periódica com vistas a propostas para administração para o aumento da própria produtividade, sendo essas reuniões denominadas *kaizen*¹¹. Existem também os Círculos de Controle de Qualidade (CCQs), que são reuniões realizadas por um grupo de trabalhadores, para discutirem acerca da qualidade de seu trabalho, tendo como propósito, a análise dos problemas¹².

O toyotismo foi um sistema de organização que trouxe inúmeras transformações, com essas transformações advieram também inúmeros impasses. Com a flexibilização da produção, consequentemente flexibilizou-se as leis de regulamentação do trabalho, com mudanças na legislação trabalhista. As mudanças na legislação trabalhista atingiu sobretudo, as economias periféricas, onde a proteção social encontram-se de maneira escassa por parte do Estado. Realça-se neste contexto, a diminuição dos direitos dos trabalhadores, contratações precárias, crise do movimento sindical, modificações nas regras salariais e heterogeneização dos segmentos do mercado de trabalho. No concernente à classe trabalhadora:

[...] passou-se a eliminar sistematicamente as regulamentações protetoras dos direitos básicos, responsabilizando-as pelo engessamento dos mercados de trabalho, pela elevação dos custos de produção e subsequente diminuição da competitividade empresarial. Buscou-se acelerar sua mobilidade e flexibilidade entre setores, regiões, empresas e postos de trabalho, reduzindo os custos empresariais e eliminando a rigidez resultante da atividade sindical. (MATTOSO, 1994 *apud* PINTO, 2013, p. 48).

¹¹ De acordo com Pinto (2013, p. 78) *kaizen*: “è o sistema de reuniões nas quais os trabalhadores discutem os problemas mais frequentemente encontrados, propondo soluções – que podem ou não ser adotadas pela empresa”.

¹² “Os CCQs, todavia, exercem um papel muito maior que o de propor melhorias de qualidade, que podem, ademais, resultar em redução dos custos e aumento da produtividade. Sua maior vantagem é envolver ideologicamente os trabalhadores, fazendo com que interiorizem os objetivos da empresa como se fossem seus”. (PINTO, 2013, p. 78).

Como consequência dos meios de transformações advindos do processo de acumulação flexível e reestruturação produtiva, tem-se a ampliação da segmentação da classe trabalhadora, esta passa a ser dividida em diferentes grupos onde, em um deles:

“[...] estão os trabalhadores mais escolarizados, dos quais se exige maior participação e polivalência. Porém, observa-se que esse grupo, embora necessário às novas estratégias de produção, concentra-se sobretudo nas grandes empresas líderes, na maioria dos casos (dependendo do tamanho da empresa e do segmento em que atua) nos círculos operacionais ou gerenciais mais importantes. [...] (MATTOSO, 1994 *apud* PINTO, 2013, p. 48-49).

No outro grupo estão os trabalhadores contratados temporariamente ou por tempo parcial, os subcontratados como “terceiros”, os vinculados à economia informal, dentre outras tantas formas “predatórias” de trabalho existentes. Esse grupo, numericamente muito maior que o primeiro, congregando diversas categorias de trabalhadores dispersos por vários países e setores econômicos, sofre a precariedade do emprego e da remuneração, a desregulamentação (negociada ou não) das condições de seu trabalho em relação às normas legais e, conseqüentemente, vê regredir constantemente seus direitos sociais, em meio a uma crescente ausência de proteção e expressão sindical. Ressalte-se que aí está cada vez mais presente o trabalho feminino, não apenas em setores tradicionais como o têxtil, mas também em ramos como a indústria microeletrônica e no setor de serviços. (ANTUNES, 1995 *apud* PINTO, 2013, P. 49).

Essa segmentação da classe trabalhadora, bem como as mudanças nas habilidades impostas, atingiu diretamente a organização política desta, onde os interesses de classe tornaram-se cada vez mais fragmentados. Os sindicatos em sua base de filiação também foram afetados, tendo em vista o aumento do desemprego estrutural, a informalidade de diversos trabalhadores na esfera produtiva¹³. Pode-se afirmar que esses fatores foram impulsionados pelo avanço do neoliberalismo, que desregulamenta e flexibiliza gradativamente a legislação trabalhista. Conforme afirma Antunes (1995) *apud* Pinto (2013, p. 51):

Vem sendo verificado, ao contrário, um aumento da adesão a um sindicalismo “neocorporativo”, o qual privilegia interesses dos trabalhadores qualificados e “estáveis” em detrimento dos precarizados, dos subcontratados etc., intensificando a fragmentação entre os complexos e diferenciados setores que hoje compreendem a classe trabalhadora.

Destacam-se neste cenário, as diversas formas de precarização do trabalho, que inclui os contratos, as condições de trabalho, sendo visível também, o

¹³ Um exemplo clássico é a terceirização das empresas, remetendo aos trabalhadores terceirizados a outras categorias cuja representação sindical nem sempre corresponde às suas necessidades. (PINTO, 2013, p. 50).

desemprego estrutural. Diante essa conjuntura que tem sido cada vez mais adversa à classe trabalhadora, as empresas juntamente com o modo de organização toyotista criaram estratégias, assim, procurando introduzir uma “mentalidade” nova aos trabalhadores. “Estabeleceu-se um “tipo ideal” de trabalhador, do qual se exige a iniciativa, equilíbrio, acessibilidade e facilidade no trabalho em equipe, raciocínio ágil e, sobretudo, responsabilidade para com os compromissos da empresa, dentre outros aspectos [...]”. (PINTO, 2013, p. 80).

Tal ocorrência intensifica ainda mais a exploração do trabalho, pois há o aumento do ritmo e do volume, bem como as horas trabalhadas, e na maioria das vezes não há alteração salarial. E ainda, essa intensificação não leva em conta as condições de saúde e sociais a que estes trabalhadores são submetidos. Diante tal situação, surge um questionamento. Por que estes trabalhadores se submetem a tais condições de trabalho? Pochmann, 2011 *apud* Pinto (2013, p. 81) nos levam a refletir sobre essa questão:

O que impõem a aceitação de tais medidas em negociações é, sem dúvida, o crescente desemprego, que atinge, atualmente, até mesmo os estratos mais qualificados da população trabalhadora, com forte impacto sobre jovens, mulheres e os que estão acima de 50 anos, independente da experiência que acumularam no trabalho.

É importante salientar que o desemprego favorece a classe dominante, pois:

[...] Além de garantir a manutenção de baixos salários, viabiliza o intenso uso de trabalhadores contratados temporariamente, os quais, num período de crescimento da economia, são exauridos em longas jornadas para atender a níveis altíssimos de produtividade, para, num momento de recessão, voltarem à condição de desempregados por representarem capacidade produtiva ociosa. Ou seja, o desemprego é um dos fatores que garante as jornadas flexíveis de trabalho, elemento vital no acoplamento da escala de produção à demanda dos mercados de consumo, proposta central do toyotismo. (PINTO, 2013, p. 81).

Assim, a asserção que se tem sobre a “requalificação” dos trabalhadores no sistema toyotista, devido a organização do trabalho em equipe, a polivalência, a afirmação da diminuição da jornada de trabalho, é um equívoco. Sendo apenas, uma justificativa para a intensa exploração do trabalho, com vistas à manutenção do sistema capitalista. Pode-se afirmar que os modos de organização do trabalho, trouxeram profundas transformações (estrutura produtiva, nos meios de representação política e sindical).

Foram tão intensas as modificações, que se pode mesmo afirmar que a *classe-que-vive-do-trabalho* sofreu a mais aguda crise deste século, que atingiu não só a sua *materialidade*, mas teve profundas repercussões na sua *subjetividade* e, no íntimo inter-relacionamento destes níveis, afetou a sua *forma de ser*. (ANTUNES, 2015, p. 33).

É importante frisar, que essas mutações atingiram “[...] o universo da consciência, da subjetividade do trabalho, suas formas de representação”. (ANTUNES, 2015, p. 54). Sendo os modos de organização do trabalho, estratégias desenvolvidas pelo modo de produção capitalista para a manutenção da ordem burguesa.

2.4 Reestruturação produtiva e as mutações ocorridas no mundo do trabalho

Foram diversas as transformações ocorridas no mundo do trabalho desde os anos 1970 até a atualidade. A crise estrutural do capital a partir desta década de 1970, rebateu diretamente no mundo do trabalho, conformando na reestruturação produtiva, caracterizada pela inovação da tecnologia, flexibilização das relações de trabalho, constituindo-se em um cenário de desmonte dos direitos dos trabalhadores e desemprego estrutural. As mudanças oriundas da reestruturação produtiva, situada na passagem do modo de organização do trabalho fordista/taylorista para o toyotista concedem novas formas de organização da produção, bem como outros aspectos em torno do trabalho. Iamamoto (2008, p. 141) nos traz uma definição sobre reestruturação produtiva:

[...] A reestruturação produtiva se caracteriza pela flexibilização das relações trabalhistas, pelo incremento tecnológico em substituição do trabalho vivo, num cenário de mundialização da economia, condensando um contexto de desregulamentação e liberalização da mesma. Tem-se, pois, que “o capital ao invés de voltar-se para o setor produtivo, é canalizado para o setor financeiro, favorecendo um crescimento especulativo da economia”.

Essas mudanças rebatem propriamente na classe trabalhadora, em especial em suas condições subjetivas e materiais de vida. E ainda, na organização do trabalho, bem como nas condições e relações de trabalho dos trabalhadores. Conforme alude Oliveira (1999) *apud* Antunes (2011, p. 135):

A reestruturação produtiva marca o desenvolvimento de um novo padrão de acumulação e a palavra de ordem deste novo padrão é a flexibilização. Há a tendência generalizada de flexibilizar contratos e o mercado de trabalho, o processo produtivo e o regime de acumulação. Este novo padrão de acumulação tem conjugado altos índices de desemprego estrutural, maior exploração do trabalhador, ganhos modestos de salários e a desestruturação do poder sindical.

Neste âmbito, é importante salientar que a classe trabalhadora encontra-se cada vez mais heterogênea, diversificada e fragmentada. E ainda ressalta-se uma vultosa perda de direitos e uma intensa exploração e precarização do trabalho. Assim, concorda-se com Antunes; Alves (2004, p. 336) quando afirmam que: “[...] a classe trabalhadora não é idêntica àquela existente em meados do século passado, ela também não está em vias de desaparecimento, nem ontologicamente perdeu seu sentido estruturante”. Ainda conforme Antunes, (1995 e 1999) *apud* Antunes, (2004, p. 336): “[...] a classe trabalhadora hoje compreende a totalidade dos assalariados, homens e mulheres que vivem da venda da sua força de trabalho – a classe-que-vive-do-trabalho, conforme nossa denominação– e que são despossuídos dos meios de produção”. Posto isto, é necessário compreender as mutações ocorridas no mundo do trabalho, que como mencionado anteriormente rebateu diretamente nas condições materiais e subjetivas dos trabalhadores.

No capitalismo contemporâneo, observa-se uma redução da classe operária, sendo denominada por Antunes (2015) por *desproletarização do trabalho industrial fabril*. Este fato está associado a reestruturação produtiva, que possibilita “[...] formas mais desregulamentadas de trabalho, reduzindo fortemente o conjunto de trabalhadores estáveis que se estruturavam por meio de empregos formais”. (ANTUNES, 2004, p. 336). Simultaneamente a esta redução da classe operária, amplia-se o trabalho assalariado, devido o crescimento do assalariamento do setor de serviços, que abrange desde a “indústria de serviços” ao grande e pequeno comércio, os seguros, a hotelaria, as finanças, o setor de bens imóveis, o setor de negócios, os serviços pessoais, legais e gerais, os restaurantes, setor de divertimento, da saúde. (ANNUNZIATO, 1989, p. 107 *apud* ANTUNES, 2015, p. 63). De acordo com Gorz, (1990a e 1990b) *apud* Antunes (2015, p.63-64): “[...] os efetivos trabalhadores ocupados na indústria representavam cerca de 40% da população ativa no começo dos anos 1940. Hoje, sua proporção se situa próxima dos 30%. Calcula-se que baixará a 20% ou 25% no começo do próximo século”. Tal

acontecimento evidencia a diminuição do trabalhador manual, industrial, de fábrica, quer em virtude do avanço tecnológico e/ou do quadro recessivo.

A *subproletarização* também traz uma mudança significativa, caracterizando o trabalho informal, temporário, precário, terceirizado.

Essas diversas categorias de trabalhadores têm em comum a precariedade do emprego e da remuneração; a desregulamentação das condições de trabalho em relação às normas legais vigentes ou acordadas e a consequente regressão dos direitos sociais, bem como a ausência de proteção e expressão sindicais, configurando uma tendência à individualização extrema da relação salarial. (ANTUNES, 2015, p. 64).

Em consonância com essa *subproletarização*, há um significativo aumento da força de trabalho feminina, um fator relevante das mutações ocorridas no âmbito da classe trabalhadora. A presença feminina no mundo do trabalho está em diversos setores, como o têxtil, de serviços, microeletrônica. Destaca-se também o ambiente doméstico, que muitas mulheres trabalham em tempo parcial, verificando-se assim, o aumento da exploração da força de trabalho. Segundo Harvey (1992, p. 1992) e Freeman (1986, p. 5) *apud* Antunes (2015, p. 66) o contingente feminino: “[...] tem aumentado em praticamente todos os países e, apesar das diferenças nacionais, a presença feminina representa mais de 40% do total da força de trabalho em muitos países capitalistas avançados”.

A presença feminina no mundo do trabalho nos permite acrescentar que, se a consciência de classe é uma articulação complexa, comportando identidades e heterogeneidades, entre *singularidade* que vivem uma situação particular no processo produtivo e na vida social, na esfera da *materialidade* e da *subjetividade*, tanto a contradição entre o *indivíduo* e sua *classe*, quanto aquela que advém da relação entre *classe* e *gênero*, tornaram-se ainda mais agudas na era contemporânea. A *classe-que-vive-do-trabalho* é tanto masculina quanto feminina. É, portanto, também por isso, mais diversa, heterogênea e complexificada. (ANTUNES, 2015, p. 66)

No que tange à remuneração das mulheres, esta tem sido oposta à expansão do trabalho feminino, sendo a remuneração inferior à masculina, acontecendo o mesmo no âmbito dos direitos trabalhistas e sociais destas.

As transformações no mundo do trabalho vão para além da expansão do trabalho feminino e da subproletarização do trabalho. É notável um crescimento dos assalariados médios decursivo do crescimento do setor de serviços, que se refere “[...] ao crescimento absoluto e relativo do ‘setor terciário’”. (OFFE, BERGER, 1991,

p. 11 *apud* ANTUNES, 2015, p. 67). Tais mutações são consequências das políticas neoliberais, da reestruturação produtiva e do processo de privatização. Ressalta-se também “[...] que as mutações organizacionais, tecnológicas e de gestão também afetaram fortemente o mundo do trabalho nos serviços, que cada vez mais se submetem à racionalidade do capital e à lógica dos mercados”. (ANTUNES, 2004, p. 338).

É considerável frisar nesta contextura, o crescimento do intitulado Terceiro Setor que:

[...] assume uma nova forma alternativa de ocupação, por intermédio de empresas de perfil mais comunitários, motivadas predominantemente por formas de trabalho voluntário, abarcando um amplo leque de atividades, nas quais predominam aquelas de caráter assistencial, sem fins diretamente mercantis ou lucrativos e que se desenvolvem relativamente à margem do mercado. [...] A expansão desse segmento é um desdobramento direto da retração do mercado de trabalho industrial e de serviços, num quadro de desemprego estrutural. (ANTUNES, 2004, p. 339).

Todavia, o crescimento do Terceiro Setor “[...] é um desdobramento direto da retração do mercado de trabalho industrial e de serviços, num quadro de desemprego estrutural”. (ANTUNES, 2004, p. 339). O desenvolvimento das atividades é realizado através de trabalhos voluntário, em ONGs e organizações semelhantes, com caráter assistencial e sem fins propriamente lucrativos. Este setor abrange em especial, trabalhadores desempregados, que passam a realizar atividades sem lucros. Assim, pode-se afirmar que o Terceiro Setor é uma estratégia criada pelo sistema capitalista, com vistas a camuflarem as lacunas sociais que foram se expandindo, em decorrência das metamorfoses do mundo do trabalho.

Outra consequência advinda dessas transformações é a exclusão dos jovens do mercado de trabalho. Atualmente é visível, a quantidade de jovens desempregados que ao possuírem idade para ingresso no mercado de trabalho, encontram-se sem nenhuma prospectiva. Adentrando-se na maioria das vezes nas fileiras do trabalho precarizado e do desemprego, tendo em vista a constância do desemprego estrutural.

Associada a exclusão dos jovens do mercado de trabalho, está a exclusão dos trabalhadores vistos como “idosos” pelo sistema capitalista. Dados apontam que ao atingirem 40 anos, dificultam-se o ingresso no mercado de trabalho, fazendo

parte do universo dos desempregados, trabalhadores informais, voluntários, dentre outros.

É importante sublinhar que paralelamente à essa exclusão dos jovens e idosos do mercado de trabalho, está a inserção criminosa e precoce de crianças e adolescentes neste cenário, nas diferentes atividades de produção, em variados locais do mundo. Isso evidencia o trabalho precarizado e a intensificação da exploração.

A transnacionalização do capital e do seu sistema de produção é também uma mudança ocorrida neste cenário. Essa transnacionalização reporta-se acerca aparecimento e desaparecimento de novas regiões industriais, e a sua imersão no mercado mundial. Antunes (2004, p. 341) assinala que:

Esse processo de mundialização produtiva desenvolve uma classe trabalhadora que mescla sua dimensão local, regional, nacional com a esfera internacional. Assim como o capital se transnacionalizou, há um complexo processo de ampliação das fronteiras no interior do mundo do trabalho. Assim como o capital dispõe de seus organismos internacionais, a ação dos trabalhadores deve ser cada vez mais internacionalizada.

Neste cenário, nota-se a internacionalização das ações dos trabalhadores, ou seja, a mundialização do trabalho. Outra mudança significativa neste contexto, é a *desqualificação* de vários setores operários, oriundos das variadas transformações no mundo do trabalho. Destaca-se neste âmbito a *desqualificação* de trabalhadores da indústria advindos do sistema fordista e, aqueles que alternam entre trabalhadores informais, terceirizados, subcontratados, temporários. Constituindo 50% dos trabalhadores dos países avançados.

A partir das mutações ocorridas no mundo do trabalho, podemos afirmar que a *classe-que-vive-do-trabalho*¹⁴ não é análoga à do século anterior. Esta compreende a:

[...] totalidade dos assalariados, homens e mulheres que vivem da venda da sua força de trabalho, não se restringindo aos trabalhadores manuais diretos, incorporando também a totalidade do trabalho social, a totalidade do trabalho coletivo que vende sua força de trabalho como mercadoria em troca de salário. Ela incorpora tanto o núcleo central do proletariado industrial, os trabalhadores produtivos que participam diretamente do processo de criação de mais-valia e da valorização do capital. [...] Acrescenta-se também, os trabalhadores improdutivos, criadores de anti-valor no processo de trabalho, vivenciam situações muito aproximadas com

¹⁴ Termo utilizado por Antunes para referir-se à classe trabalhadora.

aquelas experimentadas pelo conjunto dos trabalhadores produtivos. [...] incorpora o proletariado rural, que vende a sua força de trabalho para o capital, de que são exemplos os assalariados das regiões agroindustriais, e incorpora também o proletariado precarizado, o proletariado moderno, fabril e de serviços, *part-time*, que se caracteriza pelo vínculo de trabalho temporário, pelo trabalho precarizado, em expansão na totalidade do mundo produtivo. Inclui, ainda, [...] a totalidade dos trabalhadores desempregados. (ANTUNES, 2004, p. 342-343).

Embora a classe trabalhadora atual tenha em seu “[...] núcleo fundamental o proletariado industrial produtivo do século passado.” (ANTUNES, 2004, p. 343), esta se encontra de forma bem mais ampla que ao século anterior, sendo mais complexificada, heterogênea e fragmentada.

São diversas as transformações ocorridas no mundo trabalho, desde sua gênese até os dias atuais. O cenário contemporâneo é caracterizado pela intensa exploração do trabalho, o aumento do desemprego estrutural, precarização e redução das condições de trabalho, flexibilização, a informalização, redução dos direitos trabalhistas e sociais, bem como a privatização dos serviços públicos. Em conformidade com Antunes (2015, p. 243):

O mundo do capital, desde sua gênese, estampou um claro sentido destrutivo em relação ao trabalho, sem deixar de acentuar que este traço de superfluidade e destrutividade também afetou diretamente a natureza e, sob a forma mais perversa, a destruição através da guerra, dentre outros elementos que conformam seus traços atuais.

Diante este contexto, caracterizado pela precarização estrutural do trabalho, as mudanças no mundo do trabalho, a referir-se a flexibilização da legislação trabalhista, é uma forma de intensificação dos meios de exploração do trabalho. Assolando os direitos sociais conquistados duramente pelos trabalhadores, com vistas à manutenção da ordem burguesa.

3. Conformação/Desenvolvimento do Estado Brasileiro e as implicações para a gestão das políticas públicas.

O presente capítulo fruto de estudo teórico, tem a proposta de discutir o desenvolvimento do Estado Brasileiro, assim como a estrutura administrativa desses diversos períodos. Posto isto, inicialmente, aborda-se acerca das diversas concepções de Estado, por conseguinte, discorre-se sobre o desenvolvimento do Estado brasileiro, através de uma retomada histórica, considerando as particularidades sociais, econômicas, políticas e culturais da sociedade brasileira. Por fim, versa-se a respeito da contrarreforma do Estado e suas implicações para a gestão das políticas públicas de saúde.

Esta discussão torna-se relevante, visto que possibilita uma leitura histórico-crítica do desenvolvimento do Estado brasileiro, e ainda, a compreensão da conjuntura atual da sociedade brasileira no âmbito da gestão das políticas públicas de saúde.

3.1 Concepções sobre Estado e Sociedade Civil

Para adentrar na discussão acerca do desenvolvimento do Estado brasileiro, é fundamental reportar a respeito das diversas concepções de Estado, tendo em vista as diversas transformações ocorridas neste âmbito. É significativo assinalar que as análises sobre Estado, bem como sua origem, já existia desde Grécia antiga, onde já havia estudos e inquietações acerca dos governos e do Estado, e as relações para com o povo e entre si. Essa inquietude provocou a curiosidade e interesse dos filósofos daquela época, que, por conseguinte, introduziu questões em torno da política e das formas de governo. Destacam-se nesta época alguns filósofos e estudiosos, como Platão, Aristóteles, Nicolau Maquiavel, que trouxeram suas concepções sobre Estado.

Platão (Atenas, 429-347 a.C), divide o Estado em dois setores, em “formas más”, categorizando a “Monarquia”, e “formas boas e ideais” categorizando a “Aristocracia”, seguidas pela “Democracia”, “Oligarquia” e “Tirania”.

Aristóteles (Atenas 384-322 a.C), também desta época, discípulo de Platão, faz críticas a este. Este desenvolve a teoria acerca das formas de governo, diferenciando em seu estudo “constituições retas” e “desviadas” baseadas no

desígnio do(s) governantes com vistas à proteção própria ou coletiva. Assim, este divide o governo em dois grupos, como governos retos (interesse geral) onde aponta a políтия e a aristocracia, e desviados (interesse próprio) destacando-se a democracia, oligarquia e tirania. Nota-se no pensamento aristotélico sobre Estado, a ideia das classes sociais, onde há a divisão entre ricos e pobres, determinada pela condição social, econômica e não material como no pensamento de Platão, englobando assim, uma dinamicidade em seus estudos.

Nicolau Maquiavel (Florença, 1469- 1527) traz a ideia de Estado totalmente diferente de Platão e Aristóteles, retratando aspectos de sua época. Maquiavel vivenciou acontecimentos como o Renascimento que traz a descoberta de um Novo Mundo, a eclosão dos Estados Unificados da França, Inglaterra e Espanha, bem como o fracasso da República e da recuperação da Monarquia dos Médici. Com a restauração da Monarquia, Maquiavel preocupou-se em instruir o “Príncipe”, onde “[...] visou desvendar uma *“ética política”* não moral, *independentemente da vida privada e da religião*, em que a ação política e o ator político fossem julgados pelos resultados, e não pelos meios empregados”. (MONTAÑO, DURIGUETTO; 2011, p. 21). Posto isto, é visível as mudanças em relação as concepções de Estado anteriores, destacando-se o estudo da política (concernente à espaço de ação), compreendendo o debate político entre Estado e Sociedade. Segundo Montaña, Duriguetto (2013, p. 21) Maquiavel considera:

O Estado, antes chamado de *pólis* pelos gregos e de *“res publica”* pelos romanos, é o espaço onde o ator político por excelência (o príncipe) atua. Ali ele exerce sua coerção e procura o consenso; ali se gera e desenvolve o poder político; ali se criam as leis que regulam a ordem “social”. A sociedade. Por outro lado, é o que Maquiavel entende por “privado” o espaço onde o povo desenvolve as atividades econômicas, onde se gera a propriedade privada, onde se constrói a família. E é aqui onde o príncipe (o Estado) não deve intervir.

Ressalta-se neste contexto o interesse dos filósofos gregos, políticos romanos o interesse pelo estudo acerca de sociedade civil e Estado. Todavia, é necessário enfatizar as concepções sobre Estado na sociedade capitalista ocidental, que é composta por diversos estudiosos, que abordam diferentes correntes de pensamento em relação a Estado e sociedade civil. Todavia, “Esses autores e suas abordagens não constituem um conjunto de análises complementares, que possam ser articuladas num único pensamento, numa teoria, ou numa definição consensual

sobre Estado e a sociedade civil”. (MONTAÑO, DURIGUETTO; 2011, p. 21). Posto isto, a seguir, resgata-se as diversas abordagens sobre Estado e sociedade civil em distintas correntes do pensamento, a seguir: o contratualismo, marxismo e liberalismo. Essa aproximação possibilita a compreensão sobre Estado e sociedade civil numa perspectiva teórica, política e social.

As conceituações sobre Estado e sociedade civil no raciocínio moderno, originam-se na teoria contratualista (“direito natural” ou *jusnaturalismo*¹⁵), que floresce na passagem para o capitalismo. Sendo essa reflexão detectada nas obras de Locke, Rousseau e Hobbes, que abordam “[...] como tema central, a criação de um princípio novo de *legitimação do poder político* ou do Estado moderno”. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 22). Esse princípio da legitimação do poder político como aponta Montaña, Duriguetto (2011, p. 22):

[...] é o *consenso* daqueles sobre quem tal poder estatal é exercido, que seria expresso num *pacto* ou *contrato* social, estabelecido entre os homens, sobre a autoridade e normas de convivência social, aos quais passam se submeter, renunciando à sua liberdade individual e natural – a daí o termo “contratualista”. E é por meio desse pacto que se instituiria o Estado.

Diante esse contexto, destaca-se o estudo sobre Estado e sociedade civil a partir da natureza humana, opondo-se aos estudos da Idade Média, onde os estudos baseavam-se fundamentos religiosos e mágicos. Thomas Hobbes (Inglaterra, 1588-1679), contratualista, traz em sua obra *Leviathan*, o “estado da natureza” que é “[...] um estado configurado pela existência de um desejo perpétuo de poder pelos homens. O poder é definido pela capacidade individual de adquirir riqueza, reputação e de comandar e dominar os outros”. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 23). Sendo os homens no estado da natureza, concorrentes entre si, com busca da defesa de seus interesses. Essa aspiração pelo poder entre os homens, em uma circunstância onde os bens são exíguos para atender todos, “[...] é um estado permanente de guerra, ou seja, “o estado de natureza é o estado de *guerra de todos contra todos* e o homem é um lobo para o homem” (HOBBS, 1997, p. 108-109 *apud* MONTAÑO, DURIGUETTO, p. 24). Diante essas circunstâncias, o homem

¹⁵¹⁵¹⁵ “O termo *jusnaturalismo* refere-se ao desenvolvimento da ideia do *direito natural* entre o início do século XVII e o fim do século XVIII. Essas teorias moldam as doutrinas políticas de tendência individualista e liberal, que afirmam a necessidade de o Estado respeitar e legitimar os direitos inatos dos indivíduos, o que reduz o exercício do poder estatal a uma função derivada dos direitos individuais. A ordem política é concebida com a finalidade de coibir qualquer violação desses direitos”. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 22).

julga benéfico sair do estado de natureza em que vivenciavam uma guerra constante entre os homens, em busca de um estado de paz.

Conquanto, é necessário que haja regras para atingir a paz, sendo impossível de acontecer no estado de natureza, devido a inexistência de poder. Assim, Hobbes, aponta a indispensabilidade da constituição de um contrato, que integre “[...] regras de *convívio social* e de *subordinação política*, pelo qual seus poderes e direitos seriam transferidos a um *poder soberano: o Estado*.” (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 24).

A constituição do Estado marca a passagem do estado de natureza para a constituição da sociedade civil ou sociedade política. Dessa forma, por contrato firmado “entre um e outro”, os homens transferem ao soberano (que pode ser um homem ou uma assembleia), o direito natural que cada um possui sobre todas as coisas. Esse acordo impõe aos indivíduos a obrigação de obedecer a tudo aquilo que o poder soberano ordenar. O pacto de união (o contrato social) significa que todos se submeterão à autoridade constituída comprometendo-se a considerar bom e justo o que ordena o soberano, e mau e injusto o que ele proíbe. Dessa maneira é inconcebível, qualquer recurso contra a legitimidade das ordens do soberano. (HOBBS, 1997, p. 123 *apud* MONTAÑO, DURIGUETTO, p. 24).

Dessa forma, a constituição do Estado para Hobbes, tem como propósito assegurar a paz, sendo a soberania indivisível. “[...] A vontade única do soberano vai substituir a vontade de todos, a todos representando”. (HOBBS, 1997 *apud* MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 24), trazendo a monarquia como a melhor forma de governo.

John Locke (Inglaterra, 1632-1704) assim como Hobbes, expressou suas concepções acerca do poder político. Locke também acredita que o estado de natureza, é originalidade dos bens não é suscetível de uso da força. Montañó, Duriguetto (2011, p. 25) aponta que para Locke:

[...] o fundamento originário da propriedade é o trabalho. Os homens tornavam-se proprietários à medida que transformavam o “estado comum” da natureza através de seu trabalho, visando a sua subsistência e satisfação. Assim, em Locke os homens passam a se apropriar da natureza pelo trabalho, podendo acumular bens à medida que seu trabalho conseguir produzir maior riqueza do que suas necessidades imediatas de consumo, tornando-se assim produtores de valores de troca, o que leva à existência de homens ricos e pobres nesse estado de natureza, justificados pela capacidade de trabalho de cada um de criar valores.

Locke diferentemente de Hobbes afirma a existência da propriedade privada no estado de natureza, também defendia a divisão de poderes, negando o Estado

absoluto. Sendo os poderes divididos em legislativo e executivo, com a superioridade do poder legislativo. Em Locke o contrato diverge de Hobbes, para ele “[...] o contrato é *um pacto de consentimento* dos indivíduos para a proteção da propriedade, é um pacto que institui um poder político limitado, uma vez que o poder executivo é subordinado ao poder legislativo”. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 26). Sendo o contrato elaborado com cada indivíduo. Locke também ressalta a revogação da autoridade e o direito de resistência. De acordo com Held (1987, p. 49) *apud* Montaña, Duriguetto (2011, p. 27):

As formulações de Locke constituíram as diretrizes fundamentais do Estado liberal, inaugurando aquele que se firmaria como um dos princípios e fundamentos centrais do liberalismo: “o Estado existe para proteger os direitos e liberdade dos cidadãos que, em última instância, são os melhores juízes de seus próprios interesses”; e que deve “ter sua esfera de ação restrita e sua prática limitada de modo a garantir o máximo de liberdade possível a cada cidadão”.

As concepções de Locke foram importantes, e influenciou nos movimentos de emancipação política da classe burguesa. Contudo, suas concepções apresentavam um caráter classista, devido a defesa do *status quo* do cidadão estar condicionada à detenção de propriedade de bens, logo é visível a desigualdade.

Rousseau (Suíça, 1712-1778) aborda uma visão diferente sobre Estado de Hobbes e Locke, que acreditam que os indivíduos se orientam por interesses próprios no estado da natureza, estando o contrato social fundamentando na presença desses interesses.

[...] o estado originário do homem para Rousseau não é o da guerra de todos contra todos, mas um estado feliz e pacífico, já que o homem, não tendo outros carecimentos além daqueles que podia satisfazer em contato com a natureza, não se via no dever nem de se unir nem de combater os próprios semelhantes. Ele “possui como característica a independência e é movido por duas paixões “instinto de conservação” e a “compaixão”.”. (ROUSSEAU, 1991, p. 252-253 *apud* MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 28).

Rousseau afirma que há transformações no estado natural, devido ao processo de socialização e, conseqüentemente com o surgimento da propriedade privada. Em seu ponto de vista, a instauração da propriedade privada resulta nas desigualdades sociais, originando assim, a concorrência, egoísmo, rivalidade. Afirma ainda, que Hobbes e Locke em suas concepções, abrangem somente interesses de

alguns (detentores de propriedade), maximizando ainda mais a desigualdade social. Posto isto, Rousseau em sua obra *Do Contrato Social* indica pressuposições com o intuito de elaboração de uma ordem política efetiva, que se oponha a opressão e a desigualdade social.

Em Rousseau, o fundamento da ordem e da legitimidade sociopolítica (republicana ou democrática) resulta de um pacto ou contrato social em que cada um coloca a sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da *vontade geral*. Significa que cada indivíduo se aliena totalmente e sem reserva, com todos os seus direitos, à comunidade. Assim, o contrato social repousa numa noção e num critério básico que é a “vontade geral”. A vontade geral é entendida como o que traduz o que há de comum nas vontades individuais e não a simples soma de vontades particulares ou da maioria. O que dá suporte à vontade geral, é, pois, o *interesse comum*, que é entendido como o interesse de todos e de cada uma enquanto componentes do corpo coletivo. É com base no interesse comum que a sociedade deve ser governada. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 29).

Assim, em Rousseau a soberania na maioria das vezes é confundida com a vontade geral. Pois de acordo com Rousseau (1991, p. 167) *apud* Montañó, Duriguetto (2011, p. 29): “Só o soberano (o povo) tem qualidade para fazer a lei: o povo, submetido às leis, deve ser seu autor. Só aqueles que se associam cabem regulamentar as condições da sociedade”.

Rousseau foi um pensador que cooperou na construção da democracia política. Contudo, conforme afirma Coutinho (1996) o modo que este constrói a vontade geral é questionável, visto que não visualiza o interesse comum de instituições, grupos, classes sociais como ascensão dos interesses comuns, mas sim o interesse individual.

Outro estudioso importante foi Georg Wilhelm Friedrich Hegel (Alemanha, 1770-1831), que aborda uma discussão moderna sobre Estado. Hegel traz uma concepção de Estado diferente dos jusnaturalistas, este aborda o Estado burguês, que assinala a consolidação e desenvolvimento da sociedade capitalista. Este distingue sociedade civil e Estado político, sendo o primeiro estudioso a trazer essa distinção. Segundo Hegel:

[...] a sociedade civil é definida como um sistema de necessidades em que se desenvolvem as *relações e atividades econômicas* – um sistema de mútuas dependências individuais recíprocas, em que os indivíduos satisfazem suas necessidades através do trabalho, da divisão do trabalho e da troca -, e as *regulamentações jurídico-administrativas* – em que os indivíduos asseguram a defesa de suas liberdades, da propriedade privada e de seus interesses a administração da justiça, da polícia e das

corporações, sendo assim a esfera dos interesses privados, econômicos-corporativos (antagônicos entre os indivíduos e grupos). Assim, a sociedade civil hegeliana é um sistema não só econômico, mas também jurídico e administrativo. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 31).

Deste modo, para Hegel a sociedade civil “[...] é vista como esfera das relações econômicas, jurídicas e administrativas, não mais opondo estado de natureza e estado civil pela conformação de um “contrato””. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p, 31). Sendo o Estado uma esfera universal, onde estão presentes os *interesses universais e públicos*. De acordo com Montañó, Duriguetto (2011, p. 32) o Estado em Hegel: “[...] mantém e organiza a ordem social produzida pelo desenvolvimento histórico, tal como se manifesta no nível da sociedade civil, e configura-se como esfera superior da sociedade, que determina e contrapõe a finalidade coletiva ao interesse individual, o bem público ao bem-estar particular”.

Deste modo, o Estado é uma esfera superior que exprime os interesses da sociedade (universais e públicos), e a sociedade civil uma esfera “[...] de realizações parciais da universalidade, esfera em que a moral particular é transformada pela totalidade ética dos direitos e instituições sociais também nela existentes, como a justiça, a polícia e a corporação”. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p.33). Tendo o Estado para Hegel a finalidade de assegurar o bem público e também proteger a sociedade civil.

O Estado na tradição marxista que se diferencia da composição marxiana é composto por vários autores e diversas vertentes (epistemologista, historicista, ontológica, estruturalista, dentre outras). Contudo, é visível que todas as vertentes possuem a perspectiva de revolução e contra o modo de produção capitalista.

No método marxista, o conhecimento se dá a partir da realidade, todavia essa realidade possui uma dinamicidade. Sendo assim, têm-se algumas reflexões:

[...]a) primeiramente, que Marx não trabalha com “definições” (a-históricas, imutáveis, aplicáveis a um fenômeno em qualquer época), mas com *determinações*; ou seja, estuda seu objeto pelas particularidades e aspectos que o conformam; b) em segundo lugar, que a realidade muda, evolui, e para conhecê-la será preciso sempre retornar a ela, percebendo as novas determinações que assume. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p.34).

Dessa forma, cada estudioso do método marxista, produz conhecimentos distintos, com realidades, contextos diferentes. Neste âmbito, pode-se afirmar que na tradição marxista não há uma definição concluída sobre Estado, mas “[...]”

determinações diversas sobre o Estado em contextos variados”. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 34). A seguir tem-se a discussão e percepção de Lênin, Marx e Gramsci sobre Estado.

Karl Heinrich Marx (Alemanha, 1818-1883) foi um importante pensador, que abordou diferentes fontes do pensamento. a) teoria da luta de classes; b) teorias da mais-valia e do valor-trabalho e c) o materialismo histórico-dialético. Marx parte do pensamento de Hegel sobre Estado e sociedade civil, para o desdobramento de seus estudos sobre esse tema. Diferentemente de Hegel, Marx assinala o fundamento do Estado na sociedade civil. Para ele, “[...] o Estado é um produto da sociedade civil, expressa suas contradições e as perpetua, e não como pensa Hegel, uma esfera independente, com racionalidade própria”. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 35). Marx acredita que as condições materiais presentes em uma sociedade que se relacionam com o modo de produção, distribuição e consumo, e as relações sociais determinadas é o alicerce da consciência humana e das estruturas sociais. Segundo Marx, ao contrário de Hegel: “[...] *o Estado emerge das relações de produção*; não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, se molda pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo”. (CARNOY, 1998, p. 65 *apud* MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 35).

Sendo assim, Marx realça que o Estado origina-se das relações de produção, e profere o interesse da classe dominante, sendo essa classe a burguesia que expõe seus interesses e estende seu poder ao Estado. Neste contexto, é visível que o Estado possui um aspecto de universalidade, contudo, representa somente o interesse da classe dominante.

Vladimir Ilitich Ulianov Lênin (Rússia, 1870 – 1924) foi outro estudioso importante. Para ele “A função do Estado como *aparelho repressivo da burguesia* é destacada como o núcleo central do Estado burguês”. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 42). Lênin destaca que as ferramentas do poder do Estado são a polícia e o exército, sendo inexorável a revolução violenta. “Sem revolução violenta, é impossível substituir o Estado burguês pelo Estado proletário”. (LÊNIN, 1961, p. 29-30 *apud* MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 42).

Como definido por Marx, Lênin acredita que o Estado reproduz os interesses de uma denominada classe, sendo o principal meio de defesa desse interesse o poder coercitivo institucionalizado. Acredita ainda que o Estado burguês deve ser

destruído, sendo essa destruição realizada pelo proletariado através de um conflito armado, visto que a força armada da burguesia é o Estado. Segundo Lênin (1961, p.34) *apud* Montañó, Duriguetto (2011 p. 42): “O proletariado tem necessidade do poder de Estado, de uma organização centralizada da força, de uma organização da violência, tanto para reprimir a resistência dos exploradores como para *dirigir* a grande massa da população [...] na instalação da economia socialista”.

Lênin acredita que com a Revolução do proletariado obtêm-se o fim do aparelho do Estado, pois ainda segundo ele, a existência do Estado deve-se a desarmonia entre as classes. Com a supressão das classes, não há a primordialidade da existência do Estado.

Antônio Gramsci (Itália, 1891-1937) retrata uma realidade diferente de Marx, que tratou do capitalismo concorrencial no século XIX, tendo como foco as relações de produção. Gramsci retrata o capitalismo do século XX, no período monopolista, tendo como inquietação a *socialização política*. Todavia, é importante ressaltar, que não aconteceu uma ruptura com Marx, mas sim a preservação, configurando na captação de novas determinações da realidade.

Gramsci desenvolve suas concepções acerca de sociedade civil e Estado a partir das conceituações de Lênin, Marx e Engels. Gramsci visualiza uma forte *socialização da política*, socialização esta decorrente de organizações dos trabalhadores e do capital, de movimentos de manifestação da política burguesa, que complexifica as relações de poder e ordenação dos interesses, emergindo assim, uma dimensão da vida social, designada *sociedade civil*¹⁶.

Segundo Gramsci com essa socialização da política, há a ampliação do Estado, que adquire novas funções, e inclui no seu seio a luta de classes; o *Estado ampliado* de seu tempo e contexto, preservando a função de coerção (*sociedade política*) tal como descoberta por Engels e Marx, também incorpora a esfera da sociedade civil. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 43).

A teoria do Estado ampliado para Gramsci refere-se à sociedade civil, diferentemente da conceituação de Marx. Marx remete o Estado à sociedade civil,

¹⁶ A sociedade civil em Gramsci é assim composta por uma rede de organizações (associações, sindicatos, partidos, movimentos sociais, organizações profissionais, atividades culturais, meios de comunicação, sistema educacional, parlamentos, igreja, etc.) É uma das esferas sociais em que as classes organizam e defendem seus interesses, em que se confrontam projetos societários, na qual as classes e suas frações lutam para conservar ou conquistar hegemonia. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2010, p. 43)

sendo a sociedade civil a responsável pela organização e seus propósitos, perante as diversas fases do capitalismo, sendo assim, a estrutura. Gramsci opõe-se a esses conceitos, para ele: “[...] é superestrutura, que representa o fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico, é o complexo das relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual, e a expressão política dessas relações torna-se o centro da análise, e não a estrutura (CARNOY, 1990, p.224).

Contudo, é necessário frisar que as diferenças dos estudos de Marx e Gramsci sobre Estado, não constitui em um afastamento dos princípios marxistas. Tal fato revela a dinamicidade da realidade, onde a conjuntura vivenciada por Gramsci difere-se da de Marx. Gramsci retrata que o “[...] *Estado “integral” ou “ampliado”* se forma na conjunção de uma *sociedade política* (Estado *strictu sensu* ou Estado-coerção) e uma *sociedade civil* (esfera da disputa da hegemonia e do consenso)”. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p. 44). Ainda conforme Gramsci (2000b, p. 244) *apud* Montaña, Duriguetto (2011, p. 44): “na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que o Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção)”. Assim, para Gramsci o conjunto da sociedade política mais a sociedade civil configura o Estado.

Todavia, é necessário mencionar que o Estado para Gramsci não remete somente apenas ao aparelho repressivo burguês, mas também incorpora a hegemonia dessa classe na superestrutura. Para Gramsci (2000b, p. 331) *apud* Montaña, Duriguetto (2011, p. 45): “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais as classes dirigentes não só justifica e mantém seu domínio dos governados”. Nesse contexto, entendimento acerca do conceito hegemonia torna-se fundamental. Gramsci aponta a hegemonia como o domínio que a classe dominante possui sobre a sociedade civil, domínio este realizado através de sua liderança moral, política e intelectual. Esse domínio que a classe dominante possui sob a classe dominada tem como propósito regular a classe dominada diante os interesses da classe dominante. Assim, de acordo com Montaña, Duriguetto (2011, p. 45):

o Estado não era somente o aparelho repressivo da burguesia, ele principalmente incluía a hegemonia da burguesia na superestrutura. E hegemonia pra Gramsci não equivale à pura dominação, mas à direção social baseada num certo consenso e aceitação dos setores subalternos. (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2010, p. 45).

Gramsci assim define o Estado como a própria organização da sociedade de forma soberana. Sendo a sociedade uma organização composta por instituições públicas e privadas que se articulam, e cujo papel se modifica perante as relações de determinados grupos e poderes que se estruturam com o intuito de garantir a hegemonia de seus interesses.

O entendimento das variadas concepções de Estado é fundamental para a compreensão sobre o Estado atual. Neste contexto, é perceptível o quão as conceituações acerca do Estado acompanharam as transformações societárias. Contudo, é correto aduzir que o amadurecimento acerca das concepções de Estado está diretamente vinculado ao processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista. Sendo visível na atualidade a intensificação do papel do Estado em atender e socorrer o mercado, e ainda sua atuação como um gestor de crises, não dispendo nenhum interesse em dizimá-las.

3.2 Desenvolvimento do Estado brasileiro

Para adentrar na discussão sobre gestão da política de saúde e os desdobramentos para as relações e condições de trabalho dos profissionais da saúde torna-se necessário compreender o desenvolvimento da sociedade brasileira, por meio de uma alusão histórica, com abordagem de aspectos econômicos, políticos, sociais, que interferem diretamente no processo de gestão.

Importante ressaltar que o resgate histórico possibilita apreender os fundamentos constituintes da sociedade brasileira, essenciais para a compreensão do processo de gestão atual.

A colonização não ocorreu somente no Brasil, mas também no continente latino-americano. Tal fato auxilia na compreensão dos acontecimentos daquele período, que ocorreram com a interposição europeia em terras do continente americano, até aquele momento desconhecidas.

A formação da sociedade brasileira tem sua origem na situação de Colônia de Portugal, no período denominado “expansão marítima”¹⁷. O século XVI foi marcado

¹⁷ “É importante lembrar que vários fatores levaram os países do “velho mundo” a essa empreitada. Dentre eles, Fausto (1997) destaca a necessidade de enfrentamento de uma crise econômica da Europa Ocidental, que em meio a guerras, escassez de alimentos e epidemias, colocava como única

pela expansão territorial valorizada pelos europeus, onde se realçam a dominação de terras ocidentais e apoderamento marítimo, no Brasil e em todo continente americano. Sendo importante avultar, que este período de colonização brasileira perpassou por diferentes sentidos, destacando as colônias de povoamento e de exploração.

Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileira. (PRADO JÚNIOR, 2011, p.30).

Concorda-se com Carvalho (2017, p. 24) ao afirmar que: “A colonização foi um empreendimento do governo colonial aliado a particulares”, estando diretamente ligada a um caráter comercial. O período de colonização do Brasil (1530-1815) foi caracterizado por uma economia substancialmente agroexportadora, a destacar a produção de açúcar, um produto próspero no mercado da Europa, também produtos tropicais como o tabaco. A agricultura brasileira não foi um fato ao acaso, a existência de terras e o clima tropical foi essencial para a realização desta atividade, que vinha a responder as demandas europeias.

É importante sublinhar, que o período colonial foi marcado pela acentuada exploração de bens naturais e recursos como o açúcar mencionado anteriormente e o extrativismo mineral. Destacando-se assim, “[...] o latifúndio monocultor e exportador de base escravista”. (CARVALHO, 2017, p. 24).

A produção de açúcar era favorável à coroa portuguesa, pois lhe propiciavam uma balança comercial favorável e ainda afixava o povoamento na colônia. Outra importante atividade econômica desse período foi a criação de gado, que floresceu no interior do Brasil como atividade secundária da extensa propriedade agrícola. A escravidão¹⁸ foi também um fator marcante desta época, estando presente em todos

alternativa a “expansão da base geográfica e da população a ser explorada” (p.21). Portugal possuía uma localização geográfica estratégica, além de uma “experiência acumulada ao longo dos séculos XIII e XIV, no comércio de longa distância” (Idem p. 21) e estes fatores, somados aos interesses econômicos de diversas classes e grupos sociais, fizeram com que os lusos se lançassem às “Grandes Navegações”. (SANTOS, 2012, p. 54-55).

¹⁸ “O fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão. Os escravos começaram a ser importados na segunda metade do século XVI. A importação continuou ininterrupta até 1850, 28 anos após a independência. [...] Embora concentrados nas áreas de grande agricultura exportadora e de mineração, havia escravos em todas as atividades, inclusive urbanas. [...] A escravidão penetrava em

os locais, classes da sociedade, sendo a sociedade colonial totalmente escravista. Prado Júnior (2011, p. 124-125) salienta que:

[...] a colonização portuguesa foi estritamente levada pelas circunstâncias em que se processou. [...] A grande exploração agrária – o *engenho*, a fazenda – é consequência natural e necessária de tal conjunto; resulta de todas aquelas circunstâncias que concorrem para a ocupação e aproveitamento deste território que havia de ser o Brasil: o caráter tropical da terra, os objetivos que animam os colonizadores, as condições gerais desta nova ordem econômica do mundo que se inaugura com os grandes descobrimentos ultramarinos, e na qual a Europa temperada figurará no centro de um vasto sistema que se estende para os trópicos a fim de ir buscar neles os gêneros que aquele centro reclama e que só eles podem fornecer. São esses, em última análise, os fatores que vão determinar a estrutura agrária do Brasil colônia. Os três caracteres apontados: a grande propriedade, monocultura, trabalho escravo são formas que se combinam e completam; e derivam diretamente e com consequência necessária daqueles fatores. Aliás, em todas as colônias que concorrem, não só no Brasil, tais caracteres reaparecem.

No que tange à ordem administrativa, desenvolve no Brasil uma estrutura patrimonialista que é formada a partir de dois vetores: a da estrutura própria de dominação da coroa, que se profere por meio da centralização no poder central e o poder nas mãos dos proprietários rurais que é essencial para o andamento político, social e econômico da colonização brasileira. Assim, desenvolve-se no Brasil, uma ordem patrimonialista, “[...] que parte do poder central e se irradia como referência administrativa adequada para a formalização do exercício do poder patriarcal dos proprietários rurais”. (SOUZA FILHO, 2013, p. 83-84). Assim, de acordo com Filho (2013, p. 84): “O patrimonialismo nas terras brasileiras, dessa forma, deitará raízes na estrutura do poder central e também na organização do poder local.”.

Nesta contextura, é visível a dominação realizada pelos burgueses representantes do comércio, em maioria os portugueses e, pelos proprietários rurais, que para além da produção de mercadorias dirigidas ao comércio, responsabilizavam-se pela manutenção da ordem regulada pela coroa. Sendo importante ressaltar que “[...] os colonos portugueses vieram para serem dirigentes,

todas as classes, em todos os lugares, em todos os desvãos da sociedade: a sociedade colonial era escravista de alto a baixo”. (CARVALHO, 2017, p. 25-26).

“A escravização de índios foi praticada no início do período colonial, mas foi proibida pelas leis e teve a oposição decidida dos jesuítas. Os índios brasileiros foram rapidamente dizimados. Calcula-se que havia na época da descoberta cerca de 4 milhões de índios. Em 1823 restava menos de 1 milhão. Os que escaparam ou se miscigenaram ou foram empurrados para o interior do país”. (CARVALHO, 2017, p. 26)

empresários comerciais, mais não trabalhadores”. (SANTOS, 2012, p. 56).
Concorda-se com Souza Filho (2013, p, 84) ao aludir que:

Dessa forma, podemos perceber como a ordem administrativa construída no Brasil está coerente com a estrutura de dominação – exercida pela burguesia comercial e pelos proprietários rurais – conduzida pelo Estado Patrimonialista português, que ganha forma particular ao se organizar no Brasil.

É indispensável para nossos estudos, compreender que não existia nenhuma apreensão dos portugueses em construir no Brasil uma sociedade emancipada, nem tampouco um projeto que visasse a autonomia diante às terras descobertas. Como retratado anteriormente, e como afirma Prado Júnior (2017): “O sentido da evolução brasileira ainda se firma por aquele caráter inicial da colonização”, caracterizado pela acentuada exploração e dominação.

A presença do patrimonialismo no Brasil não advém somente da ordem estamental da centralização do Estado, pois é necessária a burocratização para responder as demandas do desenvolvimento capitalista. Nem representa um atraso no que refere-se a elite econômica. Conforme alude Souza Filho (2013, p. 85):

Na verdade, o patrimonialismo brasileiro se mantém vivo devido, principalmente, à articulação que se efetiva, no início, sob a batuta do Estado Patrimonial colonial, entre a burguesia comercial e os proprietários rurais, selando uma conciliação entre os interesses divergentes e visando realizar a dominação política no País.

Alguns aspectos são importantes para melhor apreensão deste período. O primeiro aspecto reporta-se a respeito do sistema racional-formal de caráter burocrático da administração colonial, em virtude da colonização remeter fundamentalmente à exploração de recursos naturais em benesse do mercado europeu, auxiliando o movimento de acumulação capitalista primitiva. Contudo, com a vinda da corte de Portugal para o Brasil, que ocorre com a transferência do Império Português de Lisboa para o Rio de Janeiro, há o revigoramento do patrimonialismo do poderio central no Brasil. Assim, as decisões referentes ao comércio, às relações externas passam a serem realizadas no Brasil¹⁹.

¹⁹ “Em outras palavras, a dimensão burocrática da administração patrimonial portuguesa, que não se encontrava presente na administração colonial, passa a existir no Brasil a partir de 1808. Com a chegada da corte ao Rio de Janeiro, conforme salienta Faoro, “a nobreza burocrática defronta-se aos proprietários territoriais, até então confinados às câmaras, em busca destes de títulos e das graças

O segundo aspecto diz respeito a função dos proprietários rurais na administração colonial, estes possuíam um papel essencial na ordem político-administrativa da colônia. Eram sujeitos centrais na ordenação econômica, política, administrativa e social daquela época. O que representou o começo da consolidação política deste segmento. Por fim ressalta-se a exclusão dos setores populares decorrente do processo de dominação corrente na fase colonial. Concorde-se com Mazzeo (1997, p. 88) *apud* Souza Filho (2013, p. 88) ao afirmar que:

[...] a nascente da burguesia comercial brasileira, além de também se conciliar com os interesses externos da burguesia estrangeira, irá se conciliar internamente com os interesses das elites tradicionais (proprietários rurais) visando à exclusão das massas da participação política e à possibilidade de usufruir da estrutura do Estado brasileiro de forma compartilhada com os segmentos de origem latifundiária e escravista.

Para compreender a consolidação do patrimonialismo na sociedade brasileira e a origem burocrática administrativa que se situa no período imperial à primeira república, é essencial fazer um resgate histórico deste período.

O extrativismo mineral, característico do período colonial provocou transformações significativas na sociedade brasileira no decorrer do século XVIII. Neste cenário, constata-se uma sociedade cada vez mais heterogênea e o crescimento da miscigenação (negros, brancos e indígenas), tornando a sociedade brasileira diversificada.

Nesta contextura, a medida que ampliava a economia mineradora, a sociedade brasileira tornava-se progressivamente miscigenada e urbanizada. Sendo importante mencionar, que o período de colonização brasileira aconteceu no período de passagem do feudalismo para o capitalismo na sociedade europeia, o que demonstra fragmentos do sistema feudal na sociedade brasileira.

Em 1808 com a vinda da família real no Brasil, ocorreram intensas transformações que alteraram a sociedade brasileira. Transformações estas que sucederam a datar na ascensão a Reino Unido de Portugal, a 1822 com a independência do Brasil²⁰. Contudo, mesmo com a independência da sociedade

aristocráticas. A corte está diante de sua maior tarefa [...]: criar um Estado e suscitar as bases econômicas da nação.” (FAORO, 2004, p. 249 *apud* SOUZA FILHO, 2013, p. 86).

²⁰ “A principal característica política da independência brasileira foi a negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, tendo como figura mediadora o príncipe D. Pedro. Do lado brasileiro, o principal negociador foi José Bonifácio, que vivera longos anos em Portugal e fazia parte da alta burocracia da metrópole. Havia sem dúvida participantes mais radicais, sobretudo

brasileira, esta ainda precisava do mercado exterior e o estímulo econômico europeu para o seu crescimento interno.

A independência não introduziu mudança radical no panorama descrito. Por um lado a herança colonial era por demais negativa por outro, o processo de independência envolveu conflitos muito limitados. Em comparação com os outros países da América Latina, a independência do Brasil foi relativamente pacífica. [...] Não houve grandes guerras de libertação como na América espanhola. (CARVALHO, 2017, p. 31-32).

Diante essa contextura, pode-se afirmar que mesmo com a independência, o Brasil ainda tinha em seu cerne vestígios da era colonial, sendo a independência um movimento voltado para a elite.

A Proclamação da República em 1889 não alterou o quadro, trazendo as mesmas particularidades do período colonial: com a omissão dos setores populares no processo de dominação e a intensa presença e a efetuação das predileções da elite. Deste modo, concorda-se com Carvalho (1987, p. 140), ao afirmar que: “O povo assistiu bestializado a Proclamação da República”, sendo este movimento desconhecido pela sociedade.

Na esfera econômica este período foi marcado pela abundância do café, produto este que produziu maior capital para o Brasil naquele momento. Destacam-se também outros produtos: cacau, borracha, açúcar e algodão.

A economia cafeeira expandiu-se no final do século XIX, principalmente na região sudeste, a destacar Minas Gerais e São Paulo²¹, o que propiciou o surgimento de grandes fazendeiros, que se enriqueciam cada vez mais, adquirindo poder político e econômico em esfera nacional. Carvalho (2017, p. 47) afirma que:

A Primeira República ficou conhecida como “república dos coronéis”. Coronel era o posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional. O coronel da Guarda era sempre a pessoa mais poderosa do município. Já no Império ele exercia grande influência política [...] O coronelismo era a aliança desses chefes com os presidentes dos estados e desses com o presidente da República.

padres e maçons. Mas a maioria deles também aceitou uma independência negociada. A população do Rio de Janeiro e de outras capitais apoiou com entusiasmo o movimento de independência, e em alguns momentos teve papel importante no enfrentamento das tropas portuguesas. Mas a sua principal contribuição foi secundar por meio de manifestações públicas a ação dos líderes, inclusive a de D. Pedro. O radicalismo popular manifestava-se sobretudo no ódio aos portugueses que controlava as posições de poder e o comércio nas cidades costeiras”. (CARVALHO, 2017, p.32).

²¹ Destaca-se neste contexto a denominada “política do café com leite”, época esta em que os estados de Minas Gerais e São Paulo, no momento a grande oligarquia econômica do Brasil, se alternavam na escolha do governante do país.

Destaca-se assim, na Primeira República o coronelismo, que se expandiu em várias regiões do Brasil, interferindo diretamente na organização econômica e política do país. Outro fator presente nessa conjuntura é a escravidão²², que foi um agravativo para a concretização da cidadania no país.

A herança colonial pesou mais na área dos direitos civis. O novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechando a ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram-se persistentes. A escravidão só foi abolida em 1888, a grande propriedade ainda exerce seu poder em algumas áreas do país e a desprivatização do poder público é tema da agenda atual de reformas. (CARVALHO, 2017, p. 50-51).

Sendo o desenvolvimento do Estado brasileiro fundado: “Na relação entre o moderno e o arcaico, entre a modernização capitalista e a conservação dos resquícios de uma sociedade fundada no escravismo moderno e nas relações coronelistas que se expressa a questão social nas particularidades na formação social do país”. (BASÍLIO, 2016, p. 85).

No que tange a ordem administrativa do período imperial e da Primeira República, é fundamental retornar a alguns aspectos citados anteriormente para compreender a organização da ordem administrativa deste período.

Antes de traçar o resgate histórico deste período é crucial avultar que:

O Estado durante o período colonial será a expressão do poder da nobreza, da burguesia comercial (que só se interessa na exploração colonial) e do poder senhorial. A dimensão patrimonialista da administração brasileira advém, de um lado, do poder do Rei de Portugal que controla o reino, baseado numa organização centralizada e, de outro lado, da tradição descentralizada da estrutura “patriarcal” dos proprietários rurais. À dimensão burocrática, apesar de praticamente ausente, existe devido à necessidade de se organizar os empreendimentos da coroa (comércio, navegação). (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016. P. 155).

O período imperial é constituído pelos proprietários rurais na base do poder político. Entender essa circunstância é fundamental para compreender o

²² “A abolição final só começou a ser discutida no Parlamento em 1884. Só então, também, surgiu um movimento popular abolicionista. A abolição veio em 1888, um ano depois que a Espanha a fizera em Cuba. O Brasil era o último país de tradição cristã e ocidental a libertar os escravos. E o fez quando o número de escravos era pouco significativo. Na época da independência, os escravos representavam 30% da população. Em 1873, havia 1,5 milhões de escravos, 15% dos brasileiros. As vésperas da abolição, em 1887, os escravos não passavam de 723 mil, apenas 5% da população do país”. (CARVALHO, 2017, p. 52-53).

desenvolvimento da estrutura administrativa do Brasil. Tal fato é decorrente das objeções que se tempestuam no decorrer da época da colonização.

Prado Júnior indica três contradições centrais. A primeira é a contradição entre os interesses da burguesia comercial, credora da grande lavoura, e os dos proprietários de terra – a “nobreza” da terra: latifundiários e senhores de engenho -, que são os devedores dessa burguesia. A segunda é a contradição étnica baseada na estrutura escravista colonial, que produziu o preconceito racial em relação ao negro e ao índio. A última contradição, apesar de ser utilizada muito mais como justificativa das ações extremadas da época do que pela centralidade de sua importância, vincula-se aos abusos realizados pela ordem administrativa em relação à cobrança de impostos, ao recrutamento militar etc. Segundo Prado Júnior, mesmo antes da chegada da corte portuguesa ao Brasil, essas contradições “já estão latentes, e começam a se manifestar em sintomas alarmantes que põem em xeque toda a estrutura colonial. (PRADO JÚNIOR, 1981, p. 70).

Esse contraste entre os grandes proprietários e a burguesia comercial caracteriza como o ponto central que influirá diretamente no modelo de administração da sociedade brasileira naquele período. “[...] enquanto país independente, constituída a partir do Estado Patrimonialista português, mas que ganha traços particulares oriundos do sistema colonial brasileiro”. (SOUZA FILHO, 2013, p. 88-89).

Durante o século XIX com o crescimento do capitalismo industrial nos países centrais, decorre a crise econômica da colônia. Essa crise deve-se ao fato de que, com o desenvolvimento do capitalismo industrial, não há mais necessidade de metais preciosos e produtos agrícolas, mas sim a expansão do mercado de matérias-primas e alimentos. Neste contexto:

[...] o Estado brasileiro será forjado a partir da hegemonia dos proprietários rurais em articulação com setores nativos da burguesia comercial que expressam a composição da classe dominante da economia mercantil escravista nacional, a qual será estruturada a partir da crise da economia colonial. (CARDOSO DE MELLO, 1998, p. 53 *apud* SOUZA FILHO, 2013, p. 89)

Neste cenário destaca-se a o desenvolvimento da economia mercantil-escravista nacional cafeeira, que tem como função: “[...] rebaixar os custos de reprodução da força de trabalho e dos elementos componentes do capital constante, a partir do fornecimento, a baixo custo, de produtos alimentares e matérias-primas”. (CARDOSO DE MELLO, 1998, p. 44-45 *apud* SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 154). O desenvolvimento da economia cafeeira implica em transformações na esfera

dos grandes fazendeiros²³, onde os estes fazendeiros (homens de negócio) passam a integrar a oligarquia agrária, que comandará a República Velha, em âmbito econômico e político. Em conformidade com Souza Filho; Gurgel (2016, p. 155):

Na República Velha, o Estado, enquanto estrutura de dominação, será a expressão das reivindicações dos comerciantes e dos fazendeiros de café, predominantemente, ou seja, do capital cafeeiro. Nesse sentido, a lógica racional-burocrática, necessária ao desenvolvimento capitalista, deverá ser mantida, porém de forma articulada à lógica patrimonialista, necessária à manutenção do poder e das aspirações tradicionais de *status*, mando e utilização privada do bem público, presentes tanto na cultura dos proprietários de terra quanto na dos comerciantes.

É importante salientar que durante o Império e a República Velha o patrimonialismo se justapõe a burocracia da ordem administrativa pública, posto que se tem como classe dominante a oligarquia agrária de uma economia escravista mercantil e da economia exportadora capitalista. Nessa circunstância “A exigência da racionalidade burocrática limita-se a determinadas ações relativas à política econômica de proteção à exportação, segurança e integração nacional. A ausência de direitos civis, políticos e sociais, reduz a necessidade de estrutura burocrática do Estado”. (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 155).

O patrimonialismo foi uma particularidade da ordem administrativa brasileira naquele período, com vistas à expansão do capitalismo brasileiro dependente. A ordem administrativa brasileira naquele momento se realizava através da *“imbricação do patrimonialismo com a burocracia, na medida em que estava vinculado à dominação constituída por frações senhoriais/oligárquicas e burguesas para conduzir o processo de expansão capitalista que tem início no Império e se consolida na República Velha”*. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 156).

Ao final da República Velha entra em crise a hegemonia da oligarquia cafeeira e a economia exportadora capitalista, findando este período, e dando início a um novo ciclo, cujo desígnio político é a urbanização e industrialização do Brasil.

A década de 1930 até meados da década de 1940 foi uma fase muito significativa para a história brasileira. Este período foi marcado por transformações no âmbito da produção, onde as importações dos produtos manufaturados são

²³ “Essa transição de senhores para fazendeiros realiza-se ao longo do século XIX e explicita, por um lado, o processo de aburguesamento do proprietário rural, e, por outro lado, determina o vínculo desse setor com a estrutura tradicional de poder. Esse vínculo torna-se mais evidente na dimensão “coronel” que esses atores desenvolverão a partir do final do século XIX”. (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 154-155).

substituídas pela indústria nacional, evidenciando o processo de urbanização e industrialização da sociedade brasileira. Nesta fase “[...] a dinâmica de acumulação passa a se assentar na expansão industrial”. (SANTOS, 2012, p. 72).

Neste cenário a Revolução de 1930²⁴ foi um fato marcante onde simboliza uma nova estrutura social e política no Brasil: urbanização e industrialização sob o controle do Estado. Esse processo de urbanização e industrialização é conduzido:

a partir da articulação entre a economia agrária e a indústria emergente, constituindo um entrelaçamento entre características de origem colonial (latifúndio e trabalho escravo) e capitalista de produção, através da relação entre a produção agrícola baseada numa intensiva exploração de trabalho e a recente produção industrial que se beneficia daquela exploração. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 157).

Assim, não houve rompimento abrupto com a burguesia agrária, sendo a economia cafeeira realizada até 1944. Essa relação entre o setor da agricultura e o setor industrial em ascensão exprime-se na utilidade da agricultura para o desenvolvimento do setor industrial, através da propiciação de alimentos e da força de trabalho, da conservação do modelo antigo de acúmulo no setor da agricultura, embasado na intensa exploração da força de trabalho. Fernandes (1981, p. 45) ao analisar este período afirma que:

o desenvolvimento capitalista no Brasil se processa a partir de uma dupla articulação: “1.) internamente, através da articulação do setor arcaico ao setor moderno [...]; 2.) externamente, através do complexo econômico agroexportador às economias capitalistas centrais

É visível neste contexto, a aliança entre o setor industrial emergente e a oligarquia agrária, essa relação favorece o desenvolvimento do processo de urbanização e industrialização da sociedade brasileira, que implica diretamente na amplificação das relações capitalistas.

²⁴ “A Revolução de 1930 pode ser considerada como um ponto divisório entre dois períodos distintos da história da sociedade brasileira: a época de vigência do sistema agrário-comercial, amplamente vinculado ao capitalismo internacional, e a do sistema urbano-industrial, voltado para o mercado interno, que emergia paulatinamente, encontrando bases cada vez mais sólidas de expansão. Antes de 1930, um parque industrial ainda incipiente não permitira a concentração do proletariado, mas a questão social já se fazia perceber localizadamente. As condições de trabalho eram precárias e o estado de tensão era permanente por falta de uma legislação trabalhista. A partir de 1930, o Brasil entrou num período de maior desenvolvimento econômico. Simultaneamente registrou-se um incremento da taxa de crescimento da população e de urbanização.” (BULLA, 2003, p. 5)

No que tange a estrutura administrativa, em 1938 cria-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp)²⁵ cujo objetivo era o desenvolvimento e organização da administração em um aspecto racional, sendo fundamental para o fortalecimento da ordem burocrática. Neste período também: “há a criação de estatutos e normas para áreas mais fundamentais da administração pública, especialmente quanto à gestão de pessoas (1936), compras governamentais (1931) e execução financeira (1940)”. (TORRES, 2004, p. 147 *apud* SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 157).

Assim, conforme alude Souza Filho, Gurgel (2016, p. 158):

o desenvolvimento da administração pública, a partir de 1930, não se configurará como um processo de racionalização ampla da ordem administrativa, para implementar o projeto de industrialização e urbanização, mas sim num processo que, ao ampliar a dimensão burocrática, combinará a lógica racional-legal com os traços patrimonialistas da lógica pré-capitalista, na medida da permanência da oligarquia agrária na estrutura de poder, devido ao papel da agricultura para o processo de acumulação do capital industrial.

No ano de 1937 há a introdução da ditadura varguista na sociedade brasileira. Nessa conjuntura, o alargamento burocrático é exercido por meio de privação da democracia, distanciando-se de alguns âmbitos sociais, a realçar trabalhadores, intensificando seu aspecto autocrático. Conforme cita Santos (2012, p.73): “[...] a centralização do poder é a grande marca de Getúlio, que implementa um “governo forte” e inaugura um discurso nacionalista. Destaca-se neste contexto a utilização do Dasp pelo governo varguista, mecanismo este de base política, cujo propósito é o domínio da administração pública. O uso do Dasp como suporte da ditadura varguista culminou no “insulamento burocrático”, que de acordo com Nunes (1997, p. 34) *apud* Souza Filho; Gurgel (2016, p. 158):

[...] o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. [...] O insulamento burocrático significa a

²⁵ “ A criação do Dasp, em 1936, foi a primeira tentativa de criar uma burocracia profissionalizada no Brasil. [...] Para os autores do Plano, a administração gerencial no país é introduzida pelo Decreto – Lei nº 200/67, que expandiu a administração indireta para flexibilizar a administração do Estado, dando-lhe maior operacionalidade”. (BEHRING, 2008, p. 179).

“Essa dimensão de intervenção do Dasp tem como tentativa institucionalizar o “universalismo de procedimentos” na administração pública brasileira. Nas palavras do autor, “em geral o universalismo de procedimentos é associado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei, exemplificada pelos países de avançada economia de mercado, regidos por um governo representativo”. (NUNES, 1997, p. 35 *apud* SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 157).

redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel [...] ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico.

Assim, o processo de insulamento não prevê a exclusão de acesso ao mecanismo burocrático, contudo, conserva esse acesso para os setores dominantes e bloqueia para os setores dominados da sociedade. A partir disso, assevera-se que a *burocracia* se amplia na sociedade brasileira baseada em três motivos indispensáveis. Souza Filho; Gurgel (2016, p. 159) assinala esses determinantes:

- a) criar condições institucionais para implementar o projeto de expansão capitalista, estruturando “universalismo de procedimentos”; b) manter relações com o esquema de privilégios patrimonialistas já existente e que será ampliado e centralizado; c) viabilizar a sustentação do regime ditatorial, via fortalecimento do poder central, através de estratégias de “insulamento burocrático”. Esse processo constitui a *modernização conservadora na administração pública*.

Posto isto, a administração da sociedade brasileira neste período tem como características a centralização do poder, o aprofundamento relacionado à industrialização e um caráter racional-legal. Engloba um caráter autoritário, devido ser mecanismo de suporte político do regime ditatorial e procura meios de encadear o aspecto patrimonialista ao burocrático.

No que tange à política social brasileira, esta possuía um caráter desenvolvimentista e populista, baseada na conceituação de cidadania regulada (SANTOS, 1987). Neste período há a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que tem como propósito a regulação dos contratos de trabalho, dos sindicatos e das profissões, o da previdência social, que busca incorporar seletivamente a classe trabalhadora no plano de industrialização em desenvolvimento. E há também a criação do Ministério da Saúde e da Educação, que estrutura o nível secundário, anteriormente inexistente, e neste momento tem como propósito a qualificação da mão de obra das indústrias em crescimento. Esses foram ganhos importantes para a população, todavia, a garantia dos direitos sociais se limitava somente aos trabalhadores urbanos, que através de contribuições previdenciárias eram abonados pelos mínimos da proteção social brasileira, explicitando assim, a inexistência da regulação do trabalho no âmbito rural. Consoante com Souza Filho, Gurgel (2016, p. 159): “[...] não existe um projeto de universalização e aprofundamento de direitos sociais e, portanto, a *estrutura*

burocrática organizada para operar as políticas sociais se efetiva, também, de forma seletiva e limitada”.

Deste modo o desenvolvimento das políticas sociais neste período no Brasil se ajusta no modo de inclusão limitada e seletiva das classes subalternizadas às riquezas criadas nacionalmente pela instituição da organização industrial. (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016). Esse modo de operacionalização das políticas sociais permanecerá até 1964 com a instituição do golpe.

A partir de 1950, os propósitos da classe dominante era encaminhar a economia do Brasil a um novo grau de expansão do capitalismo. Segundo Cardoso de Mello (1998, p. 117) *apud* Souza Filho (2013, p. 115) a partir da década de 1950, propriamente entre 1956 e 1961: “estrutura-se no país um novo padrão de acumulação caracterizado por um processo de industrialização pesada, que “implicou um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados”..”. Sendo este período conforme alude Fernandes (1981, p. 251-258): “o de início da irrupção do capitalismo monopolista no Brasil”.

Posto isto, para propulsar a industrialização, a classe industrial vinculou-se às esferas tradicionais e submeteu-se ao capital exterior. Desenvolvendo-se assim, dependência econômica e meios novos de subdesenvolvimento.

Politicamente, o desenvolvimentismo se apresenta, conforme analisa Ianni (1989, p. 98), como ideologia da conversão do capital agrícola, comercial e bancário em capital industrial, a conversão do poder econômico da burguesia em poder político e, por fim, a conversão do Estado patrimonial em Estado burguês. A partir da década de 1950, será consolidado o Estado desenvolvimentista brasileiro, cujo início se encontra na inflexão econômica, política e social ocorrida no País a partir da revolução de 30. Segundo Fiori, o consenso em torno do projeto de criar uma economia nacional industrializada liderada pela intervenção planejada do Estado consolidou-se a partir dos anos 1950 na América Latina foi a contraface da hegemonia *keynesiana* na Europa. (FIORI, 1995, p. 123 *apud* SOUZA FILHO, 2013, p. 116).

Perante esta conjuntura, a estrutura administrativa brasileira precisará se amoldar diante essa celeridade da expansão industrial e de começo da eclosão do capitalismo monopolista. Assim, a ordem administrativa deste período reproduzirá as peculiaridades da ordem administrativa que se ordena a partir de 1930, sendo uma tática diante a “irrupção do capitalismo monopolista”. Essa estratégia de

administração ampliará o insulamento da estrutura burocrática²⁶, fortificará mais ainda o patrimonialismo, por meio da implantação de políticas sociais (assistência social) e da conservação do poder dos dirigentes do estado e interromperá as atitudes iniciais relacionadas no alargamento do “universalismo de procedimentos” prometido na ordem burocrática. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016).

O meio de desenvolvimento do “insulamento burocrático” é feito pela *Assessoria Econômica* fixada no governo varguista, e também pelos *Grupos Executivos* criados por Juscelino Kubistchek. “Ou seja, a ordem burocrática brasileira vai se fortalecendo a partir da dimensão que reduz o “escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel”. (NUNES, 1997, p. 34 *apud* SOUZA FILHO, GURGEL, 2013, p. 160-161). Assim sendo, o desenvolvimento da democracia na estrutura burocrática são possibilidades inexploráveis e não desenvolvidas.

No domínio das políticas sociais a ordem administrativa será a mesma. Contudo há o crescimento quantitativo das instituições de caráter previdenciário, que implicará na “intensificação da combinação de especialização burocrática com lealdade patrimonialista” (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 161), adquirida pela conservação do denominado empreguismo em compensação de suporte político. Neste ambiente de desenvolvimentismo do Estado brasileiro, concorda-se com Souza Filho, Gurgel (2016, p. 161) ao sustentarem que:

A ordem administrativa no contexto de consolidação do Estado desenvolvimentista se desenvolverá a partir da expansão da dimensão da racionalidade capitalista e da especialização técnica da burocracia, num quadro de insulamento de uma estrutura paralela de gestão, evitando a utilização dos mecanismos de mérito e de impessoalidade na composição de seus quadros. Essa expansão será articulada à manutenção dos espaços patrimoniais e clientelistas no campo das políticas sociais – visando à incorporação seletiva e parcial das classes trabalhadoras – e na forma de participação das camadas dominantes tradicionais na estrutura do poder. Dessa forma, a dimensão de racionalidade da burocracia em seu sentido de estruturação formal e impessoal de procedimentos será bloqueada, inviabilizando a construção de uma ordem administrativa que pudesse contribuir com o fortalecimento de ações voltadas aos interesses das classes populares.

²⁶ De acordo com Souza Filho, Gurgel (2016, p. 160) essa dimensão “insulada” da ordem burocrática “é a dimensão utilizada para viabilizar a ação racional destinada à organização institucional, legal e econômica necessária para a fase de industrialização em pauta, combinada com a exclusão dos setores populares”.

A administração pública da década de 1950 será radicalizada com a institucionalização da ditadura militar instrumentalizada pelo Decreto n. 200/67²⁷. Assim, em 1967 apresenta-se um novo modelo de administração da sociedade brasileira, contudo, há apenas uma potencialização na estrutura administrativa dos anos 1950 por meio da padronização e estabelecimento de suas ferramentas, para solidificar o modo de monopolização do capital no contexto de desenvolvimentismo brasileiro. Sendo a reforma administrativa de 1967 essenciais para o desenvolvimento do capitalismo monopolista.

Neste cenário destaca-se a conservação da desigualdade social, que decorre do processo de acumulação coadunável com o processo de monopolização do capital e a expansão das indústrias. Ressaltando-se assim, a acentuada exploração da força de trabalho, como meio de defrontação da contradição existente entre as forças produtivas e as relações de produção. Nesta conjuntura: “o aprofundamento da taxa de exploração do trabalho apresenta-se como requisito estrutural da expansão monopólica. Esse fato reafirma a estrutura de *superexploração da força de trabalho* no Brasil”. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 162).

Deste modo, pode-se assegurar que a reforma de 1967 está relacionada à expansão do capitalismo monopolista. Onde é visível a exclusão da classe trabalhadora do acesso à riqueza socialmente produzida, das decisões políticas e domínio da classe dominante. Assim este cenário é caracterizado pela expansão e institucionalização da ordem administrativa antecedente, entretanto, com a consolidação do capitalismo monopolista e sua inserção na esfera internacional. Essa expansão da estrutura administrativa ocorre através da descentralização²⁸, fato que implica diretamente na administração pública. Entre as consequências desta expansão, está a diferenciação que se instituiu na intervenção da administração indireta direcionada para procedimentos econômicos, optada para auferir aplicações em termos de qualificação profissional, infraestrutura, remuneração dos servidores e a administração direta (e a indireta social), “responsável pelas políticas públicas

²⁷ “O Decreto-lei n. 200/67 expressa o coroamento legal e institucional da estrutura administrativa desenvolvida na década de 1950 para operar a “irrupção do capitalismo monopolista”. Ou seja, o Decreto-lei n. 200 não apresenta inovação substantiva em relação à estrutura da ordem administrativa que já vinha sendo adotada desde a década de 1940 e que foi intensificada na década de 1950”. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 162).

²⁸ Conforme Torres (2004, p. 156-157) *apud* Souza Filho, Gurgel (2016, p. 163): “a descentralização proposta em 1967 se refere a três planos: na própria administração direta, através da distinção entre direção e execução; na relação estabelecida entre administração federal e unidades da federação e, por fim, na transferência para a administração indireta e iniciativa privada de determinadas ações”.

mais fundamentais na área social, era sucateada, desmotivada, mal remunerada e desaparelhada, deixando boa parte da população brasileira sem uma ação estatal minimamente razoável”. (TORRES, 2004, p. 156-157 *apud* SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 163). E ainda, a inserção de medidas empresariais na ordem administrativa, o que gerou um sistema de concorrência intraburocrático.

Essas consequências implicarão diretamente na expansão de direitos no núcleo da estrutura burocrática da administração pública e na consolidação e amplificação do universalismo. Tendo em vista, que o caráter concorrencial irá se estender para além do âmbito da administração indireta, indo para a esfera da administração pública, o que dificulta a articulação entre os diversos órgãos da administração essenciais para a elaboração de políticas sociais. E também, a valorização da administração direta nas áreas voltada as forças armadas, à fazenda, relações exteriores acometerá de forma nefasta as organizações responsáveis pelo desdobramento das políticas sociais.

O período que se estende os anos 1964 á 1979 é marcado pela limitação dos direitos políticos e civis, e referente aos direitos sociais efetuados na ditadura militar, esta fase assinala o “desmonte do aparato de regulação da cidadania, unificando, uniformizando e ampliando os serviços sociais, com certa tendência universalizante. Como não se procedeu a uma alteração substancial das bases de financiamento das políticas sociais, [...], ampliaram-se os serviços de baixa qualidade”. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 164).

A baixa qualidade das políticas sociais, a expansão não proporcional dos investimentos para implantação dos serviços é característico deste cenário. Advindo de diversos fatores como investimento nas instituições de administração indireta encarregadas pela interposição da economia do Estado e o privilégio em outras áreas (relações exteriores, fazenda, forças armadas). Contudo, apesar destes fatores, ocorreu um alargamento da ordem administrativo-burocrática da esfera social. No que concerne ao campo das políticas sociais, especialmente no âmbito da assistência social, continuou em vigor a articulação com o padrão patrimonialista como meio de realizar a ordem administrativa desta esfera.

Sinteticamente este período que compreende os anos de 1950 à 1979, fase esta de expansão e consolidação do capitalismo monopolista, conforme Souza Filho, Gurgel (2016, p. 164-165) a materialização da administração pública da sociedade brasileira é notada da seguinte maneira:

- a) para questões de segurança, relações internacionais e questões fiscais – *BUROCRACIA valorizada e reconhecida*;
- b) para a questão social – *Mix de BUROCRACIA centralizadora, autoritária e sucateada, fundada no corporativismo estatal* (Estado controlando as instituições da sociedade civil, principalmente as vinculadas ao trabalho, para viabilizar a incorporação seletiva e regulada) e *PATRIMONIALISMO, fundado na estrutura clientelista* (para garantir a lealdade política de setores tradicionais, através da relação entre Poder central – Poder local e Poder local – população –clientela);
- c) para a intervenção nas questões diretamente econômicas (política, monetária, fiscal, industrial) – *BUROCRACIA INSULADA, baseada no corporativismo estatal* (Estado privatizado por interesses do capital. A expressão material dessa estrutura burocrática são as administrações indiretas criadas durante a ditadura).

Nesta contextura, é visível o qual o Estado brasileiro voltou-se para os atendimentos dos interesses da classe burguesa e demonstrou ausência diante os interesses da classe trabalhadora, “além de ter desenvolvido uma burocracia forte para as finalidades econômicas capitalísticas e frágil para implementar políticas sociais”. (NOGUEIRA, 1998, p. 12-14 *apud* SOUZA FILHO, 2016, p. 165).

Neste momento é fundamental enfatizar a crise da década de 1970²⁹ que tem implicações diretas no cenário político, econômico e social brasileiro. O agravamento desta crise no Brasil traz uma série de impactos para a sociedade, como: “o aumento do custo de vida, da taxa de inflação que chegou a 200%, arrocho salarial atingindo grandes faixas da população, alto índice de desemprego, além da crise previdenciária”. (BRAVO, 2010 *apud* SILVA, 2015, p. 32).

Este cenário delineado nos anos 1970 foi assinalado pela aversão política ao sistema ditatorial instaurado no Brasil e a insatisfação popular devido à diversas questões (econômicas, políticas e sociais). Neste panorama ocorre a efervescência dos movimentos sociais que se opunham à autocracia burguesa, elementos estes que buscavam a redemocratização brasileira, cujo objetivo era o reestabelecimento dos direitos políticos, sociais e civis. A busca da redemocratização brasileira ocorreu através de muita luta e da organização dos setores populares da sociedade. É imprescindível acentuar que “[...] diferentemente do que ocorria nos países centrais, no Brasil, os anos da década de 1980 são de revigoramento das forças

²⁹ “A crise gerada nos anos 1970 já se manifesta no final dos anos 1960, a partir da desaceleração do crescimento econômico (crise de superprodução), do déficit comercial americano e da intensificação, no mercado financeiro, das apostas contra o dólar, devido à impossibilidade de o governo americano sustentar simultaneamente o valor da moeda e a competitividade das exportações norte-americanas”. (SOUZA FILHO, 2013, p. 143).

democráticas da sociedade civil e da ampliação das lutas sociais”. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 167).

O indubitável fortalecimento das organizações progressistas da sociedade civil, o surgimento do sindicalismo combativo destrelado do Estado, à criação de um partido orgânico de base popular, o Partido dos Trabalhadores, apesar de não terem sido suficientes para provocar uma ruptura no sistema político, formaram um conjunto de elementos de contraponto não só ao regime autocrático, como também à prática política tradicional brasileira fundada em fortes traços patrimonialistas. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 167).

A organização da sociedade, neste cenário de reabertura política, num agrupamento de associações progressistas das inúmeras esferas populares, conforme menciona Mota (2006, p. 42): “ensaaiou a institucionalização e constitucionalização dos primeiros passos em prol do exercício da cidadania, de formas de democracia, da constitucionalização de novos direitos sociais, trabalhistas e políticos”.

Essa intensa mobilização popular culminou na elaboração da Constituição Federal de 1988, por meio das emendas populares. A Constituição de 1988, denominada também “Constituição Cidadã” trouxe uma série de avanços no âmbito dos direitos sociais, civis e políticos. No concernente aos direitos sociais, neste período busca-se a criação de um Estado de Bem-Estar social, com vistas à universalização dos direitos. Foram introduzidos pela CF/1988 “mecanismos institucionais de participação popular na atividade legislativa e na definição de políticas governamentais (plebiscito, referendo e iniciativa popular)”. (BENEVIDES, 1991, p. 17 *apud* SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 167). Os incisos VII do art. 194 e II do art. 204, refere-se a respeito da elaboração de instrumentos de democracia participativa. Contudo, no tocante à esfera econômica e alguns pontos políticos importantes, a CF/88 foi profundamente conservadora.

Na esfera política a CF/88 insere propostas democráticas para a administração pública, a destacar a ordenação de princípios para a estruturação de plano de carreiras e salários, garantia de direitos trabalhistas, reforço dos métodos para garantir o mérito e a impessoalidade na organização do quadro de pessoal (contratação através de concurso público), estabelecimento de mecanismos de proteção ao cargo. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016). No âmbito da participação

popular são elaborados meios de controle social e democratizadores com o propósito de presenciar a implementação e elaboração de políticas públicas.

Os preceitos elaborados na Carta de 1998, em relação à *administração pública*, buscavam garantir uma *espinha dorsal burocrática para o Estado brasileiro*, fundada na impessoalidade, no mérito e na proteção ao cargo, expandindo instrumentos de controle democrático, para estruturar uma ordem administrativa permeável à sociedade em relação à participação na definição de suas intenções e ações, buscando evitar, assim, a “burocratização” (excesso de normas, regras e rigidez administrativa), a ação autodiferenciada da burocracia e seu “insulamento”. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 168).

A CF/1988 institui na década de 1980 uma normatização legal-institucional que desenha os elementos para a elaboração de um Estado de Bem-Estar social de caráter universalista, com vistas à assegurar direitos, baseados em princípios democráticos e ordenados em uma estrutura administrativa burocrática, instituída nos fundamentos do mérito e da impessoalidade.

Esse foi um período extremamente importante para o Brasil, com avanço em várias questões. Contudo, a década de 1990 é caracterizada pelo avanço do neoliberalismo. Conforme alude Bravo (2006, p. 99) nesta década: “assiste-se ao redirecionamento do papel do Estado, influenciado pela Política de Ajuste Neoliberal”. Essa conjuntura é assinalada por diversas mudanças no aparelho do Estado, tais transformações rebatem diretamente no cenário político, econômico e social do país. Essas mutações e a contrarreforma do Estado brasileiro será discutida no próximo item com mais profundidade, posto que o entendimento desta época é essencial para compreender a categoria trabalho na atualidade, objeto central desse estudo.

3.3 Contrarreforma do Estado brasileiro

Para adentrar na discussão acerca do avanço neoliberal e a contrarreforma do Estado brasileiro é essencial retomar acontecimentos que foram elementos chaves no processo de contrarreforma brasileira.

A crise fiscal que acirrou no Brasil no final da década de 1970, instigada pela crise da dívida externa, momento este em que acontece a cristalização no sistema

de produção capitalista no modo de acumulação e produção fordista-keynesiano foi um fator crucial nesta conjuntura.

É importante mencionar que a crise ocorreu em momentos diferentes nos países. O ano de 1967 foi referência nos Estados Unidos, enquanto no Brasil este período é intitulado “o milagre econômico”, fase que se inicia em 1968 à 1973. Conforme Bresser Pereira, neste momento “o produto interno bruto cresceu a uma taxa de 11, 3%, a poupança pública [...] alcançou 9,5% do PIB em 1973”. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 170). Contudo, o sistema de produção e acumulação fordista encontrava-se estagnado, associado ao plano desenvolvimentista dos anos 1950.

Neste cenário tem-se o aumento da dívida externa que de U\$ 3 bilhões em 1964 passou para U\$ 43,5 bilhões em 1978 (FURTADO, 1981, p. 52 *apud* SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 170). Ainda de acordo com Furtado (1981, p. 43) *apud* Souza Filho, Gurgel (2016, p. 170) essa crise iria agravar ainda mais, pois o aumento do PIB, não demonstra nenhum ganho de autonomia na possibilidade de mutação, nem sequer qualquer complemento da sociedade para auto subsidiar o desenvolvimento. Esse endividamento provocava um círculo vicioso, pois aumentava a necessidade de recorrer os bancos, o que provocava o aumento dos preços e das taxas de juros e ainda afetava a capacidade de pagamentos e investimentos públicos. Essa crise de acordo com Bresser Pereira tem cinco ingredientes: “déficit público, poupanças públicas negativas ou muito baixas, dívida interna e externa excessiva, falta de crédito do Estado, expresso na ausência de confiança na moeda nacional e no curto prazo de maturidade da dívida doméstica; e pouca credibilidade do governo”. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 174-175).

É elementar sublinhar que ao final da ditadura militar os movimentos políticos e sociais democráticos vinham fazendo críticas ao Estado, críticas estas voltadas à má qualidade dos serviços públicos, à repressão, o arrocho salarial, dentre outros problemas advindos da crise. No âmbito internacional acirrava-se o enfrentamento entre neoliberais e socialistas, sendo perceptível assim, a disputa entre dois projetos societários. Conforme ressalta Souza Filho, Gurgel (2016, p. 172), neste cenário:

Dois projetos estavam em andamento, ainda que as nuances do projeto liberal ainda não estivessem completamente compreendidas e estabelecidas. As nuances se referem principalmente às forças que, igualmente liberais, se localizavam em outros partidos e até mesmo no interior do Partido dos Trabalhadores. Essas forças expressavam vitória

ideológica que se verificava na sociedade as ideias neoliberais e avançavam socialmente, com grande apoio de lideranças políticas, intelectuais e acadêmicas e da grande imprensa (*Globo*, *O Estado de São Paulo* e seus reprodutores) tradicionalmente associada aos grupos patronais brasileiros e estrangeiros.

Nesta conjuntura, no Estado brasileiro se candidatavam às eleições conservadores e liberais em defronto direto com sociais-democratas e socialistas, representados respectivamente por Collor de Mello e Lula em 1989. Collor venceu as eleições e “interrompeu os passos institucionais dados pelos setores progressistas, que fizeram dos anos 1980 – a *década perdida*, segundo o grande capital – um tempo de conquistas orgânicas, políticas e ideológicas”. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 172). Collor sofreu várias acusações, destacando neste momento o movimento de estudantes, denominado “caras pintadas”, que lutavam pelo *impeachment* do presidente, devido as diversas acusações de corrupção.

Em 1992 ocorreu o *impeachment* de Fernando Collor de Melo e, em 1994 Fernando Henrique Cardoso, do partido PSDB, se elegeu e assumiu a presidência da república. Esse fato torna-se visível a hegemonia da ideologia neoliberal. “O projeto de Fernando Henrique Cardoso configura um novo pacto político em torno do Estado brasileiro”. (BEHRING, 2008, p. 176). Neste cenário há a reorganização do Estado, que se arranja em torno de uma mediação social pautada na ideologia neoliberal. Fiori (1998, p. 17) *apud* Souza Filho, Gurgel (2016, p. 173) realça que:

[...] diante da hipótese de uma aliança de contra-esquerda que poderia revolucionar o sistema político e social brasileiro. [...] FHC preferiu [...] e decidiu-se por uma aliança de centro-direito com o PFL [...]. Uma aliança que obviamente não se explica por razões puramente eleitorais [...]. O que a nova aliança de FHC se propõe na verdade, é algo mais sério e definitivo remontar à tradicional coalizão em que se sustentou o poder conservador no Brasil. Este é o verdadeiro significado direitista de sua decisão...

Um acontecimento importante, que implicou diretamente neste cenário de avanço neoliberal foi o Consenso de Washington³⁰, realizado em 1989 em

³⁰ “Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID – especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países, também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação informal de “Consenso de Washington”. Embora com formato acadêmico e sem caráter deliberativo, o encontro propiciaria oportunidade para coordenar ações por parte de entidades com importante

Washington. Este foi uma reunião entre o FMI e o Banco Mundial onde analisaram o desenvolvimento das propostas para a América Latina, cujo propósito é o enfrentamento da crise.

O levantamento acerca da reforma liberal na América Latina apontava o Peru e o Brasil como países em que não haviam se desenvolvido em relação às mudanças desejadas sob o contexto de reforma do Estado. Assim neste Consenso as mudanças foram definidas no âmbito para a América Latina:

[...] disciplina fiscal; uma mudança nas prioridades para despesas públicas; reforma tributária; liberalização do sistema financeiro; uma taxa de câmbio competitiva; liberalização comercial; liberalização da entrada do investimento direto; privatização das empresas estatais; desregulamentação; direitos da propriedade assegurados. (WILLIAMSON, KUCZYNSKI, 2003, p. 1 *apud* SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 174).

Embora no mandato de Collor já haviam sido criadas algumas medidas mencionadas no Consenso de Washington como: a privatização de empresas estatais; liberalização de entrada de investimento direto e liberalização comercial, ainda era escassa a constância programática do governo. É no governo FHC que “o projeto neoliberal encontra condições políticas e competência executiva, governabilidade e governança necessárias” (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 175). Segundo Behring (2006, p. 15): “A condução neoliberal da política macroeconômica do governo Cardoso, aprofunda a “contrarreforma conservadora e regressiva” do Estado Brasileiro”.

Nesta contextura é crucial salientar o Plano Diretor da Reforma do Estado³¹, elaborado durante o governo de FHC. A formulação desse plano advém da crise fiscal retratada anteriormente, onde buscava uma nova forma organizacional, o reajustamento social, com vistas a um novo regime de acumulação.

Bresser Pereira foi o formulador do Plano Diretor da Reforma do Estado, em sua concepção para a resolução da crise que se acirrou na América latina, que foi retratada precedentemente era necessário diversas medidas, como a privatização,

papel nessas reformas. [...] Ratificou-se, portanto, a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral”. (BATISTA, 2001, p. 11 *apud* SOUZA FILHO, GURGEL 2016, p. 173-174).

³¹ [...] o Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Mare e aprovado em setembro de 1995 na Câmara da Reforma do Estado, um órgão interministerial criado para esse fim e que orientaram, dentre outros processos e legislações, a Emenda Constitucional nº 19, de 19/6/98, que trata da “reforma” da administração pública. (BEHRING, 2008, p. 176-177).

disciplina fiscal, liberalização comercial. Bresser visava com este modelo a reconstrução de um Estado responsável pela área social e com foco no mercado, sendo este (mercado) segundo Bresser responsável pela contratação de serviços e também pela área social. A crise fiscal de acordo com Bresser é caracterizada a partir de componentes existentes nos anos 1980: “déficit público; poupanças públicas negativas ou muito baixas; dívida interna e externa excessivas; falta de crédito do Estado; expresso na ausência de confiança na moeda nacional e no curto prazo de maturidade da dívida doméstica; e pouca credibilidade do governo”. (BEHRING, 2008, p. 174-175). Assim o PDRAE traz os seus objetivos globais:

Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade de governar com efetividade e eficiência [...] Limitar à ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada. Transferir parcialmente da União para os estados e municípios as ações de caráter local [...] Transferir [...] para os estados as ações de caráter regional. (PDRAE, 1995, p. 45).

Há assim, a redefinição do papel do Estado, onde este continua realocando recursos com o propósito da asseguuração da segurança externa e da ordem interna, com objetivos econômicos voltados para o desenvolvimento e estabilização do país.

No que tange ao aumento da governança do Estado, esta refere-se a inserção de meios e estratégias de gestão privada, denominado *gerencialismo*; a transferência das funções da União para os municípios e estados. Ocorreu também a definição das funções do Estado divididas entre “produção para o mercado” e “serviços não exclusivos”. No campo dos “serviços não exclusivos” estão a previdência social, a educação, saúde, assistência, cultura, telecomunicação e a pesquisa, no campo da “produção para o mercado”, estão as sociedades de economia mista e as empresas.

A privatização de empresas foi uma consequência desse processo de contrarreforma do Estado brasileiro, sendo a privatização exteriorizada sob o desígnio de *publicização*³². Sendo visível na contemporaneidade a forma em que a educação e a saúde estão submetidas, sendo cada vez mais exposta à exploração do mercado, não vistas como direitos, mas sim como mercadorias.

³² “[...] a *publicização* trata-se da passagem de hospitais, postos de saúde, escolas e outros serviços públicos às *Organizações Sociais*, figura criada pela “reforma”, que na verdade, são “organizações particulares”, “entidades privadas”; constituídas por grupos que se articulam para controlar esses serviços e transformar em mercadoria”. (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 220 *apud* SOUZA FILHO, GURGEL. 2016, p. 180).

No que concerne às sociedades de economia mista e às empresas é presente também essa privatização, sendo estas delineadas para o mercado. Neste contexto, destacam-se empresas como a Companhia Vale do Rio Doce, Petrobras, as companhias telefônicas, de fornecimento de saneamento básico e água, energia elétrica, aeroportos, dentre outras. Nesta conjuntura em conformidade com Souza Filho, Gurgel (2016, p. 181): “Percebe-se que o objetivo de “limitar a ação do Estado”, com o redesenho realizado pela contrarreforma neoliberal, é alcançado por três vias: *publicização, privatização e concessão*”.

As *Parcerias Público-Privadas (PPP)* também são características deste período. “Estas são semelhante à concessão incluindo a antecedência de uma obra pública. O contrato prevê, portanto uma obra e a seguir a administração do serviço pelo parceiro contratado”. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 181). Assim, pode-se afirmar que as parcerias público-privadas é um meio suplementar da transferência dos serviços públicos para à esfera privada. Sendo visível a limitação da ação do Estado e o aumento da presença da esfera privada. Diante de tal fato, concorda-se com Souza (2013, p. 195) ao alegar que essa limitação do Estado no âmbito social: “desmobiliza o Estado enquanto possibilidade de universalidade (ampliação do atendimento aos interesses das camadas dominadas da sociedade), consequentemente inviabiliza estruturalmente uma burocracia, também com essa orientação”.

A contrarreforma do Estado é voltada para aspectos mercadológicos, sendo a prática do *gerencialismo*³³ um mecanismo desta. A realização das praticas de gestão do âmbito empresarial para a esfera dos serviços públicos, demonstram esta questão, onde esses ambientes públicos (escolas, hospitais, postos de saúde, dentre outros) passam a ter um caráter empresarial, com o estabelecimento de metas.

Nas escolas, foram criados índices de desempenho que consideram quantidades definidas de aprovação de estudantes como produção-padrão. A diminuição da quantidade de aprovações repercutirá negativamente na escola, que poderá perder financiamento e outros recursos e apoios. Nos casos em que hospitais, postos de saúde e escolas estão convertidos a Organizações Sociais, essa lógica e esses métodos são mais acentuados e mais variados, registrando-se distorções maiores, como contratos com cooperativas de trabalho irregulares, compras e serviços superfaturados, desvios de recursos públicos e até mesmo abandono de unidades

³³ “Meio declarado de chegar ao objetivo de *umentar a governança* do Estado”. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 182).

deficitárias por parte de seus gestores privados. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 182).

A criação das Organizações Sociais (OS), das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) demonstram um aspecto contrário à universalização dos direitos sociais presentes na Constituição Federal de 1988³⁴. Retratando a desresponsabilização do Estado e a intensificação mercantilização/privatização das políticas sociais. As OSs e OSCIPs são “[...] entidades de direito privado sem fins lucrativos, que celebram um *contrato de gestão* com o Poder Executivo, que lhes asseguraria dotação orçamentária. Contudo, estão previstos outras formas de financiamento, inclusive aplicações no mercado financeiro e convênios”. (BEHRING, 2008, p. 182-183). A criação das OSs e OSCIPs serão retratadas posteriormente com maior profundidade, no governo do Partido dos Trabalhadores, onde há um maior avanço acerca da transferência dos serviços públicos para essa instância.

No concernente à esfera do controle social, o PDRA traz a seguinte afirmação “através do *controle social* crescente será possível garantir serviços de qualidade”, todavia essa afirmação foi ignorada posteriormente por Bresser Pereira ao assinalar que “o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder”. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 37). Neste contexto, o controle social foi correspondente com a ideologia neoliberal, avassalado pelo *fundamentalismo do mercado*. Sendo o controle social, apenas um mecanismo de contestações de decisões autoritárias e centralizadas, não operando de maneira com vistas à efetivação da democracia da sociedade. Estes “são geralmente, espaços de negociação de favores, com representações muitas vezes escolhidas pelo próprio governo, e seu funcionamento é precário e pouco transparente”. (BULLA, LEAL, 2004; BRAVO, CORREIA, 2012; GURGEL, JUSTEN, 2013, DURIGUETTO, SOUZA FILHO, 2014 *apud* SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 184).

³⁴ Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988).

A CF/1988 institui na década de 1980 uma normatização legal-institucional que desenha os elementos para a elaboração de um Estado de Bem-Estar social de caráter universalista, com vistas à assegurar direitos, baseados em princípios democráticos e ordenados em uma estrutura administrativa burocrática, instituída nos fundamentos do mérito e da impessoalidade.

Em suma O PDRAE teve como estratégia a alteração da ordem administrativa e a viabilização do ajuste fiscal, essas transformações ocorreram através de dois meios. O primeiro mecanismo está relacionado à redução do aparelho estatal, com o propósito de desenvolvimento esferas de exploração econômica privada (publicização, concessão e privatização). Essa estratégia repercutiu nas contas públicas, pelo intermédio da privatização, acrescentada pela focalização dos gastos sociais, terceirização e eliminação de alguns órgãos. No âmbito organizacional, há “a centralização e fortalecimento dos núcleos de decisão e controle das políticas (núcleos estratégicos)”. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 184).

No tocante à redução dos gastos públicos, há consequentemente a redução da ordem burocrática na administração pública, destacando-se a precarização das contratações, a terceirização, redução do quadro de funcionários estatutários e extinção de cargos. Realçando-se neste cenário a Emenda Constitucional nº 19³⁵ e as terceirizações. “A EC nº 19 formalizou, no plano institucional, uma série de possibilidades para restringir a estruturação do quadro burocrático da administração pública”. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 184).

Neste panorama há a consolidação da contradição da burocracia. Onde de um lado há a fragmentação do quadro burocrático, diante a precarização e flexibilização, direcionadas para a restrição dos gastos públicos e de outro um movimento de centralização burocrática, através dos núcleos estratégicos. Concorda-se com Souza Filho, Gurgel (2016, p. 185) ao afirmar que:

[...] ocorreu um transformismo na ordem patrimonialista brasileira, em que setores tradicionais, para se manterem no poder, aderem à finalidade neoliberal de transnacionalização radical da economia nacional e se adéquam aos novos instrumentos administrativos para viabilizar a manutenção da dominação tradicional. [...] Portanto, a ordem administrativa brasileira se reestrutura mantendo a imbricação da burocracia com o patrimonialismo, porém num contexto de centralização burocrática e patrimonialismo em transformismo, mediados pelos mecanismos de flexibilização gerencial. Em relação à burocracia, ocorre um tratamento ambíguo, pois ao mesmo tempo em que reforça as decisões burocráticas centrais em determinadas áreas, esvazia a burocracia em nome de uma descentralização que na verdade se materializa através da desresponsabilização e privatização das ações que deveriam ser estatais.

³⁵ A Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998 modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

É essencial retratar que essas mudanças na estrutura da administração pública, impactaram diretamente nas relações de trabalho, pois a contratação do funcionalismo público não ocorrerá obrigatoriamente por meio de concursos públicos; abriu-se um precedente para que passassem a ser mediadas por contratos de trabalho sem as garantias que o concurso público prevê; passaram a prever com maior intensidade a necessidade do cumprimento de metas, acirrando assim a competitividade entre os trabalhadores; sem contar que se elimina a necessidade de seguir as regras postas à administração pública favorecendo os altos gastos sem fiscalização e controle social. (LOURENÇO, 2016).

No governo FHC houve a ampliação da ideologia neoliberal, conquanto, foi no governo posterior de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma Rousseff que essa amplificação aumentou, com a expansão do setor privado e restrição do setor público. A eleição de Lula foi um marco político na história do Brasil, pois pela primeira vez foi eleito um representante da classe operária brasileira, cuja origem não retratava os interesses da classe dominante. Contudo, o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) ratificou os princípios da contrarreforma do Estado, onde há a intensificação das políticas de natureza neoliberal, por intermédio das flexibilizações do trabalho, das terceirizações e dos novos modelos de gestão.

O governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2014) – mesmo considerando ter havido uma reorientação neodesenvolvimentista do projeto econômico implementado no Brasil – reproduziu a base política firmada no pacto conservador; manteve o tripé macroeconômico; fortaleceu o mundo das finanças; potencializou a exportação de *comomodities*, fundada no agronegócio; subsidiou o grande capital industrial; não expandiu as políticas sociais de caráter estrutural; desenvolveu política assistencial concentrada na transferência de renda; e não alterou o perfil da reforma administrativa implementada pelo seu antecessor. Em sua essência, continuou a expandir a presença do capital privado na ordem econômica, agora ampliando no interior do Plano de Aceleração do Crescimento as parcerias público-privado e a forma tradicional das concessões. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016, p. 186).

Nesta perspectiva o governo Lula deu sequência ao governo anterior, sendo um governo onde ocorreu a sujeição dos trabalhadores aos interesses da classe dominante e colaborou para a desmobilização dos movimentos sociais. De acordo com Marques, Mendes (2005, p. 3) *apud* Castelhana (2016, p. 86) este foi um governo: “de colaboração de classes, isto é, sua orientação política geral é

burguesa. [...] que tem em sua direção tanto antigos líderes sindicais e intelectuais vinculados ao PT, como os mais convictos neoliberais”.

Neste sentido, o governo Lula não só deu prosseguimento à política econômica de Fernando Henrique Cardoso, como a aprofundou. Exemplo disso é o fato de o aumento do superávit primário ter sido fruto de sua exclusiva iniciativa, sem que para isso o FMI tenha participado. No afã de se fazer legitimar frente aos credores, elevou o superávit, prometeu realizar a reforma da previdência social dos servidores públicos [...], a independência do Banco Central, a flexibilização do mercado de trabalho e a reforma sindical. (MARQUES, MENDES, 2005, p. 3 *apud* CASTELHANO, 2016, p. 86).

Tais orientações impactaram diretamente na configuração das políticas sociais, que adquiriram um caráter minimalista, focalizado e residual. Houve um avanço referente às reformas da previdência do setor público, na transição dos serviços públicos para as OSs, elaboração das fundações estatais, e da transferência da gestão dos Hospitais Universitários (Hus) para a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).

A transferência dos serviços públicos para essas organizações interferiram diretamente na Política de Saúde. Nesta conjuntura, a saúde não apresenta a perspectiva expressa na CF/1988, onde a saúde possui caráter universal, integral e equânime, sendo um direito fundamental e pautada nos princípios defendidos pelo Movimento da Reforma Sanitária³⁶. A criação das OSs³⁷, OSCIPs³⁸ e instituições do terceiro setor evidenciam a transferência da responsabilização do Estado para

³⁶ O Movimento da Reforma Sanitária surgiu em meados dos anos 1970, paralelo a um conjunto de amplas manifestações societárias em decorrência das insatisfações sociais, políticas e econômicas engendradas na autocracia burguesa. Este movimento levantou bandeiras para um novo sistema de saúde, descentralizado, público estatal, hierarquizado, com a presença da participação da sociedade civil, integralidade da assistência e o principal o acesso universal à saúde. Este foi um movimento de luta e resistência e articulações dos movimentos sociais e trabalhadores da saúde, sendo um marco histórico, com vistas à consolidação dos espaços institucionalizados e efetivação do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesta contextura, a saúde não é vista apenas como sinônimo de doença, mas sim em uma perspectiva ampliada, envolvendo melhores condições de vida (moradia, educação, participação social, universalização, trabalho, lazer, integralidade, descentralização), sendo estas financiadas pelo Estado. (GOMES, 2016).

³⁷ “Disposta na Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1988 as Os contratam empresa para gerir um serviço público de saúde. Estas apresentam em sua constituição aspectos opostos ao SUS, entre eles destacam-se: gestão dos recursos humanos normativos e centralizadora; extinção de servidores públicos onde a gerência é realizada pelas Os; a saúde não é assumida na perspectiva do mercado, deixando de ser um direito público; não há valorização do controle social, quebrando os princípios do SUS”. (GOMES, 2016, p. 64-65).

³⁸ “As OSCIPs se diferenciam das OSs no que tange a prestação de serviços. Estas se refere à gestão de entidades que desempenham serviços públicos, que o Estado decide apoiar; enquanto as OSs destinam-se à gerência dos serviços que são realizados pelo Estado”. (GOMES, 2016, p. 65).

empresas privadas, evidenciando-se assim, a ausência do Estado na assistência e gestão da saúde da população. É fundamental sublinhar que essas Organizações terceirizam e mercantilizam a Política de Saúde, enfraquecem o movimento sanitário e ainda trazem consequências diretas nas condições e relações de trabalho dos trabalhadores inseridos neste ambiente. Rezende (2008) *apud* Helena, Passos (2013, p. 6) retratam acerca dessas questões:

as ações serão focalizadas, não haverá participação da comunidade nem controle social, a descentralização das ações será para a iniciativa privada. Segundo o autor é estabelecido que as OSCIPS devam publicar regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observando-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência. O capital privado na saúde encontra-se hoje diversificado em diferentes frentes de atuação, através dos planos de saúde, das cooperativas que mantêm convênios com o SUS. A partir disso pode-se avaliar que as OS e as OSCIPS trabalham na vertente do capital, na busca de metas, contenção de gastos, desvinculando o poder público de sua responsabilidade passando para iniciativa privada, nota-se que para atingir seus objetivos, não são medidos os esforços por parte das empresas contratadas.

Nesta conjuntura destaca-se também, a Lei Complementar (PCL) nº 97/2007 que cria as Fundações Estatais de Direito Privado (FEDP), e a medida atual foi a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) através da Lei nº 12.550 de dezembro de 2011. A criação dessa empresa vem reafirmar o caráter privatista e a desresponsabilização do Estado para com a política pública de saúde. A criação da Ebserh será abordada com maior profundidade no próximo capítulo, visto que este é um dos mais novos modelos de gestão da política pública de saúde que interfere diretamente no âmbito das relações e condições de trabalho dos trabalhadores, foco principal desse estudo.

Como visto até o presente momento, a contrarreforma do Estado brasileiro inicia-se em meados dos anos 1990 e é presente até os dias atuais. Trazendo impactos no âmbito social, político e econômico da sociedade.

Outro aspecto a ser retratado refere-se às consequências no mundo do trabalho com o processo de contrarreforma do Estado brasileiro. Nesta conjuntura é visível a flexibilização das relações trabalhistas, onde flexibilizam o mercado de trabalho, os contrato, o regime de acumulação e o processo produtivo. No que tange à classe trabalhadora, esta se encontra cada vez mais fragmentada, heterogênea e

diversificada, destacando uma numerosa perda de direitos e a intensificação da precarização e exploração do trabalho, há também o aumento da concorrência e competitividade. Concorde-se com Antunes (2015, p. 225) ao reportar que o trabalho na contemporaneidade sofre intensas transformações onde é visível:

[...] uma aguda destrutividade; [...] destruição da força humana que trabalha; destruição dos direitos sociais; brutalização dos enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho; tornando-se predatória a relação produção/natureza, criando-se uma monumental “sociedade do descartável”, que joga fora tudo que serviu como “embalagem” para as mercadorias e o seu sistema, mantendo-se, entretanto, o circuito reprodutivo do capital.

É visível a permanência e persistência do caráter neoliberal no governo petista. Dilma Rousseff dá sequência, à essa lógica, que encontra-se perpetrada em todas as frentes exercício do governo. Menezes (2014, p. 17) destaca algumas ações características desse governo.

- A lógica macroeconômica de valorização do capital financeiro e subordinação da política social à mesma, encolhendo os direitos sociais e ampliando o espaço do mercado.
- O subfinanciamento e as distorções nos gastos públicos, influenciados pela lógica do mercado.
- O avanço da privatização, em detrimento do serviço público, eminentemente estatal, através das parcerias público-privadas.

O governo atual representado por Michel Temer, que assumiu após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, momento este que demonstra um retrocesso na sociedade brasileira, é caracterizado pela intensa regressão de direitos sociais e presença do conservadorismo.

Temer logo no seu início de governo reduziu vários ministérios, em especial os que possuem caráter social, direcionou-se para a desestatização com Programas de Parcerias de Investimento (PPI), que são voltados para a amplificação da parceria entre iniciativa privada e Estado, com o falso discurso sobre ajuste das contas públicas. Houve o aprofundamento de medidas econômicas, com medidas desfavoráveis à classe trabalhadora, como:

- Prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU), até dezembro de 2023, sobre 30% de taxas e contribuições sociais e de intervenção sobre o domínio econômico;
- Aprofundamento da dilapidação da Seguridade Social, ilustrado na extinção do Ministério da Previdência Social e a distribuição de seus órgãos

no Ministério da Fazenda e no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; na contrarreforma da previdência social, com proposta de desvinculação do valor dos benefícios da referência do salário mínimo, na ampliação da idade para aposentadoria, entre outros; na defesa de contrarreforma dos direitos trabalhistas; nas iniciativas de desestruturação do Sistema Único de Assistência Social (Suas); na contrariedade à universalização do Sistema Único de Saúde (Sus);

- Destruição da lógica do direito social, em favor das perspectivas de focalização, privatização e monetarização da política social, responsabilizando os indivíduos pela sua própria proteção social. (CFESS, 2016).

O governo de Temer é assinalado pelas suas medidas antidemocráticas, que assola duramente a classe trabalhadora, e concomitantemente beneficia diversas esferas da burguesia. A aprovação da Lei n^o 13. 467 de 13 de julho de 2017³⁹ que diz respeito à Reforma Trabalhista, representa um intenso retrocesso para a classe trabalhadora, onde há a alteração de mais de cem itens, das quais:

a prevalência do acordado sobre o legislado, a possibilidade de que mulheres grávidas e lactentes trabalhem em locais insalubres, a regulamentação do trabalho intermitente, além de incidir sobre férias, plano de carreira, trabalho em casa e jornada de trabalho. Os trabalhadores de nível superior, que percebem mais do que duas vezes o piso da previdência, perdem o direito à representação sindical nas negociações e passam a tratar de seus acordos individualmente. (PRATES, 2017, p. 279).

Desde o início de seu governo, Temer vem deliberando severas medidas aos trabalhadores, medidas estas que se configuram como graves retrocessos para a classe trabalhadora. Destacando-se nesta contextura, a intensificação da exploração e precarização do trabalho, a terceirização e flexibilização.

Na atual conjuntura de crise estrutural do capitalismo, a barbarização da vida social é evidente, com os numerosos retrocessos impetrados no seio democrático e constitucional. Sendo visível o caráter conservador, anti-democrático, anti-popular no âmbito político, econômico e social da sociedade brasileira. Diante esse cenário, é necessário ampliar e fortalecer as lutas sociais, na defesa e em busca da emancipação política, tendo como horizonte um novo projeto societário anticapitalista.

³⁹ Essa lei “Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n^o 5.452, de 1^o de maio de 1943, e as Leis n^{os} 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho”.

3.4 As implicações da contrarreforma do Estado para a gestão da Política de Saúde: crise dos hospitais universitários e a criação da Ebserh.

Como visto no tópico anterior, a contrarreforma do Estado brasileiro trouxe uma série de consequências para as políticas sociais. Este tópico tem como propósito discutir sobre as consequências da contrarreforma no âmbito da política de saúde, em especial a crise dos Hospitais Universitários (Hus) e criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh).

No campo da saúde nota-se a atuação das políticas de caráter neoliberal, sobretudo a partir da terceirização, por meio de distintas formas e por contratos de gestão, com a implantação das OS, OSCIP; prosseguida pela criação das Fundações Estatais de Direito Privado (FEDP) e mais recentemente a criação da Ebserh.

A criação da Ebserh surge com o discurso de resolução da intitulada crise dos Hus, que decorreu devido a falta de investimento no âmbito da assistência, ensino, pesquisa e extensão, características dos Hus e da redução do quadro de pessoal que afligiu o setor público. Contudo, para adentrarmos na discussão acerca da crise dos Hus e da criação da Ebserh é essencial remetermos a concepção de hospitais universitários.

3.4.1 Crise dos Hospitais Universitários: Antecedentes Históricos e seus rebatimentos no âmbito da gestão da saúde pública

Os hospitais universitários são espaços de assistência à saúde e de ensino, pesquisa e extensão, estes se encontram vinculados às universidades, e contribuem no processo de formação profissional de alunos. Estes hospitais realizam serviços de assistência à saúde da população, indo de acordo com uma das funções das universidades públicas, que é a extensão dos serviços e conhecimentos ali realizados. E ainda, são referências no que tange aos atendimentos de alta e média complexidade, tal fato deve-se a maior disposição de recursos tecnológicos.

Todavia, esses hospitais não possuíam a amplitude que possuem hoje. Anteriormente os Hus eram vinculados às instituições de ensino superior que ofereciam o curso de medicina, e as Santas Casas de Misericórdia eram os campos práticos de ensino. Com o passar do tempo com o aumento da demanda das

instituições de ensino vinculadas à saúde, exigiu-se a criação de Hus vinculados às faculdades de Medicina, sendo o primeiro Hu criado em 1948 na Bahia ligado à Universidade Federal.

Na década de 1970 os Hus se expandiram simultaneamente com a amplificação das faculdades de medicina, “[...] e no decorrer dos anos se tornaram os maiores formadores de profissionais de saúde, além de referência nos atendimentos de média e alta complexidade”. (CARMO, 2006 *apud* SOUZA, 2014, p. 41).

Com a criação do SUS, os Hus passam a fazer parte desse sistema, o que trouxe agravos em relação à estrutura e o setor financeiro. Isso advém da ausência de planejamento, falta de organização e financiamento para a realização das intervenções. Ressalta-se também, a “[...] sobrecarga destas instituições que estavam despreparadas para o aumento do fluxo de pacientes”. (TORO, 2005 *apud* SOUZA, 2014, p. 44).

O maior obstáculo encontrado pelos Hus quando vinculados ao SUS remete-se ao financiamento. Conforme Pilotto (2008, p.1):

Cada procedimento ali executado deveria ser assim financiado: o recurso humano pago pelo Ministério da Educação, a estrutura do hospital paga pelo Ministério da Saúde, a pesquisa embutida naquele procedimento paga pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e o procedimento em si pago pela prefeitura (com dinheiro que é recebido do Ministério da Saúde).

Contudo, esse sistema de financiamento falhou em diversas questões, a começar pelo [...] congelamento dos valores da tabela em 1996; não realização de concurso público para contratação (gerou um enorme quadro de terceirização dos Hus, os quais passaram a ser pagos com dinheiro que deveria ser utilizado na estrutura); além da diminuição do financiamento do governo federal, o que ocasionou a busca desses hospitais por mais recursos via SUS, tendo para isso, que assumir metas impossíveis de serem cumpridas. (PILOTTO, 2007 *apud* SOUZA, 2014, p. 44). No que tange ao orçamento, o custo real existente dos Hus e a verba repassada a estes para o custeio de serviços e despesas é inferior a necessidade real. O quadro abaixo traz dados sobre o orçamento de alguns Hus, demonstrando a inferioridade no repasse.

Quadro I – Dados financeiros de produção SUS por meio dos quais se verifica um déficit entre o produzido e o pago

IFES	HOSPITAL	PRODUZIDO	APROVADO/ PAGO	PAGO – PRODUZIDO
UFMS	HOSPITAL UNIVERSITÁRIO	34.263.031, 48	24.821,946,2 4	-9.441.085,24
HCPA	HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE	86.009.214,0 0	77.163.157,1 7	- 8.963.056,83
HFES	HU CASSIANO ANTÔNIO DE MORAES	23.658.402,1 8	18.114.297,9 7	-5.514.104,21
UFMS	HU APARECIDA PEDROSSIAN	15.662.272,0 2	11.998.495,9 6	-3.663.776,06
UNIRIO	HU GAFFRÉE E GUINLE	7.941.511,87	5.396.665,80	- 2.544.846,07

Fonte: Relatório REHUF/ SESu/ MEC, Brasília, 2008.

Essa inferioridade no financiamento dos Hus implicou na busca por meio de outras fontes de financiamento, como doações, financiamento não estatal o que implica na política pública de saúde que deveria ter caráter 100% público e estatal.

A crise dos Hus trouxe inúmeras consequências: “[...] quadro de servidores insuficientes, fechamento de leitos e serviços, sucateamento, contratação de pessoal via fundação de apoio (terceirizados, quarteirizados e estagiários) e a subutilização da capacidade instalada para alta complexidade”. (PILOTTO, 2008, p. 2). Perante a escassez de recursos humanos, a maneira encontrada pela administração dos Hus para resolução foi a flexibilização dos vínculos de trabalho, com a contratação de diferentes vínculos empregatícios: Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), Regime Jurídico Único (RJU), Terceirizados, trabalho voluntário, dentre outros.

Essa contratação de recursos humanos por meio de contratos terceirizados é contrária as bases expressas na CF/88 em seu artigo 37, incisos II e IX, que discorre

sobre eficiência, moralidade, impessoalidade e publicidade na contratação de recursos humanos no âmbito da Administração Pública Direta.

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;
IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. (BRASIL, 1988).

Essa terceirização impacta diretamente no orçamento dos hospitais, tendo em vista que o dinheiro que deveria ser repassado para o custeio dos Hus é transferido para o pagamento de trabalhadores. Arquimedes Ciloni, presidente da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), aponta que em 2007: “[...] quase 45% do financiamento é usado para o pagamento de pessoal terceirizado (celetista) e são necessárias 5 mil novas vagas para quadro técnico administrativo”. (PILOTTO, 2007, p.1). Isso demonstra que “[...] por detrás dessa diversidade de vínculos empregatícios, esconde-se um dos motivos do endividamento dos hospitais universitários públicos, a contratação de terceirizados e a falta de servidores regidos pelo RJU”. (SOUZA, 2014, p. 45).

A alta rotatividade dos trabalhadores terceirizados, a flexibilização, rebate diretamente nas condições e relações de trabalho. Drago (2011); Littike (2012) *apud* Souza (2014, p. 46) afirma que:

[...] a existência desses diferentes vínculos empregatícios remete a precarização das relações de trabalho, visto que os funcionários que realizam o mesmo processo de trabalho possuem direitos trabalhistas diferentes, como salários, carga horária e férias. [...] acaba resultando em conflitos internos; rotatividade dos trabalhadores, além do déficit no orçamento.

A defasagem vivenciada pelos Hus devido ao financiamento traz diversos impactos no âmbito da política pública de saúde a destacar a crise desses hospitais. Contudo, o governo argumenta que essa crise advém da má gestão, trazendo como resolução a privatização.

É perceptível que a privatização dos Hus não tem como propósito a melhoria do sistema público de saúde, com garantia de melhorias e qualidade no serviço.

Essa é uma medida característica do neoliberalismo, que visa atender os interesses do capital.

3.4.2 Criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)

A crise dos Hus segue o movimento da realidade, assim, na década de 1990 essa crise se agrava, em virtude do avanço do neoliberalismo. A inserção dos Hus no SUS sem nenhum planejamento trouxe consequências, em especial no que tange ao aumento do número de usuários, visto o alto custo de um hospital de alta complexidade e dos serviços ofertados. Diante essa situação de mudanças na gestão dos Hus, em 2003 o Ministério da Saúde (MS) criou uma Comissão Interministerial com o propósito de “avaliar e diagnosticar a atual situação dos Hospitais Universitários e de Ensino no Brasil, visando reorientar e/ou formular a política nacional para o setor”. (BRASIL, 2003; BARROS, 2013 apud SOUZA, 2014, p. 49-50). Essa Comissão era formada por vários Ministérios, a seguir, Educação (MEC), Saúde, Planejamento, Ciência e Tecnologia (MCT), Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por componentes da sociedade civil, como: Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Associação Brasileira dos Hospitais Universitários e de Ensino (ABRAHUE), e por representantes de gestores, alunos, (CONASEM, CONAS) e parlamentares. Em conformidade com Toro (2005, p. 57):

Essa comissão estudou e discutiu toda a situação dos Hus, principalmente a sua diversidade de problemas e após 18 meses começou a esboçar uma proposta de contratualização que consistia em não somente um aumento financeiro, mas em um contrato que estabelecia metas para principalmente quatro tópicos: gestão, inserção no SUS, humanização e qualidade.

O diagnóstico dos Hus a partir dessa Comissão levou no ano seguinte (2004) a instituição de mudanças. Assim, por meio da Portaria Interministerial MEC/MS n. 1.000/2004⁴⁰ criou-se o Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino do

⁴⁰ Essa Portaria foi “a primeira que abre caminho para a extinção dos Hus, conforme existem hoje. Essa portaria passa a unificar hospitais universitários (vinculados e geridos por universidades), hospitais escola (vinculados e geridos por escolas médicas isoladas) e hospitais auxiliares de ensino (hospitais gerais que desenvolvem atividades de treinamento em serviço, curso de graduação ou pós-graduação através de convênio com instituição do ensino superior) sob a mesma denominação: hospitais de ensino. Sua regulação e as requisições para sua certificação também passam a ser iguais. Na prática isso rebaixou o estatuto dos hospitais universitários, que na sua relação orgânica

Ministério da Educação, cuja finalidade é a atenuação dos problemas dos Hus. O objetivo assinalado na Portaria era o de:

Instrumentalizar a implementação do processo de reestruturação da Política Nacional de Atenção Hospitalar, permitindo o aprimoramento e a inserção destes estabelecimentos no Sistema Único de Saúde – SUS, da contratação dos serviços de saúde ofertados, de sua respectiva forma de financiamento, bem como dos mecanismos de acompanhamento e a avaliação das atividades de atenção, de gestão, de ensino e da pesquisa. (BRASIL, 2003, p. 3).

Para tanto, foram instituídos alguns instrumentos a serem usados por essa Portaria. No qual destacam a contratualização e a certificação. A contratualização de acordo com Souza (2014, p.50) é: “um contrato assinado entre o gestor local do SUS e o Hus. No contrato deveriam ser estabelecidas metas quantitativas e qualitativas, considerando não só os serviços de assistência, mas, também, o ensino, a pesquisa e a extensão. Também seriam incluídas metas relacionadas à gestão hospitalar”. Já a certificação equivale-se:

Em um processo de avaliação, qualificação e certificação dos hospitais de ensino adotada e realizada pelos Ministérios da Educação e da Saúde” (BARROS, 2013, p.266). A certificação é válida por dois anos, sendo necessário ser renovado ao fim do prazo, para isto ocorre uma nova avaliação da instituição. Para receber a certificação o hospital de ensino deve estar inscrito no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) como campo de aprendizado prático na área de saúde, além de atender às exigências estabelecidas na Portaria Interministerial MEC/MS nº 2400/2007 (BARROS, 2013, p.15).

Essa proposta instituída pela Portaria nº 10006/2004 ao instituir um plano de metas a ser seguido no modelo de saúde oferecido pelos Hus e cumprido, representa um retrocesso. Pois, abriu precedente para que o financiamento ficasse subordinado à uma lógica numérica, quantitativa; à uma lógica gerencial, o que contrapõe os princípios previstos na CF/1988.

Em 2006 na busca de novos meios para a resolução dos problemas existentes nos Hus foi criado o Grupo de Trabalho (GT) por meio da Portaria Interministerial nº 1643/2006, sendo esse grupo formado pelo MEC, MPOG, MS, MCT. Em dezembro de 2006 esse Grupo de Trabalho produz um relatório, no qual

com as universidades reconhecidamente sempre garantiram melhores condições de formação com indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão”. (CISLAGHI, 2010).

propunha a criação do modelo de Fundação Estatal de Direito Privado, como provável alternativa para a gestão dos hospitais.

Em 2007, posteriormente ao relatório do GT, foi apresentado pelo governo o Projeto de Lei Complementar (PL) nº 92/2007, que criou as Fundações Estatais de Direito Privado, para “[...] atuarem nas áreas não-exclusivas do Estado, ou seja, na política de saúde e demais políticas sociais”, (SOUZA, 2014, p. 51). Esta PL também de acordo com Cislighi (2010, p. 6) aborda pontos referentes aos hospitais de ensino:

[...] No primeiro artigo, os parágrafos 1º e 2º deixam claro que “compreendem-se na área de saúde também os hospitais universitários” e que estes devem garantir suas atividades de ensino e pesquisa. Já no artigo 4º, § 2º, permite-se a celebração de contrato ou termos de cooperação técnica com o setor privado na área de ensino e pesquisa para fundações que tiverem por finalidade a prestação de serviços públicos de caráter universal, parágrafo também redigido especialmente para os Hus.

Devido à diversas mobilizações de entidades e movimentos sociais, a PL 92/2007 foi arquivada. Em 2008, perante a Portaria MEC nº 04/2008, os Hus tornaram-se unidades orçamentárias próprias, adquirindo assim autonomia financeira. Essa autonomia conforme aponta Cislighi (2011, p. 51) trata-se de uma “[...] forma de flexibilizar estas instituições para a implantação dos novos modelos de gestão”. Ainda de acordo com Cislighi (2010, p. 7) essa autonomia resulta em infintas perdas.

Junto à ideia de autonomia acompanha a de flexibilização: flexibilização de contratos e direitos trabalhistas, fim de licitações e prestações de contas, flexibilização de currículos na formação dos profissionais de acordo com os interesses do mercado, fim da pesquisa pública.

Diante este cenário de transformações no âmbito da gestão dos Hus, em 2010 cria-se o Programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários (Reuhf). O Reuhf foi instituído pelo Decreto nº 7.082/2010 que determinava a “[...] reestruturação e revitalização dos hospitais das universidades federais integrados ao Sistema Único de Saúde [...]”. (BRASIL, 2010, p. 1). Em seu artigo 2º trás os objetivos que é: “[...] criar condições materiais e institucionais para que os hospitais universitários federais possam desempenhar plenamente suas funções em relação às dimensões de ensino, pesquisa e extensão e à dimensão da assistência à saúde”. (BRASIL, 2010, p. 1). E tem como diretrizes: o financiamento compartilhado

entre MS e MEC até 2012; recuperação e modernização do parque tecnológico; melhorias da gestão; reestruturação do quadro de recursos humanos; melhorias e adequações na estruturação física; aprimoramento das atividades hospitalares: ensino, pesquisa e extensão. (BRASIL, 2010).

Posteriormente à criação do Reuhf, os Hus receberam recursos destinados à melhoria da estrutura física e aquisição de equipamentos tecnológicos. (BARROS, 2013 *apud* SOUZA, 2014, p. 51). Contudo, apesar de atenuar alguns problemas, diversas questões não obtiveram resolutividade, sobretudo em relação à composição do quadro de trabalhadores, posto que era preciso a alteração dos trabalhadores terceirizados, em conformidade com acórdão⁴¹ com o Tribunal de Contas da União (TCU).

No que concerne ao orçamento dados do Ministério da Educação, dados demonstram que somente os Hus acumulam um déficit de 30 milhões por ano entre o que é pago e o que é produzido, este problema “[...] se origina nos valores defasados da tabela do SUS, levando a uma dívida acumulada de 425 milhões de reais, mais do que todo recurso do Banco Mundial para o Rehuf”. (CISLAGHI, 2010, p. 2). Além desse déficit, a ausência de reposição do quadro de trabalhadores por meio de concursos ocasionou a utilização da maior parte da verba dos hospitais para a contratação de pessoal terceirizado, contradizendo o acórdão convencionado pelo TCU junto aos Hus.

Neste contexto é visível que o Rehuf não conseguiu recompor o quadro de pessoal em seus anos iniciais. É perceptível também que o dinheiro do Programa que deveria ser destinado ao custeio do hospital, estava sendo designada a folha de pagamento das empresas terceirizadas dos Hus. Tal fato deve-se à ausência de concursos públicos liberados pelo governo no decorrer da vigência do Plano de Reestruturação. Esta realidade rebate diretamente com a criação da Ebserh, que dentre suas ações mencionam-se a criação de diversos concursos em várias partes do país, com um salário superior aos dos realizados anteriormente e significativas quantidade de vagas. Esta transição entre Rehuf e Ebserh é caracterizada por diversas contradições, concorda-se com Souza (2014, p. 55) ao trazer alguns questionamentos sobre essa realidade:

⁴¹ O acórdão de 2006 exigia a recomposição do quadro de trabalhadores dos Hus via concurso público até 2010.

[...] se o MEC é o responsável pelo pagamento dos empregados concursados, e dos contratados pela Ebserh, porque estes concursos não ocorreram antes? Por que o mesmo Governo que não autorizava concursos públicos para os Hus, agora permite que a Empresa faça concursos para as mais variadas vagas e em grande quantidade?

Diante esta conjuntura é possível afirmar que existe um interesse mercadológico em relação à gestão dos Hus pelas empresas privadas. Por detrás da pressuposta crise dos Hus existe um cenário complexo, que nos levam a inferir a existência da disputa de projetos políticos adversos. Projetos estes que utilizam um discurso de ineficiência da esfera pública, e eficiência e agilidade da esfera privada. Concorda-se com Castelhana (2016, p. 119) ao aludir que:

[...] o Rehuf constitui-se em uma estratégia perversa do grande capital, de criar “atalhos temporários e insuficientes, para resolver problemas de grande magnitude”, com a finalidade de posteriormente justificar o insucesso de tais tentativas de solutividade dos males que assolam os Hus com o fim último de legitimar a entrada da iniciativa privada para desenvolver a boa exemplar gestão desses hospitais.

Em dezembro de 2010, posterior à criação do Rehuf, ministros do MPOG, Paulo Bernardo Silva, e do MEC, Fernando Haddad, se articulam e emitem a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00383/2010, no qual autoriza a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). Os ministros alegavam que: “[...] A proposta de Projeto de Lei em tela contempla uma solução jurídico-institucional sustentável, baseada na adoção do formato de empresa pública para a prestação de serviços e atividades ora fornecido por intermédio das fundações de apoio”. (BRASIL, 2010). A EMI deu origem à Medida Provisória nº 520⁴², no qual foi assinada no último dia de mandato do presidente Lula.

A proposta de criação da Ebserh sofreu várias divergências, entre “[...] diversos segmentos como sindicatos; reitores; conselhos; fóruns; representações da sociedade, dentre outros [...]”. (SOUZA, 2014, p. 51). Assim, a Medida Provisória nº 520 não foi convertida em lei. Contudo, para garantir a criação da Ebserh o governo em junho de 2011 elaborou a PL 1749/2011, articulados pelos ministros do MEC, Fernando Haddad e do MPOG, Miriam Aparecida Belchior, que trás uma nova versão da mesma proposta.

⁴² “A Medida Provisória nº 520 previa a criação de uma empresa pública de direito privado, ligada ao Ministério da Educação, essa medida abria a possibilidade da nova empresa pública administrar quaisquer unidades hospitalares no âmbito do SUS”. (CASTELHANO, 2016, p. 120).

Os ministros aduziram no documento que a empresa pública permitiria implantar um modelo de gestão administrativa, orçamentária e financeira baseado em resultados e em efetivo controle de gastos, dotados de instrumentos mais eficazes e transparentes de relacionamento entre o hospital, a universidade e a Ebserh. A gestão integrada de várias unidades hospitalares também foi defendida, pois permitiria obter ganhos de escala e especialização nos processos de compras, em processos finalísticos, na aquisição e disseminação de tecnologias e na gestão de pessoas. (BARROS, 2013, p.20).

No dia 15 de dezembro de 2011 a Lei nº 12.550 é sancionada criando a Ebserh. A Ebserh é caracterizada como uma empresa pública de direito privado, vinculada ao MEC e com patrimônio próprio. Para melhor entendimento acerca da Ebserh, é importante reportar o conceito de administração pública indireta e direta. Filho (2014, p. 12)

O verbo administrar indica gerir, zelar, enfim uma ação dinâmica de supervisão. O adjetivo pública pode significar não só algo ligado ao Poder Público, como também à coletividade ou ao público em geral". Todavia, não deve confundir a administração pública com os Poderes que são a base do Estado, a destacar o Poder Executivo que exerce funções administrativas e os Poderes Legislativo e Judiciário que também exercem diversas atividades administrativas. Contudo, "todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública.

A administração pública divide-se em direta e indireta. A administração pública direta é constituída pelos órgãos e agentes que estão ligados ao sistema federativo (Federação, Estados e Municípios) de forma direta, encarregados de realizar uma administração de forma centralizada. No que refere-se a administração indireta, esta tem como finalidade administrar e contém uma personalidade jurídica própria, a enfatizar as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, tendo como objetivo realizar uma administração descentralizada. De acordo com a Lei 12550/2011 a Ebserh faz parte da administração pública indireta.

Fica o Poder Executivo autorizado a criar empresa pública unipessoal, na forma definida no inciso II do art. 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e no art. 5º do Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, com prazo de duração indeterminado (BRASIL, 2011).

Neste cenário é evidente a descentralização de um exercício governamental para entidades de direito público e privado, sendo este exercício feito pela supervisão da administração direta, sendo esta atribuição dos Ministérios da Educação e da Saúde. De acordo com Sodré (et.al, 2013, p. 373-374) a Ebserh é:

um ente estatal integrante da administração indireta. Não pode, portanto, ser considerada uma 'privatização' em sentido técnico, porque não implica a delegação de serviços, tampouco a desconstituição da natureza de serviço público dos serviços do SUS prestados em suas dependências. Na EBSEH mantém-se a vinculação orgânica do ente estatal com o poder público. Entretanto, o modelo EBSEH quando comparado aos modelos estatais clássicos de prestação de serviços públicos de saúde (autarquias, fundações públicas), implica uma escolha legislativa pela relativização das normas de direito público, flexibilizando-as. (SODRÉ, et.al., 2013, p. 373-374)

É importante ressaltar que a criação da Ebserh acontece com o discurso de “[...] regulamentação de medidas adotadas pelo Governo Federal para viabilizar a reestruturação dos hospitais vinculados às instituições de ensino superior”. (EBSEH, 2013, p. 2). Contudo, sabemos que a criação dessa Empresa não está relacionada somente com a reestruturação dos Hus, mas também pela necessidade de recompor o quadro de trabalhadores, que desde 2006 encontrava-se de forma irregular. No que concerne à irregularidade dos Hus, é fundamental mencionar que em 2006 estes receberam do TCU um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), acerca da irregularidade de contratos de trabalhadores. Todavia, o governo federal não realizou concursos públicos, mas criou a Ebserh com o discurso de resolução desta irregularidade.

Neste cenário é perceptível o interesse da transferência da gestão dos Hus para um modelo de gestão privado. Tendo em vista que o governo teve quatro anos para fazer a recomposição do quadro de trabalhadores via concursos públicos, posto a determinação do TCU em 2006.

A criação da Ebserh contraria os princípios da CF/1988 e do SUS. A centralização da gestão em uma empresa contradiz o capítulo da ordem social da CF/1988, visto que administração passa a ser ordenada por fundamentos econômicos, cujo objetivo é o lucro, opondo-se ao princípio do SUS que são:

a) universalidade; b) integralidade; c) equidade; d) hierarquização e regionalização; e) descentralização e f) participação da comunidade. No caso da Ebserh, destacam-se como as suas principais diretrizes os

seguintes pontos já discutidos: a) orientação por metas; b) busca por lucro e c) sem previsão de controle social. (OLIVEIRA, 2014, p. 134).

No que compete ao financiamento, a Ebserh mantém as fontes prévias (MEC, União e convênios com o SUS) e incorpora outras três fontes de financiamento. A primeira é proveniente de quaisquer espécies de direitos e bens passíveis de avaliação em dinheiro, como: aluguel de instalações como enfermarias para escolas médicas e de enfermagem privadas, venda de curso, dentre outros. (ANDREAZZI, 2013). A segunda advém de aplicações financeiras, concerne “[...] uma porta oficial para a obtenção de recursos adicionais, protelando pagamento e contraindo dívidas”. (ANDREAZZI, 2013, p. 280). Por fim a terceira fonte de financiamento que advém dos dividendos, ou seja, “obrigações pagas aos acionistas de empresas pelos lucros obtidos, de acordo com o montante de capital possuído; o que também em uma conjuntura de ajuste fiscal pode significar a incessante busca de recursos privados”. (CASTELHANO, 2016, p. 123). O artigo 8º da Lei 12.550/2011 traz os recursos da Ebserh:

I – recursos oriundos de dotações consignadas no orçamento da União; II – as receitas decorrentes: a) da prestação de serviços compreendidos em seu objeto; b) da alienação de bens e direitos; c) das aplicações financeiras que realizar; d) dos direitos patrimoniais, tais como aluguéis, foros, dividendos e bonificações; e e) dos acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais; III - doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado; e IV - rendas provenientes de outras fontes. Parágrafo único. O lucro líquido da EBSEH será reinvestido para atendimento do objeto social da empresa, excetuadas as parcelas decorrentes da reserva legal e da reserva para contingência. (BRASIL, 2011).

As mudanças do financiamento no âmbito dos Hus são ofensivas aos fundamentos do SUS, uma vez que os serviços ofertados pela empresa passam a ser definidos pelas exigências do mercado e não em razão da necessidade de formação de profissionais, de saúde, etc.

No âmbito do controle social nota-se que a Ebserh contraria os princípios deste, dado que várias deliberações e prestações de contas não são realizadas e perpassadas pelos conselhos de saúde possibilitando a participação da população, mas sim exercido por conselhos administrativos da empresa. Concorde-se com Andreazzi (2013, p. 281) ao afirmar que: “[...] a Ebserh não tem mecanismos democráticos de gestão, eleição de gestores, conselhos deliberativos paritários, tudo

o que a Constituição de 1988 e as Leis Orgânicas da Saúde preconizam para o sistema público de saúde”.

Outra mudança visível neste cenário está relacionada a forma de contratação dos trabalhadores, que passa a ser por regime celetista (CLT-Consolidação das Leis Trabalhistas), feita através de processo simplificado, como a realização de concurso público ou títulos e provas, possibilitando ainda, a realização de contratos de trabalho por prazo determinado. A Lei nº 12.550 em seus artigos 11º e 12º aborda essa questão.

Art. 11. Fica a EBSEH, para fins de sua implantação, autorizada a contratar, mediante processo seletivo simplificado, pessoal técnico e administrativo por tempo determinado.

§ 1º Os contratos temporários de emprego de que trata o caput somente poderão ser celebrados durante os 2 (dois) anos subsequentes à constituição da EBSEH e, quando destinados ao cumprimento de contrato celebrado nos termos do art. 6º, nos primeiros 180 (cento e oitenta) dias de vigência dele.

§ 2º Os contratos temporários de emprego de que trata o caput poderão ser prorrogados uma única vez, desde que a soma dos 2 (dois) períodos não ultrapasse 5 (cinco) anos.

Art. 12. A EBSEH poderá celebrar contratos temporários de emprego com base nas alíneas a e b do § 2º do art. 443 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, mediante processo seletivo simplificado, observado o prazo máximo de duração estabelecido no seu art. 445. (BRASIL, 2011).

A contratação via CLT demonstra a flexibilização do trabalho, posto que há a eliminação da estabilidade, direito este assegurado pelos trabalhadores do Regime Jurídico Único (RJU). Os vínculos de trabalho temporários propiciam o aumento da rotatividade, a intensificação da precarização, a insegurança no trabalho, em virtude dos “contratos de gestão com as entidades privadas e os contratos de trabalho com os profissionais de saúde serem precários e poderem ser rescindidos a qualquer tempo, afetando a continuidade dos serviços”. (BRAVO, MENEZES, 2014, p. 31), e ainda facilita o processo de avanço da privatização.

A contratação via CLT propicia a criação de mais um vínculo de trabalho nos HUS, esse fato implica diretamente nas relações de trabalho, visto que subdivide fragmenta os profissionais. Essa flexibilização tem como consequência a alta rotatividade dos profissionais, fato este que implica diretamente na perda da qualidade dos serviços ofertados e no sucateamento de alguns serviços. Conforme alude Drago (2011), Littike (2012) *apud* Souza (2014, p. 46):

[...] a existência desses diferentes vínculos empregatícios remete a precarização das relações de trabalho, visto que funcionários que realizam o mesmo processo de trabalho possuem direitos trabalhistas diferentes, como salários, carga horária e férias [...], acaba resultando em conflitos internos; rotatividade dos trabalhadores, além do déficit no orçamento.

Sendo a existência de diversos vínculos de trabalho contrária a CF/1988 que é versada no artigo 37º nos incisos II e IX acerca da investidura em emprego ou cargo público.

II – a investidura em cargo ou emprego público depende da aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. (BRASIL, 1988).

Nesta contextura é visível o quão esse modelo privatizante de gestão da saúde traz diversas consequências para os profissionais inseridos nos Hus, impactos estes em vários aspectos, a destacar na amplificação da precarização do trabalho, nas condições e relações de trabalho destes profissionais, entre outros. Concorde-se com Bravo (2013, 2014), Correia (2013, 2014) ao reportarem que estes novos modelos de gestão tem afirmado a estratégia da contrarreforma brasileira, uma vez que há o comprometimento dos direitos trabalhistas e sociais, devido a precarização, flexibilização e repasse do fundo público para o privado, a privatização do setor público. A limitação do controle social, a oposição aos princípios do SUS ameaça os direitos sociais e interfere no âmbito das relações de trabalho dos profissionais, tendo em vista que ocorre a eliminação dos concursos públicos via RJU, e ainda intensifica a precarização e flexibilização do trabalho.

É fundamental sublinhar que a Ebserh penetra nos Hus envolvida pela lógica do mercado, do trabalho relacionada à produtividade, metas, e intensificação da precarização do trabalho na esfera pública.

A Ebserh integra um novo modelo privatizante de gestão, esta vem para gerir o maior conjunto de hospitais públicos das Américas, constituído por 46 Hus. “A implantação do Rehuf associado à Ebserh [sic] consolida a desvinculação administrativo financeira dos Hus em relação às universidades e, conseqüentemente, ao fundo público”. (CARDIAL, 2013, p. 85 *apud* SOUZA 2014, p. 52-53).

Dentre os Hus que passaram a ser geridos pela Ebserh, está o Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (HC-UFTM). O HC-UFTM até janeiro de 2013 era coordenado pela Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) com amparo da Fundação de Ensino e Pesquisa de Uberaba (FUNEPU). “Com o processo de transição de gestão e governança que se iniciou em 2013, o HC-UFTM passa a ser gerido pela Ebserh”. (GOMES, 2016, p. 74). A adesão à Ebserh realizou-se no dia 17 de janeiro de 2013, com os argumentos de otimização dos atendimentos, reestruturação física e tecnológica, ajuste da força de trabalho e melhoria na qualidade dos serviços ofertados.

O processo de transferência de gestão do HC-UFTM para Ebserh não obteve participação da sociedade acadêmica e civil, este processo envolveu a Reitoria da Universidade, representantes da Ebserh e gestores do HC-UFTM. Não ocorreu a convocação do Conselho Universitário (CONSU), que é o órgão deliberativo da universidade, com receio de um posicionamento oposto à implantação da Ebserh. Neste trecho é visível a desconsideração à autonomia universitária e com os servidores. Conforme o artigo 6º da Lei 12.550/2011 “A Ebserh, respeitado o princípio da autonomia universitária, poderá prestar os serviços relacionados às suas competências mediante contrato com as instituições congêneres”. (BRASIL, 2011). No HC-UFTM:

Os servidores foram tratados como qualquer outro insumo na saúde, desconsiderou-se sua capacidade tecnológica, sua consciência, a capacidade de se organizarem e de imprimir sua perspectiva profissional na prestação dos serviços de saúde. Ignorou-se que os recursos humanos são fator de produção e sujeitos sociais envolvidos nesse processo. (CAMPOS, 1989 *apud* SOUZA, 2014, p. 60).

Com a transferência da gestão do HC-UFTM para Ebserh cria-se o Plano Diretor Estratégico do hospital, documento que traz informações acerca da quantidade de trabalhadores inseridos no HC-UFTM e também apresenta um novo modelo de gestão, direcionado pela lógica mercadológica, objetivando alcançar resultados e metas. De acordo com o Plano Diretor do HC-UFTM em dezembro de 2013 o hospital dispunha de 2260 trabalhadores, onde 1141 eram vinculados ao RJU (servidores federais concursados), 1119 pertencentes à Funepu, sob o regimento celetista. Recentemente o HC-UFTM promoveu o lançamento do Plano Diretor Estratégico 2017-2018, que apresenta os planos de trabalho das equipes do

HC-UFTM, pautado em alguns objetivos. É notável neste entrecho que os objetivos traçados no Plano Diretor seguem a lógica mercantilista, com objetivos voltados à produtividade e metas.

É importante avultar que a implantação da Ebserh no HC-UFTM veio com a finalidade de substituir os trabalhadores da Funepu que são terceirizados. Conquanto, o concurso foi liberado somente em junho de 2013, e ainda assim, as vagas ofertadas ficaram muito abaixo do estimado pela Ebserh e das demandas do HC-UFTM, sendo disponibilizadas somente 794 vagas.

A transferência da gestão do HC-UFTM trouxe várias mudanças, a destacar a demissão de inúmeros trabalhadores da Fundação, que implicou diretamente no âmbito das condições e relações de trabalho dos trabalhadores inseridos no hospital. Nesta contextura é fundamental sublinhar que os trabalhadores que pertencem à Ebserh não possuem a garantia de estabilidade tão aspirada dos concursos públicos, visto que seu regime de trabalho é celetista.

Os elementos aqui mencionados demonstram a estratégia de omissão do Estado de suas funções, o apoio às privatizações, “tendo no horizonte a exigência de um Estado forte para conduzir o ajuste direcionado à expansão do Mercado”. (MAZETO, 2017, p. 69). A Ebserh é um dos componentes do processo de contrarreforma do Estado brasileiro, sendo percebível a busca incessante de lucros pela classe dominante na tentativa de apropriação de direitos sociais com finalidade de exploração econômica.

A EBSEH pretende reduzir a ação do Estado do âmbito da educação e da prestação de serviços à saúde, sob argumento velado da ineficácia do Estado; porém, a solução apresentada pelo capital e por seus representantes nos governos é incrementar menos Estado e promover a expansão do capital com o suposto “incomum” que ali há sempre eficiência. (CARDOSO, 2015, p. 41)

Esse novo modelo de gestão vem afirmar o caráter mercadológico e romper com os princípios previstos na CF/1988, em que a saúde é dever do Estado e um direito fundamental, não devendo atender a lógica do mercado.

A EBSEH nega esse princípio constitucional e abre espaço para a mercantilização dos serviços de saúde prestado pelos HUs. O princípio de trabalho está ligado ao cumprimento de metas que são estabelecidos no Contrato de Gestão, por isso não existe a busca pela qualidade ou ampliação dos serviços prestados, prejudicando a população. (SILVA, 2015, p. 47)

A transferência da gestão das políticas sociais públicas para a esfera privada demonstra a desresponsabilização do Estado, afirmando o caráter mercadológico e o avanço do sistema neoliberal.

4.0. Capítulo 3: As condições e relações de trabalho dos profissionais de saúde do Hospital de Clínicas da UFTM com a gestão da Ebserh

Neste capítulo aborda-se o resultado da pesquisa de campo desenvolvida para este estudo como parte essencial no processo de compreensão das condições e relações de trabalho dos (as) profissionais de saúde do HC/UFTM com a gestão da Ebserh. Busca-se assim, analisar as condições e relações de trabalho dos profissionais de saúde a partir da apreensão destes profissionais.

4.1. Cenário da Pesquisa

Esta pesquisa foi realizada no Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, em específico no Ambulatório Maria da Glória, que será descrito posteriormente.

O HC/UFTM localiza-se no município de Uberaba, Triângulo Mineiro, Minas Gerais⁴³. Em agosto de 1967 a Santa Casa de Misericórdia de Uberaba é integrada pela Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro (FMTM), através do Decreto nº 60.837⁴⁴ de 8 de junho de 1967. Em 1982 foi construído o Hospital Escola da FMTM e, em 2005 após mudança da FMTM em universidade e a renovação e amplificação, este é designado Hospital de Clínicas.

O HC/UFTM está vinculado ao ensino, pesquisa e extensão, sendo um hospital de grande importância neste eixo, posto que desenvolve pesquisas científicas essenciais ao âmbito acadêmico, com o propósito de formação de profissionais na esfera da saúde pública. Reúne ampla parte da oferta de “assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico no âmbito do SUS, atendendo cerca de 27 municípios que compõe a macrorregião do Triângulo Mineiro, como também a população do estado que procura por atendimento de alta complexidade”. (GOMES, 2016, p. 83).

No que tange a estrutura o HC/UFTM tem 302 leitos ativos, sendo 14 salas de cirurgia, 20 leitos UTI infantil, 10 leitos UTI adulto e 10 UTI coronariano. O HC/UFTM dispõe de cinco anexos: Centro de Reabilitação, Central de Quimioterapia,

⁴³ Dados retirados do site da UFTM, on line em <http://www.ebserh.gov.br/web/hc-uftm/nossa-historia>.

⁴⁴ O Decreto n, 60.836 de 8 de junho de 1967 autoriza o Serviço de Patrimônio da União a aceitar doação de imóvel em Uberaba, Minas gerais, destinado ao Ministério da Educação e Cultura. (Decreto n, 60.836 de 8 de junho de 1967, Diário Oficial da União)

Ambulatório de Especialidades, Ambulatório de Pediatria e Ambulatório Maria da Glória, perfazendo 180 consultórios e também o Pronto Socorro que possui 32 leitos.

A Unidade Ambulatorial é composta por três anexos, como aludido precedentemente: Ambulatório de Especialidade, Ambulatório Maria da Glória e Ambulatório de Pediatria. Esse é um setor muito importante, e tem por finalidade “planejar estrategicamente, executar, monitorar, avaliar e realizar intervenções necessárias na disponibilização e utilização de consultas e procedimentos”. (UFTM, 2013).

O HC/UFTM possui uma estrutura bem ampla, dessa forma foi escolhido um setor para a realização da pesquisa, visto a amplitude do hospital e o tempo para a realização desta. Esse estudo foi realizado no Ambulatório Maria da Glória com profissionais de saúde inseridos nesse setor. A escolha desse setor justifica-se, por este ser a porta de entrada do hospital, tendo em vista o amplo número de consultas, além de absorver um número considerável de trabalhadores especializados no atendimento à saúde da população em geral e no desenvolvimento das atividades fins da organização hospitalar. De acordo com o Plano Diretor Estratégico do HC/UFTM 2014-2016: o Ambulatório Maria da Glória é o principal ambulatório no que se refere ao número de usuários atendidos e número de especialidades. Este se encontra em anexo à Unidade de Internação organizada em dois blocos com três pisos cada.

É necessário enfatizar que a gestão da Ebserh no HC/UFTM trouxe inúmeras mudanças nas condições e relações de trabalho dos profissionais inseridos no hospital, dentre estes se destacam os profissionais de saúde que atuam no Ambulatório Maria da Glória, como será visto posteriormente.

4.2. Procedimentos Metodológicos

Para a realização desse estudo que teve como objetivo principal analisar as condições e relações de trabalho dos (as) profissionais de saúde do HC/UFTM com a gestão da Ebserh utilizou de uma determinada metodologia que de acordo com Minayo (2002, p. 16): “[...] inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do investigador”. Esta pesquisa possui caráter exploratório, visto que foi

desenvolvida com o “objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximado, acerca de determinado fato”. (GIL, 2009, p. 27).

Para atingir os objetivos da pesquisa, a mesma respaldou-se no materialismo histórico dialético, visto que este método possibilitou o aprofundamento do tema a ser pesquisado, posto que apreende a dinâmica e estrutura do objeto em sua essência, indo para além do imediato. É fundamental destacar que o método é um elemento que se apresenta no processo de construção metodológica da pesquisa, sendo parte constitutiva do processo de investigação, deste modo deve ser adotado baseado em uma concepção reflexiva, com o propósito de construir uma análise crítica e amplificar o conhecimento sobre o objeto estudado. De acordo com Gil (2008): “O método materialista histórico-dialético caracteriza-se pelo movimento do pensamento através da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade”. A partir de uma leitura da realidade através deste método, os fenômenos e a vida social que da realidade transcorrem, não são explicados em si mesmo, mas se associam a uma totalidade universal, na qual são reproduzidos e produzidos.

A metodologia utilizada para o alcance dos objetivos propostos pautou-se na abordagem da pesquisa documental, bibliográfica e de campo. Conforme retratado precedentemente a metodologia refere-se aos procedimentos, técnicas e estratégias que orientam a pesquisa, as concepções de abordagem que se articula com a realidade empírica, com a teoria e com os pensamentos da realidade.

Foi realizada a revisão de literatura através de bibliografias de autores que debatem acerca do objeto de estudo, como Netto (2008), Antunes (2004; 2005; 2009; 2015), Behring (2008), Iamamoto (2008), Souza Filho (2013; 2016) entre outros que estudam essa temática. Gil (2009, p. 61) explica a importância da pesquisa bibliográfica para o processo de elaboração da pesquisa e realça que a “[...] parte considerável do trabalho de pesquisa consiste na utilização de recursos fornecidos pela biblioteca. Isto é verdade não apenas para as pesquisas caracterizadas como bibliográficas, mas também para os demais delineamentos”.

Realizou-se também pesquisa documental que se baseou na análise de Legislações em especial às relacionadas à Ebserh, como o Plano Diretor do HC-UFTM, a Lei 12550/2011, dentre outras que traz elementos importantes acerca dessa realidade. Para Gil (2008, p. 51) a pesquisa documental possui semelhanças com a bibliográfica: “[...] o desenvolvimento da pesquisa documental segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica. Apenas há que se considerar que o

primeiro passo consiste na exploração das fontes documentais, que são em grande número".

Posterior ao aprofundamento teórico realizou-se a pesquisa de campo que de acordo com Minayo (1994, p. 51): "[...] o trabalho de campo se apresenta como uma possibilidade de conseguirmos não só uma aproximação com aquilo que desejamos conhecer e estudar, mas também de criar um conhecimento, partindo da realizada presente no campo". Sendo a pesquisa de campo realizada através da abordagem qualitativa, posto que esse tipo de análise:

Responde às questões muito particulares, se preocupa, nas Ciências Sociais, com um nível da realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo nas relações, dos processos e dos fenômenos, que não podem ser reduzidos a operacionalização de variáveis. (MINAYO, 2002, p. 21-22).

É imprescindível acentuar que a pesquisa de campo foi realizada somente após a aprovação do projeto de pesquisa na Gerência e Ensino e Pesquisa da UFTM (GEP/UFTM) e pelo Comitê de Ética da UNESP-Franca (CEP/UNESP)⁴⁵.

Para o andamento da pesquisa foi indispensável a coleta de dados que ocorreu por meio de entrevista semi-estruturada. De acordo com Minayo (2002, p. 57):

A entrevista é o procedimento mais usual trabalho de campo. Através dela o pesquisador busca obter informes contido na fala dos atores sociais. Ela não significa uma conversa despretensiosa e neutra, uma vez que se insere como meio da coleta dos fatos relatados pelos autores, enquanto sujeitos-objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada. Suas formas de realização podem ser de natureza individual e/ou coletiva.

A entrevista semi-estruturada em seu roteiro propicia o desdobramento de vários prenúncios essenciais no que se refere aos dados aspirados pela pesquisa. As questões utilizadas na entrevista semi-estruturada devem almejar a vivência do sujeito, suas interpretações, análises que detêm a respeito do objeto pesquisado, não devendo (as questões) voltar para respostas conceituais, afirmativas ou negativas. "O guia de entrevista deve conter apenas alguns itens indispensáveis

⁴⁵ Número Protocolo de Aprovação no CEP: 2.568.380. O parecer encontra-se nos anexos.

para o delineamento do objeto em relação à realidade empírica, facilitando abertura, ampliação e aprofundamento da comunicação”. (MINAYO, 2002, p. 191).

A amostra da pesquisa foi o Ambulatório Maria da Glória (AMG) do HC/UFTM, tendo como participantes da pesquisa os profissionais de saúde que atuam nesse ambulatório. Para seleção dos participantes da pesquisa estabeleceu-se alguns critérios, visto o grande número de profissionais inseridos no AMG. Como critérios utilizados: ser profissional de saúde com ensino superior e cuja função exija tal escolaridade, de acordo com Bravo, Vasconcelos, Gama, Monnerat (2004, p. 49): “são reconhecidos como profissionais de saúde os assistentes sociais, os biólogos, os profissionais de educação física, os enfermeiros, os farmacêuticos, os fisioterapeutas, os fonoaudiólogos, os médicos, os médicos veterinários, os nutricionistas, os odontólogos, os psicólogos e os terapeutas ocupacionais”. (CNS, Resolução nº 218 de 06/03/1997). O segundo critério utilizado foi a inserção em um dos três vínculos de trabalho (Ebserh, UFTM e Funepu), visto que o objetivo da pesquisa é conhecer as condições e relações de trabalho dos profissionais de saúde e, assim, necessário realizar a pesquisa com profissionais de diferentes vínculos⁴⁶, por fim, profissionais que se disponibilizaram a participar da pesquisa tendo em vista a autonomia, liberdade, individualidade dos sujeitos, conforme aponta a Resolução 466/2012⁴⁷ e o Código de Ética do Assistente Social.

Cabe destacar que antes da seleção dos participantes da pesquisa foi realizada uma consulta ao setor de Regulação do HC/UFTM que dispõe sobre a quantidade de profissionais inseridos em todo o hospital, sobre os profissionais de

⁴⁶ O HC/UFTM a partir da gestão da Ebserh passou a ser constituído por três vínculos de trabalho: Celetista, Funepu e Regime Jurídico Único. O regime celetista é gerido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), onde é realizado um contrato de trabalho, não havendo nenhuma garantia de estabilidade. Já o RJU e/ou estatutário é determinado por um conjunto de regras que se estabelecem e regulam a relação entre servidor público e Estado, presentes na Lei 8112/90. Os regidos pelo RJU possuem garantias e proteções específicas, dentre essas se destaca a estabilidade. E no que se refere à Funepu (Fundação de Ensino e Pesquisa de Uberaba) esta é uma entidade com personalidade jurídica de direito privado e anterior à gestão da Ebserh esta fundação auxiliava no processo de gestão do HC/UFTM, sendo os funcionários regidos por esta contratados através de um processo seletivo, sem estabilidade e diferentes condições de trabalho em relação aos outros vínculos.

⁴⁷ A presente Resolução incorpora, sob a ótica do indivíduo e das coletividades, referenciais da bioética, tais como, autonomia, não maleficência, beneficência, justiça e equidade, dentre outros, e visa a assegurar os direitos e deveres que dizem respeito aos participantes da pesquisa, à comunidade científica e ao Estado. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012).

saúde do AMG. Esta consulta foi feita após aprovação da Gerência de Ensino e Pesquisa (GEP/UFTM) do Comitê de Ética e Pesquisa (CEP/ UNESP).

Após essa consulta, foi feita a separação dos profissionais de saúde por categorias, e foram constatadas seis, sendo eles: assistentes sociais, enfermeiros (as), fisioterapeutas, médicos (as), nutricionistas e psicólogos (as). Em seguida foi realizado sorteio com um profissional de cada categoria, observando os critérios de seleção para a pesquisa.

Posterior à seleção dos participantes, estes foram contatados, e informados acerca da pesquisa (objetivos, importância). Este primeiro contato buscou uma aproximação com os profissionais selecionados para o estudo e apresentação da pesquisa a ser desenvolvida.

É significativo mencionar que as entrevistas foram organizadas durante o segundo semestre de 2017, e realizadas exclusivamente após a aprovação do projeto de pesquisa pela GEP e pelo CEP. As entrevistas foram orientadas por um roteiro norteador⁴⁸, com questões direcionadas às condições e relações de trabalho dos profissionais de saúde inseridos no AMG e foram propriamente agendadas com os participantes da pesquisa, respeitando a disponibilidade e o tempo dos mesmos. A pesquisa foi realizada com seis sujeitos, sendo um de cada categoria profissional.

Todos os métodos e procedimentos da pesquisa ocorreram em conformidade com a Resolução 466/2012 e o Código de Ética dos Assistentes Sociais, assegurando o sigilo e a privacidade quanto às informações concedidas à pesquisadora. Os participantes da pesquisa assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)⁴⁹, autorizando a realização das entrevistas, assim como o uso do seu conteúdo para desígnios desta pesquisa.

No desenvolvimento das entrevistas foi utilizado o gravador, dado que este recurso permitiu apanhar a totalidade da opinião dos sujeitos. A utilização do gravador foi feita somente após autorização dos participantes da pesquisa, subsequentemente, foram estas (entrevistas) foram transcritas e analisadas.

Os dados obtidos durante a realização da pesquisa serão expostos no próximo item, com base na análise das seguintes categorias: o perfil dos profissionais considerando a formação profissional, educação continuada, vínculo de trabalho. No que tange ao processo de trabalho foram realizadas análises em torno

⁴⁸ O roteiro encontra-se nos anexos.

⁴⁹ O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) encontra-se em anexo.

das relações e condições de trabalho. As relações de trabalho foram analisadas abrangendo as relações com a equipe multiprofissional, com a categoria. No concernente às condições de trabalho, questões em torno do número de profissionais e da equipe, remuneração, carga horária, estrutura física, recursos humanos, facilidades e dificuldades para realização do trabalho.

Por fim, a última questão referiu-se acerca da opinião acerca da gestão do HC/UFTM estar sob a responsabilidade da Ebserh, buscando conhecer a percepção dos profissionais acerca desse novo modelo de gestão.

4.3. Caracterização do Perfil dos (as) Profissionais de Saúde Participantes da Pesquisa

Para o presente estudo foram entrevistados seis profissionais de saúde, pertencente às diferentes categorias profissionais. A aproximação com o campo da pesquisa permitiu conhecer a composição do quadro de profissionais que atuam no AMG. A tabela abaixo demonstra a relação entre o número de profissionais de saúde e o vínculo de trabalho.

Tabela 1 – Composição dos (as) profissionais de saúde do AMG/HC-UFTM

Categoria Profissional	Quantidade de Profissionais	Regime Jurídico Único	Ebserh	Funepu
Assistentes Sociais	4	2	2	0
Enfermeiros (as)	5	1	3	1
Fisioterapeutas	8	5	3	0
Médico (os)	33	12	21	0
Nutricionistas	5	1	4	0
Psicólogos (as)	3	2	2	0
Total	58	23	35	1

Fonte: Elaboração da pesquisadora (2018)

Através da tabela 1 é possível visualizar que a maioria dos profissionais de saúde que atuam AMG-HC/UFTM são celetistas, ou seja, contratados pela Ebserh, com vínculo de trabalho precarizado. Tal fato contraria o artigo 37 da CF/1988 que como retratado precedentemente aduz que o concurso público é obrigatório para admissão de qualquer servidor. É visível também que existe somente um profissional pertencente a Funepu, o que demonstra que com a gestão da Ebserh esses profissionais foram demitidos e substituídos pelos celetistas.

Esta tabela nos demonstra a composição total dos profissionais de saúde do AMG-HC/UFTM, contudo o estudo foi realizado com seis profissionais e através da aproximação com os sujeitos da pesquisa foi possível identificar sua caracterização, que é apresentada na tabela abaixo. Antes de adentrar na caracterização dos participantes da pesquisa vale esclarecer que o foco da investigação era realizar entrevistas com profissionais inseridos nos três vínculos de trabalho (Celetista, Funepu e RJU), todavia após conhecer o quadro de profissionais de saúde do AMG-HC/UFTM notou-se que somente um profissional pertence a Fundação. Assim sendo, a entrevista foi realizada somente com profissionais da Ebserh e RJU, tendo em vista os princípios éticos e conforme preconizado na Resolução 466/2012 e o Código de Ética Profissional do Assistente Social.

Tabela 2 – Caracterização dos sujeitos da pesquisa

Nomenclatura	Profissão	Idade	Tempo de Instituição	Vínculo de trabalho
Sujeito A	Assistente Social	33 anos	6 anos	RJU
Sujeito B	Enfermeiro (a)	39 anos	4 anos	Ebserh
Sujeito C	Fisioterapeuta	40 anos	15 anos	RJU
Sujeito D	Médico (a)	38	4 anos	Ebserh

		anos		
Sujeito E	Nutricionista	30 anos	3 anos e 6 meses	Ebserh
Sujeito F	Psicólogo (a)	59 anos	30 anos e 9 meses	RJU

Fonte: elaboração realizada pela pesquisadora (2018)

A partir dessa aproximação foi possível identificar a seguinte caracterização. Os profissionais de saúde inseridos no AMG- HC/UFTM possuem distintos vínculos de trabalho, o que demonstra a fragmentação da classe trabalhadora deste cenário. No que se refere ao tempo de formação profissional é notável que a maioria dos entrevistados possuem entre 17 e 10 anos de formação profissional, sendo somente um profissional com tempo maior a essa média, possui 35 anos de formação. É importante destacar que a maioria dos profissionais formaram em instituições privadas, sendo somente 1 profissional com formação em instituição pública.

No que tange às experiências profissionais observa-se que a maioria dos participantes entrevistados possuem experiência no campo da saúde, sendo somente dois profissionais com experiência no âmbito da assistência e educação.

Em relação à educação continuada todos os profissionais participaram de cursos de qualificação profissional, por meio de especializações, mestrado e doutorado, fator muito importante no processo de atuação e formação profissional.

Quanto ao tempo de trabalho na instituição, destaca-se que somente dois profissionais possuem um maior tempo de atuação na instituição, os demais profissionais apresentam entre 6 a 3 anos. É importante mencionar que os profissionais que estão pouco tempo na instituição são contratados pela Ebserh e regidos pela CLT.

No que se referem à participação dos sujeitos entrevistados em outros espaços, como fóruns, espaços de militância, dentre outros é visível que somente um profissional ocupa estes espaços. Estes espaços possibilitam uma maior articulação, organização, fortalece a luta dos trabalhadores. Todavia, na realidade do AMG-HC/UFTM a participação dos profissionais de saúde nesses espaços são escassas.

4.4. Condições e Relações de Trabalho dos (as) Profissionais de Saúde

A contrarreforma do Estado brasileiro trouxe inúmeras mudanças no campo das políticas sociais, neste contexto evidenciam-se as reformas na área da saúde, com as privatizações através da contratação de empresas para gerenciar um serviço público. Esse novo modelo de gestão justifica-se com o discurso de ineficiência do Estado na prestação de serviços, e eficácia e qualidade do setor privado para gerir esses serviços.

Com a contrarreforma do Estado foi disseminada a ideia de que a administração realizada por órgãos públicos é ineficiente e a gestão baseada no modelo privado é capaz de oferecer maiores repostas à população, justificando a terceirização, via OS ou instituições Parceiras, as quais são tidas como mais eficazes e eficientes e, portanto, oferecem maior resolutividade aos problemas. (SOUZA, 2015, p. 77)

Essa nova gestão afeta diretamente as condições de trabalho dos profissionais de saúde do AMG- HC/UFTM, que se encontram profundamente precarizadas e fragilizadas. Infere-se que as condições objetivas de trabalho compreendem a força de trabalho; a estrutura física; remuneração e carga horária. Evidencia-se nesta nova gestão a questão da estrutura física que se encontra precária, destacando-se a ausência de uma estrutura física adequada em diversos setores. Alguns profissionais (enfermeiro (a), fisioterapeuta, e nutricionista) relatam essa precariedade.

Em relação à estrutura física do ambulatório temos dificuldades, pois as portas dos consultórios não permitem a entrada de macas quando necessário. (SUJEITO B)

A estrutura física necessita de melhoras. (SUJEITO C)

As condições de trabalho dificultadas pela estrutura física que nem sempre funciona. (SUJEITO E)

O profissional de Serviço Social relata que possui um espaço adequado para a realização de seu trabalho, contudo realça que não houve mudanças na estrutura física com a gestão da Ebserh.

Bom atualmente a estrutura física hoje ela continua a mesma, mesma com a entrada da Ebserh. [...] Aqui a estrutura física para o AS atuar ela conta com uma sala, com atendimento privativo, uma sala com computador onde

eu tenho uma facilidade de atender os usuários da forma que preconiza o Código de Ética profissional, que é com sigilo profissional. (SUJEITO A)

Já o profissional de Psicologia menciona que o seu espaço de atendimento não é suficiente para o atendimento.

A sala de atendimentos é um pouco pequena para atendimento em grupo de 15 pessoas, tenho que atender menos de 15. (SUJEITO F)

Nos dois relatos acima, nota-se a discrepância no que concerne aos recursos físicos, enquanto um profissional alega que possui um bom espaço de trabalho para sua atuação profissional, outro menciona a precariedade do espaço físico. Mas, percebe-se que cada profissional precisa de condições específicas para o desenvolvimento de seu trabalho.

Sobre a remuneração destaca-se a questão da diferenciação em relação aos vínculos de trabalho. O profissional de enfermagem aduz que:

[...] ocorre diferença entre pessoas que ocupam o mesmo cargo e realizam as mesmas tarefas. (SUJEITO B).

O profissional de Serviço Social aduz sobre aumento da carga horária de trabalho sem aumento na remuneração.

[...] Minha carga horaria foi aumentada pra 40 horas semanais, a carga da reitora, sem aumento de salário, porque meu concurso é pra 30 horas e mesmo assim a reitora exigiu que minha carga horária fosse aumentada. Referente à isso tem um processo judicial que está em segunda instância, onde eu solicito aumento de salário, já que minha carga horária foi aumentada. Como eu trabalho 40 horas e fui encaminhada pra trabalhar aqui no ambulatório, eles tiraram a outra Assistente Social que fazia 30 horas, era duas Assistentes Sociais que faziam 30 horas, e eu vim pra trabalhar 40 horas, ou seja, uma mão de obra especializada que faz o mesmo serviço que duas profissionais faziam. É muito mais desgastante mais essa é a ótica do capital e a ótica das empresas privadas que entraram no setor público, que é você otimizar o trabalho da forma que eles querem. Que eles querem que você trabalhe mais, ganhando a mesma coisa, então por isso que aumentaram a carga horária. (SUJEITO A).

Este relato nos faz refletir acerca do discurso da Ebserh que desde sua entrada sempre foi o de melhoria da gestão, recursos humanos. Todavia, é visível no depoimento acima que essa nova gestão vem atender a lógica neoliberal, não buscando melhorias para a classe trabalhadora e sim buscando atender os ditames do mercado.

Outra questão visualizada nos depoimentos está voltada aos recursos humanos, no que tange a reposição dos trabalhadores e os concursos. Nos depoimentos os sujeitos relatam que o discurso realizado pela Ebserh e pelo Governo Federal sobre a recomposição de trabalhadores não foi feito, não houve mudanças com a entrada da Ebserh em relação à reposição do quadro de trabalhadores. Os profissionais de enfermagem, de psicologia e serviço social versam sobre a falta de trabalhadores em suas falas.

A reposição dos profissionais, dos trabalhadores, por exemplo, aqui no hospital de clínicas ele não aconteceu de fato. Tanto que o concurso venceu e todas as pessoas que passaram não foram chamadas, na verdade eles colocam no concurso duas pra contratação imediata e vinte para cadastro de reserva, então eles não tem a obrigação de chamar esse cargo de reserva, então muita gente que passou não foi chamada. E aí tem um desfalque muito grande, porque muita gente aposentou, não tem concurso público mais de RJU. As pessoas vão aposentando vão saindo e não vão sendo chamados mais novos. Concurso público no RJU não teve depois da entrada da Ebserh, então teve pra pouquíssimas áreas da universidade, não para o HC. Então o HC mesmo a forma de entrada agora é processo seletivo com o nome de concurso da Ebserh. Agora vai ter outro, a Ebserh abriu novamente, mas, por exemplo, pra serviço social aqui para o HC-UFTM não tem. (SUJEITO A).

O número de profissionais está em falta, digo, poderíamos ter mais profissionais para atendermos no ambulatório, para atender pacientes encaminhados de outras clínicas ou mesmo de fora. [...] Não houve reposição de profissionais, não abriu vagas para concurso em psicologia, em termos de empresa privada. (SUJEITO F)

O número de profissionais está deficitário. (SUJEITO B)

Já o profissional de fisioterapia considera razoável o número de profissionais em seu setor.

Na área de fisioterapia considero o número de funcionários atualmente razoável. Devido as novas contratações em decorrência do aumento do número de pacientes e cobertura do hospital/ambulatório/centro de reabilitação. (SUJEITO C)

Os profissionais de medicina e nutrição quando questionados sobre a situação dos trabalhadores com a gestão da Ebserh não souberam avaliar. Em relação a esses relatos percebe-se que os sujeitos não conhecem o quadro de recursos humanos, tal fato pode estar diretamente ligado com o vínculo de trabalho em que estão inseridos, visto que estes profissionais são celetistas, a cotidianidade

que não possibilita uma reflexão a respeito desse novo modelo de gestão e ainda e ausência de conhecimentos acerca dessa empresa.

O depoimento de um sujeito da pesquisa chamou atenção para o plano de carreiras e da educação continuada.

Os profissionais celetistas não tem um plano de cargos e salários, sem perspectivas de mudanças de nível, nem por tempo de serviço e nem por titulação. [...] Não possuem convênio, plano de saúde, um plano de cargos e salários. Nossas colegas tem mestrado, está fazendo doutorado, tem especializações e não ganham nada, então não tem perspectiva de melhoras de salário e de subir de nível, como nós da UFTM temos. (SUJEITO F)

Esse depoimento mostra a angústia do sujeito em relação à capacitação profissional, a valorização do trabalhador e nos coloca uma grande apreensão, evidenciando a não preocupação da Ebserh com o processo de educação continuada dos profissionais e a não valorização destes. Demonstrando assim, o “enfoque da saúde como um grande negócio”. (GOMES, 2016, p. 102).

A implantação da Ebserh constitui-se como um novo modelo de gestão da saúde. Neste cenário estabelece uma nova realidade para os Hus no que se refere aos vínculos de trabalho, há a inserção de mais um vínculo, totalizando três, visto que na maioria dos Hus existem trabalhadores contratados por RJU e trabalhadores contratados por OS ou Fundações.

É importante mencionar que os servidores federais possuem estabilidade, não podendo ser demitido após seu estágio probatório, somente em casos muito graves como a corrupção. Agora os trabalhadores celetistas não possuem a estabilidade, podendo ser demitido a qualquer momento. Conforme alude Cardoso (2015, p. 41):

[...] A perda da estabilidade impõe no âmbito do Estado os riscos aventureiros do mercado, isto porque, da mesma forma que os trabalhadores podem ser contratados de maneira rápida e supostamente ágil, eles podem ser demitidos se as ‘políticas sociais’ não estiverem de acordo com os excedentes que deverão necessariamente propiciar. É importante ressaltar que além do fim da estabilidade, identificamos a possibilidade de existência de contratos temporários em consonância com a política do grande capital de precarização das relações de trabalho.

No HC/UFTM com a implantação da Ebserh essa realidade se manifesta, posto que já existia o RJU e os contratados pela Fundação (Funepu). Essa realidade fragmenta ainda mais a classe trabalhadora inserida neste cenário. O que em muitas

vezes resulta na ausência de clareza sobre a função de cada profissional (dependendo do vínculo de trabalho de cada um), e na rivalidade entre os (as) trabalhadores dos distintos vínculos de trabalho.

Os vínculos possuem uma diferenciação entre si, quanto aos benefícios, carga horária, o que fraciona ainda mais os trabalhadores. As relações profissionais, tanto com a categoria, quanto com a equipe multiprofissional ficam intensamente fragilizadas. Os relatos abaixo com os profissionais de saúde do AMG-HC/UFTM expressam acerca das relações de trabalho com existência desses diferentes vínculos de trabalho.

Quando você tem uma categoria profissional que tem três vínculos de trabalho, você acaba que fragiliza essa categoria. Porque nem todos estão na mesma condição financeira, de trabalho, na mesma questão de você poder trabalhar com mais segurança, de ter uma estabilidade, porque são vínculos diferentes, vínculos que não te deixam muito estáveis porque não são regimentos próprios, são CLT. Então o profissional celetista, ele fica mais fragilizado com as relações de trabalho, acaba que nossa categoria enfraquece também. Então acaba que ficou uma luta da categoria, às vezes não consigo mobilizar os meus pares para que a luta seja conjunta. É uma conduta perversa desse poder, das instituições privadas, porque eu desmobilizo os profissionais trazendo novos profissionais que tem a mesma remuneração ou maior. Isso já traz uma desmobilização, porque ele trabalha 30 horas ganhando a mesma coisa que eu que trabalho 40, ou ganhando mais que um Funepu que trabalha 30 mais os da Ebserh ganha o dobro. Então eu desmobilizo toda a categoria. Depois que a Ebserh entrou, hoje a nossa categoria é enfraquecida mais ainda, assim a gente não consegue lutar em grupo. O trabalho em equipe fica totalmente enfraquecido também. (SUJEITO A).

Relações de trabalho interpessoais são boas. As relações com funcionários concursados às vezes são dificultadas. Acredito que isso se deve a diferença de vínculos de trabalho, que provoca esses conflitos. (SUJEITO D).

Por minha experiência de vários anos na instituição tenho fácil acesso aos profissionais de saúde, e com os professores. [...] Contudo por causa das diferenças de vínculos vejo em muitas das vezes a questão da autonomia dos profissionais, que não é muito fácil. Vejo que alguns profissionais em seu agir possuem mais autonomia que outros. Isso é muito ruim. (SUJEITO F)

As falas acima demonstram as fragilidades nas relações de trabalho com a existência de diferentes vínculos, demonstra também a questão da autonomia, que é afetada. É importante assinalar que as falas acima são de profissionais pertencentes às distintas categorias profissionais. Nesta contextura é necessário enfatizar que

cada profissional possui seu ponto de vista, tal fato está intrinsicamente ligado ao seu processo de formação profissional, ao Código de Ética profissional, que por mais que sejam profissões da área da saúde, estas na maioria das vezes apresentam direções diferentes.

O (A) Assistente Social (Sujeito A) em seu relato demonstra a questão da fragilidade da categoria, das lutas que se tornam categóricas e não conjuntas, da fragmentação dos trabalhadores, das diferenças existentes entre os vínculos de trabalho que acaba desmobilizando os profissionais e do enfraquecimento que se torna maior com a gestão da Ebserh. É visível nesta fala a reafirmação trazida pelo Código de Ética do Assistente Social que se posiciona em favor das “garantias constitucionais, na defesa dos princípios e valores da ordem humanística, libertária, democrática e igualitária”. (VASCONCELOS, 2004, p. 56).

Já o (a) médico (a) (Sujeito D) em seu relato, afirma que as relações interpessoais são boas, todavia aponta dificuldades com os profissionais concursados. Este depoimento demonstra a questão da diferenciação do termo saúde por cada categoria profissional, ao aludir acerca da boa relação interpessoal. De acordo com o Código de Ética do médico a saúde “é considerada de forma individualizada em detrimento da saúde coletiva, pública e de direito. A prática médica é destinada à pesquisa e ao tratamento do “paciente” / “enfermo” na busca de seu “bem-estar”.”. (VASCONCELOS, 2004, p. 61). É visível que os (as) médicos (as) possuem um atendimento individualizado, centrado no paciente, na maioria das vezes com poucos atendimentos em equipe, o que demonstra pouca vinculação com outros profissionais. Contudo, é possível identificar no depoimento a fragmentação dos profissionais, ao relatar das dificuldades com os profissionais concursados.

O (A) psicólogo (a) em seu depoimento apresenta a facilidade em suas relações com outros profissionais. E assinala também, sobre a diferença de autonomia entre os profissionais, onde nota que alguns possuem mais que os outros. Essa questão da autonomia está diretamente ligada aos vínculos de trabalho, pois profissionais celetistas não possuem estabilidade no emprego, o que acarreta insegurança, medo, enquanto os profissionais do RJU possuem a estabilidade e, conseqüentemente, uma maior autonomia. Destacando-se neste cenário, a relatividade da autonomia que muita das vezes colide com o trabalho do outro profissional, nas condições objetivas de trabalho e nos entraves postos pela gestão.

Outros profissionais também foram entrevistados e apresentaram em seus depoimentos relações boas com outros profissionais.

Em relação ao trabalho em equipe não há problemas, as relações com outros profissionais são boas. (SUJEITO B)

Mantenho boa relação com a equipe e com os colegas de profissão. (SUJEITO C).

Possuo boa relação com os profissionais da equipe, com a equipe multiprofissional, não tenho dificuldades. (SUJEITO D).

Os relatos acima se referem aos profissionais de enfermagem, fisioterapia e nutrição. Nestes depoimentos são visíveis que estes profissionais consideram as relações pessoais, com a equipe boa. É necessário realçar que os processos de formação acadêmico-profissional das diferentes áreas influenciam nas concepções, no modo de agir de cada profissional, notando-se diferenças nos relatos.

Contudo, apesar de alguns profissionais considerarem as relações interpessoais boas, é visível que este novo modelo privatizante de gestão rebate diretamente nas relações de trabalho dentro da instituição.

Além dessas questões, um ponto fundamental a ser retratado neste contexto é acerca do modelo de gestão dessa Empresa que está pautado em metas. O Plano de Reestruturação do HC/UFTM discorre a respeito dessa gestão: “Contratualização com a gestão do Sistema Único de Saúde, com o estabelecimento de metas quantitativas e qualitativas do processo de atenção à saúde, de ensino e pesquisa e de gestão hospitalar”. Destacando nessa gestão por metas o estímulo à competitividade e produtividade.

Parte-se do pressuposto de que todo desempenho pode ser medido, focando-se os resultados – que devem ser mensurados em comparação com as expectativas – e o cidadão beneficiário, ou cidadão cliente. A ideia de avaliação de desempenho, dentre outros princípios norteadores da Administração Pública gerencial, teve como inspiração o uso da prática de gestão provenientes da administração privada. Contudo, devem-se levar em conta certas diferenças, como objetivo (de lucro, no caso das organizações privadas e de realização de interesse público, no caso da Administração Pública) e a origem das receitas. (SALIONE, 2013, p. 23 *apud* SOUZA, 2015, p. 92).

Para o alcance dessas metas realça-se a redução dos custos, os parâmetros de qualidade, a assiduidade, o absentismo, a produção, fatores estes que não traz nenhuma melhoria nas condições de trabalho.

O cumprimento das metas estabelecidas, que implicam o aumento da intensidade do trabalho e da produtividade não vem acompanhado de nenhum compromisso por parte das corporações sobre a melhora das condições de trabalho, como limite da jornada de trabalho, ritmo de produção ou outros instrumentos que preservem a saúde do trabalhador. (ANTUNES, PRAUN, 2015, p. 41).

O relato de um sujeito da pesquisa expõe acerca dessa gestão por metas.

Em termos de horas em algumas situações, que eles, os profissionais celetistas, tem que responder muito mais, a exigência muito grande. (SUJEITO F)

É visível nesta contextura que a gestão por metas é um componente da precarização do trabalho e faz parte do pacote de contrarreforma do Estado brasileiro, estando relacionada diretamente com a privatização da saúde e introduzida na organização do trabalho.

4.5 Assistência à Saúde da População

Através da realização da pesquisa constatou-se que as consequências desse novo modelo privatizante de gestão rebatem diretamente na assistência aos usuários da saúde. Mesmo este não sendo o cerne da pesquisa, é importante aduzir que a gestão da Ebserh diminui significativamente a quantidade e qualidade dos serviços prestados à população, o que implica diretamente nas condições de vida do trabalhador, dificultando-as. Concorde-se com Granemann (2012) *apud* Cardoso (2015, p. 42) ao aduzir que a finalidade da Ebserh é:

[...] disputar no mercado a prestação de serviços como: os convênios de saúde, os financiamentos das indústrias farmacêuticas para projetos de pesquisa ou ainda financiamento para investimento em estudos relacionados a equipamentos hospitalares de diagnósticos de tratamento.

Diante tal fato,

[...] os trabalhadores pobres deste país terão reduzidas as suas possibilidades de serem tratados quando adoecidos com os mais bem formados profissionais de maneira gratuita. Serão os trabalhadores pobres mais uma vez preteridos nos bons serviços de atendimento à saúde e à educação, mesmo os que sejam os que sustentam pelo seu trabalho e pelos seus impostos que recolhem ao Estado, os principais contribuintes para a formação do fundo público que sustenta todas as ações do Estado, inclusive os Hus e as universidades federais. (GRANEMANN, 2012 *apud* CARDOSO, 2015, p. 42)

Os depoimentos abaixo dos sujeitos da pesquisa confirmam o quão à assistência à saúde da população encontra-se precarizada com a gestão da Ebserh.

[...], porém em relação a materiais achei que houve uma piora, estamos com dificuldade em conseguir alguns materiais. (SUJEITO B)

Como eu disse faz pouco tempo que eles chegaram, nesse pouco tempo não quer dizer que o hospital está sem material, mas falta muitos materiais. Falta medicação, falta o básico para um atendimento de paciente, quer dizer o objetivo maior não foi atendido. Nós temos vários problemas sim. Vários períodos desses anos que a Ebserh está aqui pararam de fazer cirurgia, assim, o dia todo eu atendo agora na ortopedia. A ortopedia teve que cancelar cirurgia por falta de material. Em fevereiro, por exemplo, eu vi uma conversa assim do chefe da ortopedia: tomara que ninguém quebre o braço, perna, seja o que for porque não tem gesso. [...] O que o mais importante pra nós aqui é o atendimento ao paciente, ele é a pessoa mais importante do hospital, sem ele não existiria o ensino, pesquisa, assistência, nada. E isso não tem sido levado em consideração. (SUJEITO F)

Falta de material e também existem dificuldades burocráticas para oferecer o tratamento adequado para o paciente. (SUJEITO E)

[...] falta de material, na maioria das vezes, no AMG. (SUJEITO D)

Esses relatos demonstram que o acesso à saúde pública de qualidade está comprometida por esse novo modelo privatizante de gestão. A Ebserh opõe-se aos princípios preconizados no artigo 196 da CF/1988: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso”. Neste contexto é visível a inconstitucionalidade desse novo modelo privatizante de gestão, que se constitui como um processo de desmonte da política pública de saúde e representa um ataque aos direitos da classe trabalhadora.

4.6 Percepções dos (as) Profissionais de Saúde acerca da Gestão desenvolvida pela Ebserh

Esse último subitem versa-se sobre a percepção dos profissionais entrevistados acerca da gestão do Hu onde trabalham sob a responsabilidade da Ebserh. Segue-se assim, alguns relatos dos sujeitos entrevistados, os quais trazem

suas apreensões, o processo de assinatura do HC/UFTM com a Ebserh, e as mudanças advindas com esse novo modelo privatizante de gestão.

A minha opinião é que o Estado abriu mão dos hospitais de clínicas vinculados às universidades federais, como forma de passar a responsabilidade para o setor privado. E fazendo isso, enfraqueceu não só os hospitais de clínicas como também o SUS. Porque quando você faz isso você dá abertura pra privatização dos hospitais. Se tem abertura pra privatização, então quer dizer que todo mundo vai ter que deixar o SUS, ninguém mais vai procurar o SUS, e todo mundo vai ter que ter uma via de rede privada de saúde? É isso então que o governo pretende? É transformar nossa política de saúde em uma política do capital? É isso que pretende? Fazer como nos EUA e outros países de capitalismo efervescente, onde não há políticas públicas, o cidadão paga por tudo, além de pagar pelos impostos. É isso que o capital pretende? Porque se for isso está numa direção boa. Agora se for fortalecer as políticas públicas está na direção totalmente contrária, porque não fortalece. Como você coloca administradores pagos pra gerenciar um hospital público? Porque as pessoas que passam em um concurso público não podem gerenciar? Porque que o Estado não pode gerenciar? Pra mim é uma coisa que não teve funcionalidade. [...]. A Ebserh ela tem que deixar de existir em algum momento, porque não está dando certo. Foi mais que provado que não deu certo, criar empresas para gerenciar coisas públicas, não está certo. E não está dando resultado bom. Resultado bom é você mascarar o que está acontecendo de fato? É você não deixar reclamações da ouvidoria ir proa frente? É você não publicizar coisas que acontecem? Por exemplo, infecções, bactérias que acometem todos os pacientes do hospital. Isso apareceu nos jornais, eu não estou falando nada sigiloso, está aí nos jornais, se você fizer uma busca: o hospital interditado por bactéria, o hospital interditado por vírus. Então assim, está dando certo? Não está. Eu espero que em algum momento o governo, coloque a cabeça no lugar, o presidente, futuro presidente coloque a cabeça no lugar e fale assim: ó foi uma tentativa mais não deu certo, vamos acabar com isso né, porque já que tem essa possibilidade. E aí para que os trabalhadores não sejam culpabilizados, façam mais concursos públicos pra que as pessoas entrem em concurso público de fato, sejam concursadas de fato, pra que prestem um serviço de qualidade para os usuários também. Porque se eu estou fragilidade como profissional o meu serviço é ruim. Então é isso. Eu não concordo e não vejo melhoras. (SUJEITO A)

O depoimento do Sujeito A, que possui vínculo RJU, expõe sua angústia no tocante a esse processo de mudança de gestão da política pública de saúde, que demoraram anos para se consolidarem na perspectiva do SUS, e de repente encontram-se comprometidos perante essa ofensiva de caráter privatista. O profissional reconhece a perda que advém dessa desresponsabilização do Estado enquanto provedor de políticas sociais.

O sujeito F relata o processo de criação da Empresa, a questão da contratação de outras empresas pela Ebserh (quarteirização) fruto dessa ótica neoliberal e demonstra que essa nova gestão não trouxe nenhuma melhoria.

A Ebserh chegou com o objetivo maior de administrar o dinheiro que vem para o hospital. A universidade recebe o dinheiro do SUS e do MS e do

MEC e esse dinheiro geralmente acabava em junho, julho. [...] E aí vieram com essa conversa que o dinheiro estava sendo mal administrado e precisava de uma empresa que administrasse. Foi quando o Lula assinou esse acordo com a Ebserh, e começou. Tiraram os concursos pela UFTM aqui do hospital e vieram alguns profissionais, de todos os sentidos, terceirizam os secretários, aí é outra empresa que a Ebserh contratou pra fazer o concurso com outra empresa, então foi terceirizando assim. [...] Então a minha opinião, pelo menos esse tempo que está aqui a Ebserh não melhorou nada, se o propósito era este não atingiu.

O sujeito E em seu depoimento não fala com clareza sobre sua percepção a respeito da gestão da Ebserh, o que demonstra uma necessidade de aprofundamento para que se tenha uma apreciação mais explanada acerca desse novo modelo privatizante de gestão. Todavia, é visível em seu relato a questão da reestruturação dos Hus, que não foi resolvido com a criação da Empresa, percebe-se em sua fala que o quadro de funcionários foi elaborado, porém falta dinamicidade na organização dos serviços.

Elaboraram o quadro de funcionários com pouca dinâmica da estrutura do serviço. (SUJEITO D)

Os outros três sujeitos entrevistados não souberam opinar acerca da gestão do HC/UFTM está sob a responsabilidade da Ebserh. Dessa forma, evidencia-se a ausência de entendimento dos profissionais de saúde inseridos no HC/UFTM acerca dessa nova gestão.

Ainda são necessários estudos na área de gestão em saúde e que abordem notadamente a respeito da Ebserh. É decerto que compreender a natureza e os intuitos dos novos modelos privatizantes de gestão da atualidade é bastante desafiador.

Estudar a realidade da Ebserh é previamente empenhar-se no desenvolvimento do processo de ideação sócio histórica de luta por uma política de saúde pública de qualidade, entendendo que o termo saúde percorre todas as dimensões da vida social, indo para além da ótica do capital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou identificar e analisar as condições e relações de trabalho dos profissionais de saúde do HC/UFTM com a gestão da Ebserh, identificando as condições e relações de trabalho destes profissionais, bem como a apreensão destes acerca da gestão da Ebserh.

Este trabalho buscou trazer para a discussão uma reflexão sobre a categoria trabalho, abordando os aspectos históricos, a sua configuração nos distintos modos de produção e reprodução da vida social, bem como as mutações ocorridas neste âmbito. Essa discussão é essencial, dado que possibilita compreender a configuração que a categoria trabalho assume na atualidade.

Discutiu-se também, acerca do desenvolvimento do Estado brasileiro, trazendo aspectos históricos, políticos e econômicos, pautando-se na análise de Prado Jr. (1991), Carvalho (1990), Santos (2012), dentre outros. Essa análise é fundamental para a apreensão profícua acerca do desenvolvimento do Estado brasileiro e de sua estrutura administrativa.

Após isso, elucidou-se o processo de contrarreforma do Estado brasileiro, perpassando pelos governos de FHC, Lula e Dilma até se chegar à discussão atual sobre os novos modelos privatizantes de gestão. Para discussão sobre a contrarreforma brasileira, adentrou-se nos estudos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) elaborado por Bresser Pereira e que apresenta as propostas neoliberais. O PDRAE trouxe profundas mudanças no que se refere ao papel do Estado como gerenciador e promotor das políticas sociais conforme idealizado na Constituição de 1988. Conforme Gomes (2016, p. 62) o período de contrarreforma do Estado brasileiro foi caracterizado pelo:

O não fortalecimento da seguridade social, a privatização dos bens públicos e a redução do papel do Estado, a redução da previdência pública e supervalorização da previdência complementar e o superdimensionamento do mercado financeiro e depreciação do setor público.

O avanço do neoliberalismo trouxe infindas mutações no país, a destacar a política de saúde, que sofreu com a mercantilização e privatização, não sendo assumida conforme preconizado na Constituição de 1988 que aponta a saúde direito de todos e dever do Estado. A saúde neste entrecho se reduz como mera

mercadoria, num cenário de protagonismo das organizações da sociedade civil, dos planos privados de saúde e terceiro setor e desresponsabilização do Estado.

Neste contexto destaca-se a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), contudo antes de adentrar na discussão sobre essa Empresa, trouxe um debate acerca dos Hospitais Universitários Federais (Hus). Essa discussão possibilitou o conhecimento do surgimento dos Hus, sua finalidade, o perfil que estes assumem na atualidade, a importância que possuem para a política pública de saúde, assim como os interesses antagônicos que giram em torno desses hospitais.

Ao adentrar na discussão sobre a Ebserh foi possível identificar os argumentos que giram em torno de sua criação, esta surge com o argumento de solucionar a crise vivenciada pelos Hus. Porém, através da realização desse estudo foi possível concluir que essa proposta de resolutividade para os entraves do SUS, vem reforçar as deficiências e lacunas que perpassam o SUS na atualidade.

O estudo sobre a Ebserh demonstrou que esse novo modelo privatizante de gestão trouxe inúmeras mudanças nas condições e relações de trabalho dos trabalhadores inseridos no HC/UFTM, a destacar os profissionais de saúde, sujeitos dessa pesquisa. A contratação via CLT precarizou a força de trabalho, o que implicou num processo de fragmentação das relações de trabalho, destaca-se também a precarização das condições de trabalho, que rebatem diretamente na qualidade dos serviços prestados para a população usuária da política de saúde.

A realização da pesquisa de campo permitiu identificar a composição do quadro de profissionais inseridos no AMG-HC/UFTM (amostra da pesquisa). Em relação a essa composição é notável que a maioria dos profissionais são celetistas, ou seja, possuem como vínculo de trabalho a CLT (Ebserh), o que demonstra a intensificação da precarização do trabalho e a privatização dos serviços públicos.

Essa inserção dos profissionais em diferentes vínculos de trabalho evidencia a fragmentação, tendo em vista que trabalhadores que realizam as mesmas atividades pertencem a vínculos distintos, possuem carga horária e remuneração desiguais. Tal fato provoca uma fragmentação, o que gera estranhamento e conflito entre os trabalhadores, implicando diretamente nas relações de trabalho, dificultando a organização e mobilização dos trabalhadores.

Outra questão importante refere-se aos profissionais pertencentes ao vínculo celetista, estes não possuem estabilidade no trabalho e existe a gestão por

metas destacando-se a redução dos custos, a assiduidade, produção, parâmetros de qualidade. Esses fatores provoca uma grande insegurança no trabalho e ainda não traz nenhuma melhoria.

Ainda nesta contextura, é visível no depoimento de um dos sujeitos da pesquisa a questão da fragmentação da classe trabalhadora, que implica diretamente no movimento de luta destes, que acaba ocorrendo de maneira categórica e não coletiva.

Foi possível perceber que essa nova configuração da política de saúde traz implicações diretas nas relações e condições de trabalho até a assistência à saúde da população, que se encontra afetada pela ausência de qualidade dos serviços prestados, expressa no adiamento de procedimentos cirúrgicos devido à ausência de materiais, na falta de materiais, na não recomposição do quadro de profissionais e falta de estrutura física adequada.

No que se refere à percepção dos trabalhadores em relação a gestão do Ebserh nota-se que somente um profissional reconhece o grande salto do SUS para a história da política pública de saúde brasileira, contudo conhece os limites e desafios perpassados pelo SUS na atualidade. Este profissional é contra a gestão da Ebserh, acreditando que este novo modelo privatizante de gestão da saúde é uma forma de desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais, e ainda menciona na potencialidade do SUS para gerir essa política.

Outros dois sujeitos da pesquisa demonstram que a gestão da Ebserh não trouxe nenhuma melhoria, destacando-se a questão da reestruturação física, porém não expõe com clareza suas percepções a respeito da Ebserh.

Os outros sujeitos não souberam opinar acerca da gestão do HC/UFTM está sob a responsabilidade da Ebserh, ficando visível o desconhecimento que essa Empresa é um novo modelo privatizante de gestão da saúde. Isso nos traz uma grande aflição, tendo em vista que os trabalhadores não conhecem os danos que esta nova gestão apresenta a sociedade.

[...] Esta representa um risco iminente, pois, ameaça dilapidar o patrimônio público, a formação dos profissionais da saúde que ocorre nos hospitais universitários; a saúde da população e o espaço sócio ocupacional dos trabalhadores que lá atuam. A política de gestão de pessoal, disfarçada de modernização não leva em consideração os direitos sociais da população e nem o dos seus trabalhadores. (SOUZA, 2015, p. 80).

A transferência da gestão dos serviços públicos de saúde para o setor privado mostra a desresponsabilização do Estado para com seus deveres e ainda demonstra que a saúde está “reduzida a uma mera relação de compra e venda, por ser uma mercadoria extremamente rentável ao grande capital”. (CASTELHANOS, 2016, p. 176).

Neste contexto, diante da percepção dos (as) trabalhadores sobre a Ebserh admitisse a urgência do aprofundamento e ampliação do debate com os (as) trabalhadores inseridos no AMG-HC/UFTM, em especial a discussão sobre a Ebserh.

Este trabalho foi realizado no Ambulatório Maria da Glória do HC/UFTM com os profissionais de saúde inseridos neste setor. É importante ressaltar, que todo o hospital vivencia esse processo de privatização da saúde, todavia devido a grande extensão e o tempo para a realização da pesquisa, esta foi realizada somente no AMG.

A realização dessa pesquisa foi muito importante, visto que possibilitou conhecer minimamente os rebatimentos que a gestão da Ebserh traz para a classe trabalhadora.

O cenário atual do Brasil é caracterizado pelo desmonte dos direitos sociais, intensas transformações no mundo do trabalho, privatização das políticas sociais. A reforma da previdência social, a PEC dos gastos públicos, a Emenda Constitucional N° 95 de 2016 confirma a desresponsabilização do Estado no financiamento dos estados e municípios e no gerenciamento das políticas sociais. Concorde-se com Castelhanos (2016, p. 177) ao afirmar que essas reformas vêm: “estrangular ainda mais a classe trabalhadora, que além de conviver com um cenário de desemprego massivo, tem ainda que “pagar o pato” por um modelo de sociabilidade que não a beneficia, mas a explora e oprime”.

Diante esses tempos de barbárie avassaladora, é preciso lutar e resistir, criar estratégias diante essa ofensiva neoliberal, na busca da construção de novas perspectivas, novos horizontes em prol da sociedade.

Referências

ANDREAZZI, M. F.S. **Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: inconsistências à luz da Reforma do Estado.** Ver. bras. Educ. med. 2013, vol. 37, n. 2, p. 275-284.

ANTUNES, R. **Classe operária, sindicatos e partidos no Brasil:** da revolução de 30 até a Aliança Nacional Libertadora. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1982.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. – 16ªed. São Paulo: Cortez, 2015.

ANTUNES, R; ALVES, G. **As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital.** *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

ANTUNES, R. **O caracol e sua concha:** ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Os sentidos do trabalho:** Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. – [2ª ed., 10. reimpr. ver. e ampl.]. – São Paulo: Boitempo, 2009.

ANTUNES, R; PRAUN, L. **A sociedade dos adoecimentos no trabalho.** *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 123, p. 407-427, jul./set. 2015.

BASÍLIO, D. S. **O trabalho do Assistente Social na Política de Saúde:** uma observação participante no Hospital de Clínicas da UFTM. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2016.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma:** Desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. Ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Emenda constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

_____. **Medida Provisória nº. 520, de 31 de dezembro de 2010**. Autoriza o Poder Executivo a criar a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S. A. – EBSERH e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2010.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (PDRAE). Brasília: MARE, 1995.

_____. Ministério da Educação. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. **Norma Operacional nº 01 da Ebserh, abril de 22014e**.

_____. Ministério da Educação e Saúde. **Portaria Interministerial nº. 1006/MEC/MS EM 27 de maio de 2004**. Institui o Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino do Ministério da Educação do Sistema Único de Saúde – SUS. Brasília, DF, 2004

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 03/04/2018.

_____. Presidência da República. Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 04/04/2018.

_____. Secretaria de Educação Superior. Diretoria de Hospitais Universitários e Residências em Saúde. **Decreto n. 7.082, de 27 de janeiro de 2010.** Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF). Brasília. 2010.

BRAVO, M. I. S. **Serviço Social e Reforma Sanitária:** lutas sociais e práticas profissionais. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado dos anos 90:** lógica e mecanismo de controle. Brasília: MARE, 1997.

BULLA, L. C. **Relações sociais e questão social na trajetória histórica do serviço social brasileiro.** Revista Virtual Textos & Contextos, nº 2, dez. 2003. Disponível em: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/947-3434-2-PB.pdf. Acesso em: 15/03/2018.

CARDOSO, R. O. O processo de contrarreforma do Estado brasileiro e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: a privatização mascarada dos hospitais universitários. In: BRAVO, M. I. S., [et al] (Org.). **A saúde nos governos do Partido dos Trabalhadores e as lutas sociais contra a privatização.** 1. Ed. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius, 2015..

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política,** Campinas, Papius, (1990).

CARVALHO, J. M. **Os bestializados:** o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 23º ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CASTELHANO, I, B. Saúde e Serviço Social: uma discussão do trabalho profissional do serviço social em hospitais universitários sob a gestão da EBSEH na região Sudeste. Trabalho de Conclusão de Curso. UNESP – Franca – 2016.

CISLAGHI, J. F. Hospitais Universitários Federais e os Novos Modelos de Gestão: faces da contrarreforma do Estado no Brasil. In: BRAVO, M. I. S; MENEZES, J. S. B.

(org). **Saúde na atualidade:** por um sistema único de saúde estatal universal, gratuito e de qualidade. 1 ed. p. 56-63. Rio de Janeiro: UERJ. Rede Sirius, 2011.

_____. **Hospitais universitários:** presente caótico e futuro incerto. Rio de Janeiro: ADUFRJ, 2010.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O Serviço Social Brasileiro e o contexto de retrocessos.** Brasília, 2016. (Edição especial: análise de conjuntura).

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil.** 3º edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FILHO, J. S.C. **Manual de Direito Administrativo.** 28. Ed, Editora Atlas S.A. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://morumbidireito.files.wordpress.com/2015/09/direito-administrativo-28c2aa-ed-2015-josc3a9-dos-santos-carvalho-filho.pdf>. Acesso em: 10/04/2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, N. A. N. **As condições e relações de trabalho dos Assistentes Sociais no Hospital de Clínicas da UFTM com a implantação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.** Trabalho de Conclusão de Curso: Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2016.

GRANEMANN, S. Fundações Estatais: Projeto de Estado do Capital. In: BRAVO, M. I. S., et al (org). **Modelos de gestão e agenda para saúde.** Rio de Janeiro: Rede Sirius – ADURFRJ SSind, 2008, p. 48.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 2º. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LOURENÇO, E. Â. S. Política de Saúde no Brasil: a dualidade do sistema público-privado e as consequências para o direito à saúde. In: SILVA; J. F. S. GUTIÉRREZ, T. P. (Orgs.). **Política Social e Serviço Social: Brasil e Cuba em debate.** São Paulo: Veras Editora (Coleção Coletâneas), 2016.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital / Karl Marx; [tradução de Rubens Enderle]. – São Paulo: Boitempo, 2013. (Marx – Engels).

MAZETTO, Y. E. S. **Política de Saúde face aos avanços neoliberais e a implantação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2017.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 5. ed. São Paulo: Hucitec : Abrasco, 1998.

_____. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2008.

MONTAÑO, C; DURIGUETTO; M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. – 3º ed. – São Paulo: Cortez, 2011. – (Biblioteca básica de serviço social; v.5).

MOTA, A. E (Org.). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006. .

NETTO, J. P; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. - 4º ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PILOTTO, B. **Os Hospitais Universitários e sua crise**. Sinditest, UFPR, 2008.

PINTO, G. A. **A organização do trabalho no século XX: Taylorismo, Fordismo e Toyotismo**. – 3º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia**. 17º edição. São Paulo: Brasiliense, 1991.

PRATES, J. C. **A conjuntura brasileira e os impasses aos processo democráticos.** Textos & Contextos. Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 275-281, ago/dez 2017.

SANTOS, W.G. **Cidadania e justiça:** a política social na ordem brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANTOS, J. S. **Questão Social:** particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012 – (Coleção biblioteca básica de serviço social; v.6).

SILVA, G. S. **A gestão nas unidades básicas de saúde no município de São Paulo:** a percepção dos trabalhadores. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca: [s.n.], 2015.

SODRÉ, F. **Serviço Social e o campo da saúde:** para além de plantões e encaminhamentos. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 103, p. 453-475, jul./set. 2013.

SOUZA, K. O. **Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares:** narrativa de uma transição. Trabalho de Conclusão de Curso: UFES. Espírito Santo, 2014.

SOUZA FILHO, R. **Gestão Pública e Democracia:** A Burocracia em Questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SOUZA FILHO, R; GURGEL, C. **Gestão democrática e serviço social:** princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez, 2016. – (Coleção biblioteca básica de serviço social; v.7).

TEIXEIRA, M. J.O. A fundação estatal de direito privado na saúde: um modelo de gestão democrático? In: BRAVO, M. I. S., [et al] (Org.). **Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2013.

TORO, I. F. C. **O papel dos hospitais universitários no SUS:** avanços e retrocessos. Serviço Social e Saúde. Campinas, v. 4, n. 4, p. 55-60, maio 2005.

Disponível em: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/5_Toro.pdf. Acesso:
10/04/2018.

APÊNDICE

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Identificação:

1. Nome
2. Idade
3. Formação Profissional (Local, Ano de Formação)
4. Educação Continuada (especialização, cursos especializantes, mestrado, doutorado)
5. Experiências Profissionais/Áreas de atuação
6. Ocupação espaços de militância (fóruns, sindicatos)
7. Cargo ocupado no HC/UFTM
8. Unidade de Trabalho
9. Tempo que atua na instituição
10. Vínculo de trabalho
11. Carga horária de trabalho

Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada com os sujeitos da pesquisa

1. Condições de trabalho no HC/UFTM (estrutura física, número de profissionais e da equipe, remuneração, carga horária);
2. Relações de trabalho no HC/UFTM (com a categoria, com a equipe multiprofissional, trabalho em equipe, organização da categoria);
3. Situação dos trabalhadores com a gestão da Ebserh (concursos, reposição dos trabalhadores, salário);
4. Opinião acerca da gestão do HC/UFTM está sob a responsabilidade da Ebserh.



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

NOME DO PARTICIPANTE:

DATA DE NASCIMENTO: __/__/__. **IDADE:** ____

DOCUMENTO DE IDENTIDADE: TIPO: ____ **Nº** ____ **SEXO:** M () F ()

ENDEREÇO: _____

BAIRRO: _____ **CIDADE:** _____ **ESTADO:** _____

CEP: _____ **FONE:** _____

Eu, _____, declaro, para os devidos fins ter sido informado verbalmente e por escrito, de forma suficiente a respeito da pesquisa: As condições e relações de trabalhos dos profissionais de saúde do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Triângulo Mineiro com a gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). O projeto de pesquisa será conduzido por Nairana Abadia do Nascimento Gomes do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, orientado pelo Prof. (a). Dr(a) Maria José de Oliveira Lima, pertencente ao quadro docente da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais/UNESP/C.Franca. Estou ciente de que este material será utilizado para apresentação de: (Monografia, Dissertação, Tese, Projeto (s), Relatório Trienal de Atividades/Docente, etc.) observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição. A presente pesquisa tem como objetivos: Analisar as condições e relações de trabalho dos profissionais de saúde do Hospital de Clínicas da UFTM com a gestão da Ebserh; Identificar o perfil dos profissionais de saúde do Hospital de Clínicas da UFTM; Conhecer as condições e relações de trabalho dos profissionais de saúde do Hospital de Clínicas da UFTM e verificar a apreensão dos profissionais de saúde do Hospital de Clínicas da UFTM acerca da Ebserh.

Fui esclarecido sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e riscos e a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes, além de ter o meu direito assegurado de interromper a minha participação no momento que achar necessário.

Uberaba, de _____ de _____.

Assinatura do participante

_____*(assinatura)*

Pesquisador Responsável

Nome: Nairana Abadia do Nascimento Gomes

Endereço: Praça Lago Azul, 414, Conjunto Costa Telles 2, Uberaba - MG

Tel: (34) 9 9189-1618

E-mail: nairanagomes@hotmail.com

_____*(assinatura)*

Orientador

Prof. (ª) Dr. (ª): Maria José de Oliveira Lima

Endereço: Avenida Major Nicácio, nº 2527, Franca - SP

Tel: (16) 98111-3341

E-mail: mj.oliveiralima@yahoo.com.br

UNESP - FACULDADE DE
CIÊNCIAS HUMANAS E
SOCIAIS/CAMP. DE FRANCA



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: As condições e relações de trabalho dos profissionais de saúde do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Triângulo Mineiro com a gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

Pesquisador: Nairana Abadia do Nascimento Gomes

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 84962318.6.0000.5408

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JULIO DE MESQUITA FILHO

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 2.568.380

Apresentação do Projeto:

Trata-se de uma análise das condições de trabalho dos profissionais de saúde do Hospital das Clínicas da UFTM sob a gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

Objetivo da Pesquisa:

Identificar o perfil dos profissionais de saúde que trabalham no HC, suas condições e relações de trabalho e a atuação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

No que se refere aos riscos, a pesquisa deve garantir que os entrevistados não possam ser identificados. Quanto aos benefícios, o exame crítico do atual modelo de gestão do hospital pode contribuir para a identificação de aspectos problemáticos.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

As mudanças nos modelos de gestão hospitalar ocorridas nas últimas décadas, e apontadas no projeto no que se refere ao Hospital das Clínicas da UFTM, trazem alterações nas condições de trabalho e podem apresentar aspectos problemáticos. A pesquisa busca investigar estas questões, podendo fazer boas contribuições críticas.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Estão de acordo com a resolução 196/96

Endereço: Av. Eufrasia Monteiro Petraglia, 900
Bairro: Jd. Antonio Petraglia **CEP:** 14.409-160
UF: SP **Município:** FRANCA
Telefone: (16)3706-8723 **Fax:** (16)3706-8724 **E-mail:** com/teetica@franca.unesp.br

**UNESP - FACULDADE DE
CIÊNCIAS HUMANAS E
SOCIAIS/CAMP. DE FRANCA**



Continuação do Parecer: 2.568.380

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Não há pendências ou inadequações

Considerações Finais a critério do CEP:

O colegiado acata o parecer do relator.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1082020.pdf	09/03/2018 21:57:31		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	tcle_assinado.pdf	09/03/2018 21:57:02	Nairana Abadia do Nascimento Gomes	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projeto_detalhado_correto_pdf.pdf	09/03/2018 21:52:48	Nairana Abadia do Nascimento Gomes	Aceito
Outros	autorizacao_Nairana_Gerencia.pdf	27/02/2018 15:59:59	Nairana Abadia do Nascimento Gomes	Aceito
Outros	autorizacao.pdf	23/01/2018 20:45:42	Nairana Abadia do Nascimento Gomes	Aceito
Folha de Rosto	FolhaRostoNairana.pdf	23/01/2018 20:40:31	Nairana Abadia do Nascimento Gomes	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

FRANCA, 28 de Março de 2018

**Assinado por:
Helen Barbosa Raiz Engler
(Coordenador)**

Endereço: Av. Eufrasia Monteiro Petraglia, 900
 Bairro: Jd. Antonio Petraglia CEP: 14.409-160
 UF: SP Município: FRANCA
 Telefone: (16)3706-8723 Fax: (16)3706-8724 E-mail: com/teetica@franca.unesp.br