

Erik Persson

**BUROCRACIA, IDEOLOGIA E GESTÃO SOCIAL:
UMA ABORDAGEM CRÍTICA À LUZ DA CATEGORIA
HABERMASIANA DA ESFERA PÚBLICA**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Administração da
Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau de
Mestre em Administração.
Orientador: Prof. Dr. Luís Moretto
Neto

Florianópolis
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária
da UFSC.

Persson, Erik

Burocracia, ideologia e gestão social : uma abordagem crítica à luz da categoria habermasiana da esfera pública / Erik Persson ; orientador, Luís Moretto Neto - Florianópolis, SC, 2016.
353 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Burocracia. 3. Ideologia. 4. Gestão Social. 5. Esfera Pública. I. Moretto Neto, Luís. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

Erik Persson

**BUROCRACIA, IDEOLOGIA E GESTÃO SOCIAL:
UMA ABORDAGEM CRÍTICA À LUZ DA CATEGORIA
HABERMASIANA DA ESFERA PÚBLICA**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (CPGA/UFSC) da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 26 de Fevereiro de 2016.

Prof. Marcus Venícius Andrade de Lima, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Luís Moretto Neto, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Irineu Manoel de Souza, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Renê Birochi, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. José Henrique de Faria, Dr.
Universidade Federal do Paraná

Este trabalho é dedicado à minha esposa Francine e à minha filha Bárbara, amores da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Reservo a Deus o meu primeiro agradecimento, por ter criado a vida e as belezas deste mundo.

Agradeço à minha esposa Francine e à minha filha Bárbara, por darem sentido aos meus sonhos e esforços.

À minha querida mãe Amiltes, meu alicerce e meu conforto. Agradeço pelo amor incondicional e pela dedicação na minha criação e formação.

Ao meu irmão Carlos Eduardo e sua esposa Rithieli, por seus entusiasmos e amizade de todas as horas.

Ao Sr. Joaquim (*in memoriam*), cuja generosidade e sabedoria me marcaram.

Ao querido amigo Prof. Luís Moretto Neto, que terá sempre um espaço especial na minha vida acadêmica, profissional e pessoal. Com ele aprendi como a “banda toca” no mundo acadêmico. Agradeço pela confiança e por sua valiosa orientação e convívio.

Ao Prof. José Henrique de Faria, por ter aceitado gentilmente participar das bancas de qualificação e defesa. Suas críticas, sempre incisivas e contundentes, suas sugestões e apontamentos acerca dos pontos deficitários da dissertação, levaram-me a um trabalho árduo, mas engrandecedor, e a sair desse processo acadêmico com mais dúvidas do que quando entrei. Sinto-me muito orgulhoso de ter contado com sua inestimável participação nesta trajetória de pesquisa.

Ao Prof. Irineu Manoel de Souza, cujo exemplo de comprometimento e dedicação pela Universidade carregou comigo em minhas atividades acadêmicas e profissionais. Nossas conversas sobre assuntos da UFSC foram semanais para as reflexões desta pesquisa.

Ao Prof. Renê Birochi, cujas contribuições sempre fraternas e incentivadoras tranquilizaram-me em momentos de dúvidas sobre a proposta da pesquisa e ajudaram-me a qualificar o argumento.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UFSC), pelo convívio, aprendizados e indicações de leitura.

Ao PPGA/UFSC, pelo apoio e estrutura disponibilizados no decorrer do desenvolvimento da pesquisa, especialmente por ocasião dos auxílios para a participação em eventos acadêmicos.

Ao Ricardo Porto, pelo convívio e suporte nos momentos difíceis de conciliação entre trabalho e estudo, e aos demais colegas do Departamento de Licitações (DPL).

Aos Servidores Técnico-Administrativos da UFSC, por permitirem a Universidade em sua plenitude.

A Universidade Federal de Santa Catarina, minha segunda casa. Orgulho-me de ter aqui minha formação e minha de carreira acadêmica e profissional.

Àqueles que de alguma maneira contribuíram para este momento.

Por fim, acreditam que conhecimento é capaz de levar-nos a um mundo mais humano e fraterno.

[...] dos mitos indispensáveis à manutenção do status quo. O mito, por exemplo, de que a ordem opressora é uma ordem de liberdade. De que todos são livres para trabalhar onde queiram. [...] O mito de que esta “ordem” respeita os direitos da pessoa humana e que, portanto, é digna de todo apreço. O mito de que todos, bastando não ser preguiçosos, podem chegar a ser empresários – mais ainda, o mito de que o homem que vende, pelas ruas, gritando: “doce de banana e goiaba” é um empresário tal qual o dono de uma grande fábrica. [...] O mito da igualdade de classe, quando o “sabe com quem está falando?” é ainda uma pergunta dos nossos dias. [...] O mito de que as elites dominadoras, “no reconhecimento de seus deveres”, são as promotoras do povo, devendo este, num gesto de gratidão, aceitar a sua palavra e conformar-se com ela. O mito de que a rebelião do povo é um pecado contra Deus. O mito da propriedade privada, como fundamento do desenvolvimento da pessoa humana, desde que, porém, pessoas humanas sejam apenas os opressores. O mito da operosidade dos opressores e o da preguiça e desonestidade dos oprimidos. O mito da inferioridade “ontológica” destes e o da superioridade daqueles.

(Paulo Freire)

RESUMO

Esta pesquisa representa um modesto esforço para revigorar os debates sobre ideologia no campo da administração. Buscamos fazê-lo investindo numa discussão marxiana segundo a qual a ideologia, para além de falsa consciência, é uma forma de consciência materialmente ancorada, sendo a falsidade um momento subordinado da ideologia, especialmente das ideologias dominantes, considerando-se a distinção que geralmente se identifica no âmbito do pensamento marxista entre noções neutras/amplas e noções críticas/restritas de ideologia. Argumentamos que a gestão social é partidária dos delineamentos habermasianos da democracia deliberativa e de sua ética discursiva, os quais apontam para uma ideologia que expressa uma perspectiva não-conflituosa dos desenvolvimentos sociais. Além disso, discutimos a problemática de a gestão social pretender ser o meio termo entre a formação informal da opinião pública originada na esfera pública e a formação formal da vontade (decisão) levada a cabo nos aparelhos de Estado e, ao mesmo tempo, constituir ela o próprio processo decisório, haja vista que a decisão não está no meio, mas num dos extremos da relação, isto é, nos aparelhos burocráticos do Estado. Nesse sentido, entendemos que a burocracia consiste num sistema de dominação controlado por uma categoria social específica. No âmbito do Estado, as organizações que compõem o aparelho estatal não só se caracterizam pelo burocratismo como também estão fundadas num sistema de dominação mediante o qual essa categoria ou grupo social exerce e controla o poder burocrático a serviço do poder político das classes e grupos sociais dominantes. Apoiamo-nos em tal esforço teórico-conceitual estruturante para investirmos no estudo de caso da esfera pública constituída em torno de um importante debate em voga na Universidade Federal de Santa Catarina, a esfera pública em que se deliberou e decidiu sobre a adesão ou não do Hospital Universitário Professor Polydoro Ernani de São Thiago (HU/UFSC) à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). Diante disso, a problemática que conduz a pesquisa é: que ideologias, sejam em concepções amplas ou restritas, estão investidas nas inter-relações práticas e discursivas da burocracia e dos princípios deliberativos da gestão social no âmbito das deliberações e decisões intercorridas na esfera pública EBSERH/UFSC, no que tange à adesão do HU/UFSC à EBSERH? Em termos metodológicos, a utilização da análise de discurso crítica (ADC), em abordagem textualmente orientada, em consonância com o posicionamento ontológico do realismo crítico, permitiu-nos

analisar discursos, práticas, ações, interlocuções, articulações, mobilizações intercorridos na arena pública EBSEH/UFSC, reproduzidos na forma de texto, de modo a deciframos as ideologias investidas nessas práticas sociais, distintamente aquelas associadas à burocracia e aos pressupostos da gestão social.

Palavras-chave: Burocracia. Ideologia. Gestão Social. Esfera Pública.

ABSTRACT

This research represents a modest effort to reinvigorate the debate on ideology in the field of management science. In order to do that we have embarked in a Marxian discussion according to which the ideology is a materially anchored form of consciousness, over and above being considered a false consciousness. Thus, considering the distinction between neutral/broad and critical/restricted conceptions of ideology that we can usually identify in the Marxist theory, the falseness should be understood as a subordinate moment of ideology, especially of the dominant ideologies. We have argued that social management is adherent of the Habermasian approaches of deliberative democracy and discourse ethics which suggest an ideology that express a non-confrontational perspective of the social developments. Furthermore, we also have discussed the problematic fact that social management intend to be middle ground of the informal formation of public opinion originated in the public sphere and the formal will-formation (decision) carried out by the state apparatuses. The problem is that social management aims to constitute itself the decision-making process, however, the decision is not in the middle ground but in one of the extremities of the relation, i.e., in bureaucratic state apparatuses. Seen in these terms, we conceive that the bureaucracy consist of a system of domination controlled by a specific social category. Organizations that make up the state apparatuses are characterized not only by bureaucratism, they are also based on a system of domination by which a class or social group exercises bureaucratic power and control to serve the political power of the dominant class or social group. We have relied on this structural theoretical outlines to investigate the case of a public sphere formed around an important matter at the Federal University of Santa Catarina, precisely the deliberations and decision about the accession of the University Hospital Professor Polydoro Ernani de São Thiago (HU/UFSC) to the Brazilian Hospital Services Company (EBSERH). In light of this, the central problem that conducts the research is: what ideologies are embedded in the practical and discursive interrelationships between bureaucracy and deliberative principles of the social management in the context of the deliberations and decisions carried out in the public sphere EBSERH/UFSC, regarding the accession of the HU/UFSC to the EBSERH? In methodological terms, the use of the critical discourse analysis (ADC) in a textually oriented approach, in accordance with critical realist ontology, allowed us to analyze discourses, practices, actions, interlocutions, articulations and

mobilizations performed in the public sphere EBSEH/UFSC in order to decipher the ideologies inlaid in these social practices, distinctly those associated with bureaucracy and social management assumptions.

Keywords: Bureaucracy. Ideology. Social Management. Public Sphere.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Etapas do Método de Pesquisa.....	189
FIGURA 2 – Maquete do HU/UFSC.....	200
FIGURA 3 – HU/UFSC hoje.....	202
FIGURA 4 – HUFs contratualizados com a EBSEH.....	229
FIGURA 5 – Manifestação em sessão do CUn.....	310

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Critérios de análise da cidadania deliberativa.....	145
QUADRO 2 – Delineamento metodológico da pesquisa.....	198
QUADRO 3 – Estrutura de governança da EBSEH.....	228
QUADRO 4 – Calendário de debates institucionais.....	239
QUADRO 5 – Mapeamento dos atores sociais da esfera pública EBSEH/UFSC.....	246

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Distribuição dos leitos do HU/UFSC.....	202
TABELA 2 – Número de profissionais para readequar a capacidade instalada.....	204
TABELA 3 – Valores dos Contratos do HU/UFSC com a FAPEU.....	208
TABELA 4 – Origem das receitas do HU/UFSC.....	212
TABELA 5 – Apuração da consulta pública.....	306

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AAHU** – Associação Amigos do Hospital Universitário
ADC – Análise de Discurso Crítica
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU – Advocacia-Geral da União
AMPASA – Associações Nacionais do Ministério Público de Defesa da Saúde
AMPCON – Associações Nacionais do Ministério Público de Contas
ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTC – Associações Nacionais dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil
APH – Adicional por Plantão Hospitalar
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CED – Centro de Ciências da Educação
CSE – Centro Socioeconômico
CCA – Centro de Ciências Agrárias
CCE – Centro de Comunicação e Expressão
CCJ – Centro de Ciências Jurídicas
CCS – Centro de Ciências da Saúde
CFH – Centro de Filosofia e Ciências Humanas
CFM – Centro de Ciências Físicas e Matemáticas
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CTC – Centro Tecnológico
CUn – Conselho Universitário
EBSERH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
FAPEU – Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária
FASUBRA – Federação de Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Brasileiras
FENASPS – Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FIESC – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
FMI – Fundo Monetário Internacional
FURG – Universidade Federal do Rio Grande
GTCP – Grupo de Trabalho da Consulta Pública
HCPA – Hospital de Clínicas de Porto Alegre
HUFs – Hospitais Universitários Federais

HU/UFSC – Hospital Universitário Professor Polydoro Ernani de São Thiago
HU/UFMA – Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão
HU/UFPI – Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí
HU/UFPR – Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná
HU/UFTM – Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Triângulo Mineiro
HU/UNB – Hospital Universitário de Brasília
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
MEC – Ministério da Educação
MPF – Ministério Público Federal
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPSC – Ministério Público de Santa Catarina
MPT – Ministério Público do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEGS – Programa de Estudos em Gestão Social
PNP – Programa Nacional de Publicização
RC – Realismo Crítico
REHUF – Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais
RJU – Regime Jurídico Único
SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SECULT – Secretaria de Cultura
SES/SC – Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina
SINTUFSC – Sindicato de Trabalhadores em Educação das Instituições Públicas de Ensino Superior do Estado de Santa Catarina
SUS – Sistema Único de Saúde
STF – Supremo Tribunal Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
TGA – Teoria Geral da Administração
UFAL – Universidade Federal de Alagoas
UFCG – Universidade Federal de Campina Grande
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPB – Universidade Federal da Paraíba
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UFPI – Universidade Federal do Piauí

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFS – Universidade Federal de Sergipe

UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro

UNIFASV – Universidade Federal do Vale do São Francisco

UTI – Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1

1 INTRODUÇÃO.....	27
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	55
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	55
1.2.1 Objetivo Geral.....	55
1.2.2 Objetivos Específicos.....	56
1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICO-EMPÍRICA DA PESQUISA.....	56
1.4 ESTRUTURA DA PESQUISA.....	58

CAPÍTULO 2

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....	59
2.1 IDEOLOGIA.....	59
2.1.1 A origem do termo ideologia.....	59
2.1.2 Definições de ideologia em voga: concepções críticas e neutras.....	63
2.1.3 A crítica ao idealismo hegeliano e a gênese da concepção marxiana de ideologia.....	70
2.1.4 A questão da falsidade e a ideologia como forma específica de consciência social.....	84
2.1.5 O caráter “ideológico” das ideologias dominantes.....	101
2.2 BUROCRACIA.....	106
2.2.1 Da concepção gerencialista a um enfoque crítico da burocracia.....	107
2.2.2 Burocracia enquanto fenômeno de dominação.....	113
2.2.3 Burocratismo e burocracia no âmbito do Estado capitalista.....	119
2.2.4 Estratégias ideológicas da burocracia.....	126
2.3 GESTÃO SOCIAL.....	140
2.3.1 Da ideologia da gestão estratégica à ideologia da gestão social.....	140
2.3.2 Os princípios da cidadania deliberativa da gestão social.....	143
2.3.3 A esfera pública habermasiana e o agir comunicativo.....	146
2.3.4 Críticas ao caráter ideológico da ação comunicativa e à noção habermasiana de esfera pública ideal.....	156
2.3.5 Por uma esfera pública eficaz.....	167

CAPÍTULO 3

3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	171
3.1 O CASO E AS INQUIETAÇÕES INTER-RELACIONADAS DA PESQUISA.....	171

3.2 ENQUADRAMENTO ONTOLÓGICO-EPITEMOLÓGICO DA PESQUISA.....	180
3.3 POSICIONAMENTO TEÓRICO DA PESQUISA.....	185
3.4 ASPECTOS DO MÉTODO.....	187
3.4.1 A análise contextual.....	189
3.4.2 Análise de discurso crítica.....	192
3.4.3 A interpretação.....	195
3.5 DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	196

CAPÍTULO 4

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	199
4.1 O CONTEXTO E OS ATORES SOCIAIS DA ESFERA PÚBLICA EBSEH/UFSC.....	199
4.1.1 Contextualização histórica e situacional do HU/UFSC.....	199
4.1.1.1 O Plano de Reestruturação do HU/UFSC (2010-2014).....	217
4.1.1.2 A EBSEH.....	224
4.1.1.3 Imbrólios judiciais referentes à EBSEH.....	229
4.1.1.4 Comissão da UFSC para analisar as discussões sobre a EBSEH.....	238
4.1.2 Identificação dos atores sociais da esfera pública EBSEH/UFSC.....	245
4.2. DECIFRANDO IDEOLOGIAS NA ESFERA PÚBLICA EBSEH/UFSC.....	249
4.2.1 Ideologia capitalista neoliberal e ideologia gerencialista.....	249
4.2.2 Relações de trabalho e luta de classes.....	267
4.2.3 A falsa escolha.....	279
4.2.4 Uma autonomia que desarma a si mesma.....	291
4.2.5 Traços efêmeros da cidadania deliberativa na esfera pública EBSEH/UFSC.....	297
4.2.6 A ineficácia da esfera pública EBSEH/UFSC.....	305
4.2.7 Ideologia e pragmatismo.....	319

CAPÍTULO 5

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	327
REFERÊNCIAS.....	334

CAPÍTULO 1

1 INTRODUÇÃO

O *leitmotiv* da presente pesquisa assenta numa das ideias centrais de Maurício Tragtenberg (1929-1998) na obra *Burocracia e Ideologia*, originalmente publicada em 1974 como resultado de seu doutoramento: **de que as teorias administrativas e, por conseguinte, a burocracia, cumprem um papel ideológico.** Cabe registrar, antes de tudo, que, decerto, a leitura dessa obra clássica, assim como a de *Administração, Poder e Ideologia*, de 1980, marcou o início da trajetória do mestrado acadêmico cujo fruto materializa-se neste trabalho. E quando se lê Tragtenberg, difícil é não compartilhar de suas inquietações acerca das formas de dominação, de suas preocupações com o avanço da burocracia, de admirar o modo autônomo, arguto e contundente, por vezes complexo, como defendia suas exposições, e, especialmente, de reconhecer a atualidade de sua crítica à burocracia e às teorias administrativas.

Grosso modo, o legado de Tragtenberg, embora em nossa opinião mereça ser mais requisitado nos estudos organizacionais críticos atuais, é relativamente bem conhecido no campo da administração, tanto pelos escritos do próprio autor, cujas análises circulam na seara do chamado “webero-marxismo”, quanto pelos autores que influenciou, notadamente Prestes Motta (1981, 1990), Faria (2001, 2003, 2011), Faria e Meneghetti (2009, 2010, 2011) e Paes de Paula (2002, 2008).

É com Tragtenberg que, segundo Faria (2011), inaugura-se a teoria crítica nos estudos organizacionais no Brasil. Em *Burocracia e Ideologia*, Tragtenberg busca arrimo especial em Hegel¹, Marx e Weber para realizar uma extensa análise histórica tanto da forma patrimonial das burocracias presentes no modo de produção asiático, em cujas estruturas já se via manifestada sua finalidade de exploração, organização e monopólio do poder político, quanto do domínio da burocracia enquanto poder político total na antiga URSS, na forma de

¹ Quanto a este, ao leitor interessado vale a pena conferir a perspicaz análise efetuada por Paço-Cunha (2013) a respeito da problemática influência da filosofia especulativa hegeliana em *Burocracia e Ideologia*, precisamente quanto à apropriação, por parte de Tragtenberg, do silogismo Estado-burocracia-sociedade e da aceitação parcial da pretensa universalidade do Estado.

um coletivismo burocrático. Nessa obra, o autor também analisa as teorias administrativas como reflexos dos interesses das classes dominantes, condição em que, na sua leitura, assumem elas um caráter ideológico, argumento capital que também percorre as discussões travadas em *Administração, Poder e Ideologia*.

O modo como Tragtenberg apreende o significado de ideologia, porém, não é mais coeso do que a própria heterogeneidade de versões que assume a noção de ideologia, seja nos debates propriamente marxistas, seja nas vertentes de pensamento não marxista, motivo pelo qual é extremamente complicado, quiçá impossível, delinear uma conceituação geral de ideologia em Tragtenberg, e mesmo em Marx, cujos delineamentos acerca do conceito de ideologia no conjunto de suas obras apresentam conotações nem sempre convergentes, como logo veremos. Na verdade, parafraseando Michael Löwy (1989), certamente não se encontra, nas ciências humanas e sociais como um todo, um conceito tão complexo, contraditório, paradoxal, repleto de significações e ambiguidades, equívocos e mal-entendidos, como é o caso do conceito de ideologia. Curiosamente, essa foi uma das razões que nos levaram a discutir o tema da ideologia no âmbito desta dissertação. Contudo, diante desse labirinto que envolve o conceito de ideologia, enveredar por um caminho seguro e confortavelmente alumiado torna-se uma expectativa praticamente inverossímil, senão enfrentar as tortuosas problemáticas inerentes à noção de ideologia.

Foquemo-nos no nosso autor, cujas análises serviram-nos de inspiração inicial para a confecção desta pesquisa. Sem muitos óbices, percebemos facilmente que a noção de ideologia trabalhada por Tragtenberg segue explicitamente a linha da sociologia do conhecimento de Karl Mannheim, principalmente no plano metodológico, como assim indica o autor ao apresentar sua proposta de estudar a Teoria Geral da Administração (TGA) enquanto ideologia:

Tal análise será desenvolvida em perspectiva estritamente sociológica, ao nível de sociologia do conhecimento, isto é, do estudo da causação social das teorias de administração ideológicas (TRAGTENBERG, 2006, p. 20).

A influência de Mannheim é ainda ressaltada por Tragtenberg (1971, p. 11) quando afirma que a análise da TGA como ideologia “implica o estudo do ‘fenômeno do pensamento coletivo que se desenvolve conforme interesses e as situações sociais existentes’”.

Como explica Löwy (1989), Mannheim concebe a ideologia como certa estrutura de consciência, como um estilo de pensamento socialmente condicionado, isto é, relacionado a certos interesses vinculados a uma posição de classe, concepção esta, inclusive, que guarda similitudes com a versão de Lenin. Se, por um lado, ideias, teorias, representações, doutrinas ou visões de mundo associadas a determinadas posições sociais ou classes estão orientadas para a conservação, estabilização, legitimação, reprodução da ordem social estabelecida, então elas assumem um caráter ideológico em sentido “estrito”, “pejorativo”. Por outro, se tais sistemas de ideias ou pensamentos estruturados aspiram a uma realidade ainda inexistente ou representam a negação ou a subversão do *status quo* dominante, então, para Mannheim, estamos diante de uma “utopia”.

Nesse diapasão, a natureza ideológica das teorias administrativas residiria no fato de estarem elas vinculadas a uma posição de classe, precisamente por refletirem os interesses das classes dominantes e por visarem à manutenção da exploração do trabalhador pelo capital, como assimilamos na seguinte passagem, nomeadamente sobre o taylorismo:

O taylorismo aparece como *ideologia da reprodução do trabalho simples*, da acumulação primitiva do capitalismo industrial, em que *a ética da classe dominante surge como a ética da eficiência, que ele traduz*. [...] Nessa medida é o *taylorismo a tradução administrativa da lógica dos interesses da burguesia, num momento dado de seu desenvolvimento histórico* (TRAGTENBERG, 2006, p. 242, grifos do autor).

Em outras oportunidades, a palavra ideologia aparece nas análises de Tragtenberg em um sentido mais amplo, como sinônimo de “forma de consciência”, tal como quando diz que Max Weber é um partidário da “ideologia liberal”, ethos que percorre toda a obra deste. A esse respeito, disse ele:

A ideologia política liberal é forma de consciência social, como são a arte e a religião, *porém, forma específica de consciência*. Ela reflete como todas as outras ideologias a existência social de maneira particular, porque é expressão direta dos interesses fundamentais da classe proprietária. No capitalismo, ao mesmo tempo, a ideologia política

se apresenta como a expressão mais concentrada da economia (TRAGTENBERG, 2006, p. 252, grifos do autor).

Teremos ainda a ocasião de discutir devidamente a noção de ideologia como forma de consciência social. Por ora, limitar-nos-emos a frisar outra perspectiva que parece dominar teórica e epistemologicamente os argumentos tragtenberguianos: a ideologia como “falsa consciência da realidade” (TRAGTENBERG, 2006, p. 20). Essa relação da ideologia com a questão da falsidade seguramente insere-se em todo o debate marxista acerca da ideologia, o que não quer isso dizer que haja uma interpretação inequívoca quanto ao sentido e ao papel da “falsidade” na definição do fenômeno ideológico. Bem pelo contrário, é motivo de muitas controvérsias no campo, como tentaremos entender mais adiante. Em Tragtenberg mesmo a questão é às vezes conduzida tendo por referência elementos presentes nas leituras de Marx, de Engels e, ainda, conforme Paço-Cunha e Guedes (2015), de Althusser, embora nesse caso de forma mais implícita.

Segundo Paço-Cunha e Guedes (2015), ao percorrer as teorias administrativas mais destacadas no início do século XX, encabeçadas por Taylor, Fayol e Mayo, Tragtenberg pretende mostrar como esses autores, os ideólogos das grandes corporações, “falseiam”, cada qual à sua maneira, a realidade em favor do progresso do capital, reproduzindo as condições de opressão do homem pelo homem. Assim, nos delineamentos tragtenberguianos vemos uma crítica ao propósito ideológico “falsificador” das teorias administrativas, o que, para os autores, nos indicaria uma afinidade com a apreensão althusseriana de ideologia sob o prisma da falsidade, é dizer, da representação da relação imaginária dos indivíduos com as suas reais condições de existência (ALTHUSSER, 1970) – apesar de esta noção de falsidade não ser uma exclusividade do pensamento althusseriano, estando tal viés presente no cerne das concepções restritas de ideologia defendidas por muitos outros marxistas.

A natureza ideológica do taylorismo é assim explicitada por Tragtenberg (2006, p. 243, grifos do autor):

Sua racionalização empobrecida, em nível operatório somente, adstrita ao estreito tecnicismo traduzido em linguagem administrativa; o culto do ascetismo operário na conduta pessoal com a valorização do rigor, da pontualidade, da

remuneração para atender apenas à reprodução da força de trabalho operária, *constitui-se* numa ideologia de uma estrutura fabril que, na separação entre planejamento e execução, trabalho manual e intelectual, reproduz a dependência do *trabalho ao capital*.

Dessarte, o taylorismo constitui uma ideologia na medida em que busca a maximização da produtividade e do capital por meio da especialização técnica e massiva dos trabalhadores, dando seguimento à exploração imposta pela classe dominante na sociedade capitalista. Esse ideário, na forma de teoria e técnicas de trabalho, influi decisivamente nas relações de trabalho no modo capitalista de produção, consolidando-se enquanto ideologia que sustenta a exploração do capital e reproduz as condições de dominação da classe capitalista ante a classe trabalhadora.

Ao criticar de tal maneira a abordagem taylorista de administração, Tragtenberg correlaciona a questão da ideologia com a alienação do trabalhador, alienação esta expressa na divisão social e técnica do trabalho. Tal associação, conforme veremos, representa uma das pedras angulares do pensamento marxiano em torno do tema da ideologia. Para Tragtenberg (2006, p. 243, grifos do autor):

Como ideologia, o taylorismo tende a dar autonomia à técnica, apresentando o parcelamento do trabalho, a limitação do consumo das massas nos quadros da reprodução simples do trabalho, como categorias a-históricas, inerentes à *natureza* humana. Enfim, o taylorismo é a ontologia de uma formação historicamente delimitada: a empresa capitalista fundada no *idiotismo* da profissão, na direção monocrática e na separação entre o produtor e os meios de produção.

Nesse contexto, a ideologia do taylorismo acaba por eliminar a historicidade dos processos sociais, tal qual é característico de quase toda ideologia, tomando como categorias a-históricas, isto é, como coextensivas à própria natureza humana, categorias que são na verdade produtos históricos da relação dos homens com a natureza e dos homens entre si. Taylor mistifica, portanto, os nexos reais dessas categorias (PAÇO-CUNHA; GUEDES, 2015). Além disso, o idiotismo da profissão representa o resultado da divisão entre trabalho material e mental no plano da consciência, pois com a separação entre pensamento

e atividade, a consciência do trabalhador entra em contradição com sua própria prática. Aprofundaremos esse ponto na seção seguinte, antes, é preciso apontar que tal mistificação alienante é, para Tragtenberg, exatamente o que aqui ele entende por ideologia.

Conforme a crítica tragtenberguiana avança para a abordagem da Escola das Relações Humanas, torna-se mais evidente a identificação atribuída pelo autor entre ideologia e falsidade, levando-nos a uma compreensão geral de que as teorias administrativas são ideológicas porque não expressam a realidade tal qual ela “realmente é”. Junto à questão da alienação, Tragtenberg agora denuncia o caráter manipulador e dissimulador da Escola das Relações Humanas:

[...] existe atualmente a psicomanipulação. Ou seja, não só a mais-valia é extraída do trabalho; há a perda do seu “ser” em detrimento do bom desempenho profissional, tendo como única finalidade a *rentabilidade* (TRAGTENBERG, 2005, p. 38, grifo do autor).

Na visão de Tragtenberg (2005), a Escola das Relações Humanas não se resume a uma teoria somada a um conjunto de práticas, mas é também uma ideologia, cujo conteúdo fundamental é batizado por ele sob o título de “participacionismo”. Trata-se de uma resposta ideológica baseada em técnicas administrativas de participação e aparente horizontalidade ao movimento sindical operário norte-americano, mas que na verdade tem o intuito de escamotear os conflitos no ambiente organizacional.

A ideologia participacionista inerente à escola se detém ante os conflitos. A Escola das Relações Humanas aparece ante o operário com um caráter meramente *instrumental* e, nesse sentido, *falso*, não atingindo o *vital* (TRAGTENBERG, 2006, p. 103, grifos do autor).

Logo, a abordagem das humanas não passaria de uma ideologia manipulatória; seu conteúdo, o participacionismo, “tende a manter a velha forma de relação entre *capitães de indústria e operários*” (2006, p. 103, grifos do autor).

Nesse sentido, a Escola das Relações Humanas surge como uma ideologia mistificadora, cuja finalidade de manipular a classe trabalhadora e ampliar a produtividade é encoberta pelo discurso da

participação e pelas famosas dinâmicas de grupo. Em suma, essa teoria administrativa constitui “uma forma de tirar mais leite, formando vacas alegres” (TRAGTENBERG, 2005, p. 36). Por intermédio de uma falsa sensação de participação, uma participação para que as coisas continuem harmoniosamente na mesma, os conflitos e os antagonismos são então escondidos e, não bastasse isso, ao entrarem no jogo das psicodinâmicas, dos cursos e programas de formação profissional, os trabalhadores acabam promovendo seu próprio controle, exploração e a conservação da ordem nas organizações produtivas capitalistas. Ademais, a teoria das Relações Humanas traz em seu bojo uma clara intensão ideológica de ocultação da própria luta de classes:

Outro processo que os teóricos das relações humanas utilizam na sua “teoria da desconversa” é a transformação das relações sociais em pessoais. As classes sociais inexistem, o real são as pessoas articuladas em funções, pertencendo a grupos: todos são empregados, desde gerentes, capatazes, ao último faxineiro. A posse ou não da propriedade não é o critério determinante para medir classes; as funções que o indivíduo desempenha, sim, são determinantes (TRAGTENBERG, 2005, p. 34).

Na análise de Paço-Cunha e Guedes (2015), Tragtenberg aponta que a natureza mistificadora operada pela ideologia participacionista das Relações Humanas é de uma utilidade vital para que a perpetuidade do operariado enquanto classe dominada pelos grilhões do capital seja assegurada, fornecendo à classe trabalhadora uma interpretação da realidade que é deturpada, haja vista que oculta as contradições, as relações de exploração e dominação, a salvaguarda dos interesses de determinados setores da sociedade que detêm o poder econômico e político, assim promovendo o equilíbrio e obstruindo a luta de classes. Para Tragtenberg (2005), entretanto, a empresa não se configura apenas no lócus onde efetivamente se dá a expansão do trabalho excedente à custa do necessário, mas onde se engendra o real confronto de classes, confronto este que é harmonizado por representações, imaginários, discursos e técnicas participativas ideologizadas que se impõem sobre as contradições reais existentes na relação entre capital e trabalho e as ocultam. Por isso, segundo o autor, a empresa é ao mesmo tempo o cenário da inculcação ideológica, funcionando, assim, como um

aparelho ideológico, tal quais as escolas e as universidades – daí a presumível influência do estruturalismo althusseriano².

Tragtenberg congrega suas observações acerca do cariz ideológico das teorias administrativas, do taylorismo-fayolismo à Escola de Relações Humanas, no que denomina “harmonias administrativas”, as quais manifestam simultaneamente, de um lado, uma ideologia alinhada à ideologia da classe capitalista dominante, na medida em que essas teorias de administração propõem-se a resolver demandas dessa classe na busca da valorização e acumulação de capital; e, de outro, porque não constitui uma preocupação precípua dessas teorias a resolução dos reais antagonismos nas relações entre trabalho e capital no âmbito das organizações, tampouco mostrar a verdade (PAÇO-CUNHA; GUEDES, 2015).

Ao vincular-se à crítica de Marx e Engels à ideologia, Tragtenberg busca demonstrar que, embora a TGA autoproclame-se uma “teoria geral”, ela é, pelo avesso, uma teoria que mascara suas determinações sociais reais, sugerindo e impondo uma interpretação do real que é deformada, parcial, focada unilateralmente no ponto de vista daqueles que representam os interesses do capital. Embora se pretenda “geral”, é uma teoria que não concebe a administração, a organização e o organizar a partir da perspectiva do administrado, do subordinado, do dirigido, do dominado. Nesse sentido, segundo Faria (2004, p. 99),

o operário não tem nada a dizer sobre o objetivo e o desenvolvimento do processo de trabalho, pois estas são questões ligadas ao saber do capitalista, à sua capacidade de interpretar as razões externas [do mercado, da política econômica] determinantes da expansão do capital.

Nessa medida, continua o autor,

A chamada teoria administrativa, especialmente aquela parte que trata das unidades produtivas, não é uma teoria qualquer, que trata de qualquer

² Um implícito alinhamento à perspectiva althusseriana também é reconhecível quando Tragtenberg (2012, p. 66) argumenta que a ideologia “é produzida, através da divisão intelectual do trabalho, pelos ‘intelectuais’, e reproduzida para consumo popular através da ‘inculcação’ por mediação dos aparelhos ideológicos estatais ou privados: jornais de empresa, manuais escolares ou ideologias administrativas”.

forma de administração, mas uma explícita teoria dos processos de trabalho e de produção capitalistas. Mais do que isto, é uma teoria que enfatiza e propõe implicitamente o uso de técnicas autoritárias de gestão, quer de forma mascarada (necessidade de eficiência; primado da racionalidade; possibilidade de integração e participação dos trabalhadores; alargamento e enriquecimento do trabalho, etc.), quer de forma explícita (disciplina, controle, estrutura hierárquica e de comunicação, etc.), tendo como fim a acumulação capitalista (FARIA, 2004, p. 99).

Não deixa de ser útil assinalar que quando Tragtenberg toma a ideologia sob a égide da falsidade, não quer ele dizer que as ideologias são puras fantasias, ficções, irrealidades. Apesar de muitos autores de inclinação marxista terem sido levados a sobredeterminar esse aspecto de simples “ilusão” – que aparece corriqueiramente nos próprios escritos de Marx – para caracterizar o fenômeno ideológico, a questão da ideologia de maneira alguma se resume a uma mera abstração do real, falsa consciência, ideias infundadas, puro fetiche, etc. Como ainda discutiremos, a ideologia refere-se a uma forma de consciência social, uma consciência prática inevitável das sociedades de classes, sustentada materialmente (MÉSZÁROS, 2014). Desse modo, Tragtenberg atenta-se ao fato de que as teorias administrativas correspondem a uma realidade objetiva, e por isso mesmo são dinâmicas, modificam-se com as transformações socioeconômicas (TRAGTENBERG, 2006), embora autonomizem-se e busquem universalizarem-se diante dessas determinações justamente para efetivar o domínio das organizações produtivas sobre o trabalhador e continuar a levar a cabo a ideologia dominante da acumulação do capital.

Como aponta Tragtenberg (2005, p. 267), as teorias administrativas dissimulam a

historicidade de suas categorias, que são inteligíveis num modo de produção historicamente delimitado, são como expressão abstrata de relações sociais concretas, fundadas na apropriação privada dos meios de produção.

Dessarte, para o autor, a ideologização das teorias de administração reside em sua postura ontológica, quando abrem mão de sua historicidade para traduzir em linguagem organizacional a práxis econômica e social definida historicamente e prevalecente na ordem social estabelecida. Em suma, as teorias administrativas são uma forma de consciência materialmente ancorada, ideologia imprescindível à ideologia dominante na sociedade capitalista, pois decorre das necessidades de reprodução do capital e de regulação social, não obstante essas teorias não tenham o compromisso de representar fielmente as contradições entre capital e trabalho. São, portanto, dotadas de falsidade, de conteúdos falsos ou mesmo operam por meio do falseamento da realidade social, embora não se identifiquem simplesmente como “falsa consciência”.

Como bem constata Prestes Motta (1979, p. 22), cujas contribuições em torno da temática da ideologia também possuem indelével ressonância no campo crítico em Administração no Brasil,

a ideologia é uma representação do real, mas necessariamente falseada, uma vez que é uma representação orientada e tendenciosa, porque sua finalidade não é fornecer aos homens o conhecimento objetivo do sistema social em que vivem, mas, pelo contrário, fornecer-lhes uma representação mistificada deste sistema social, para mantê-los em seus “devidos lugares” o sistema de exploração de classe.

Tais observações auxiliam-nos a melhor compreender o trecho talvez mais emblemático da crítica tragtenberguiana à TGA enquanto ideologia:

A Teoria Geral da Administração é *ideológica*, na medida em que traz em si uma *ambiguidade* básica do processo ideológico, que consiste no seguinte: vincula-se ela às determinações sociais reais, enquanto *técnica* (de trabalho industrial, administrativo, comercial) por mediação do *trabalho*; e afasta-se dessas determinações sociais reais, compondo-se num universo sistemático organizado, refletindo deformadamente o real, enquanto *ideologia* (TRAGTENBERG, 2006, p. 108, grifos do autor).

A partir desse argumento, é possível aduzir que as teorias administrativas efetivamente se aproximam de (e respondem a) determinações reais por meio de técnicas, de práticas administrativas e organizacionais pelas quais buscam resolver eficientemente problemas objetivos relativos à produção, ao gerenciamento dos trabalhadores e ao funcionamento das organizações. No entanto, ao tomar tais problemas como sendo universais, naturais, essas teorias não refletem as reais condições sociais que levam à produção desses problemas, conceitos, técnicas, práticas, etc., que são, na verdade, as demandas do capital. Igualmente, as teorias de administração, revestidas com a capa de “conhecimentos científicos incontestáveis” que fornecem explicações racionais e objetivas aos problemas organizacionais, nada obstante refletem deformadamente o real na medida em que, sob o impacto da ideologia capitalista, se afastam, se autonomizam perante as determinações reais, seja porque apagam os antagonismos e os conflitos sociais aos quais estão inerentemente ligadas, seja porque reproduzem as práticas produtivas dominantes com vistas à exploração do trabalho e à preservação da ordem social capitalista.

A perspectiva de Prestes Motta (1986, p. 58) é também elucidativa a esse respeito:

Enquanto a produção da mais-valia absoluta gira exclusivamente em torno da duração diária do trabalho, a produção da mais-valia relativa pressupõe uma revolução nas técnicas de racionalização do trabalho. Estão, assim, demonstradas as condições que levam ao antagonismo entre capital e trabalho, diretamente; e ao binômio direção-execução, de forma menos direta, que toda teoria das organizações procura ocultar.

Significa dizer que essas teorias de fato oferecem instrumentalizações técnicas e administrativas, justificações lógicas bem elaboradas para suas ações. Porém, ao mesmo tempo elas representam falsamente a realidade à medida que mascaram o poder e o substrato econômico das relações de poder, ocultando o antagonismo fundamental do modo de produção capitalista e os interesses de classe que expressam (PRESTES MOTTA, 1986).

Ademais, da mesma maneira como separa o planejamento da execução, definindo quem pensa e quem executa, a TGA segrega-se em relação a outras ciências, como a sociologia, a filosofia e a ciência política. Nas instituições universitárias, centros de pesquisa e estudo, por exemplo, as teorias da administração encarregam-se da divisão do trabalho nos processos produtivos e acadêmicos e da reprodução de suas ideologias, porque a TGA não se reconhece como pertencente a uma totalidade (TRAGTENBERG, 2006). Ela é do tipo daquele conhecimento parcelado criticado por Boaventura de Sousa Santos (2007), que não olvida em defender a adoção de uma epistemologia plural, numa concepção de completude que só seria atingida por meio de uma ecologia de saberes.

Se a ideologia é uma das pedras-de-toque da crítica tragtenberguiana à teoria administrativa, a burocracia certamente é outra. Tragtenberg alega que a teoria da administração nada mais é do que a análise da legitimação da burocracia do poder, seja no âmbito privado ou no público, sendo a burocracia, acima de tudo, um sistema de dominação, “um sistema de condutas significativas”, nos termos dele próprio (2006, p. 234).

A burocracia, portanto, está no núcleo das teorias administrativas, até porque, segundo Faria e Meneghetti (2011), as organizações modernas são alçadas ao posto de objetos de análise a partir da racionalização burocrática. Ademais, como afirmou Tragtenberg (2006, p. 20), “qualquer análise da Teoria Administrativa deve partir da burocracia enquanto poder, para atingir a burocracia na estrutura da empresa”.

Ora, se a burocracia está na essência das teorias administrativas, ambas se expressam de duas maneiras: ideologicamente, porque se manifestam como ideias desistoricizadas que recorrem a disfarces mais ou menos conscientes para esconder a verdadeira natureza da situação; e operacionalmente, porque constituem práticas, técnicas e intervenções consistentes com tais ideias (PAES DE PAULA, 2002; TRAGTENBERG, 2006).

E dessa maneira a ideologia da burocracia nas teorias administrativas vai se sustentando e sobrevivendo ao longo do desenvolvimento do campo, adquirindo novas características, desfazendo-se de outras, transmutando-se em novos formatos, mas perpetuando sempre as harmonias administrativas que reproduzem as condições de opressão do homem pelo homem. Tragtenberg mesmo, ao analisar o itinerário histórico da TGA, conclui que, da racionalização e intensificação do trabalho no taylorismo-fayolismo à manipulação e

adaptabilidade do trabalhador na Escola de Relações Humanas de Elton Mayo, os pressupostos da organização burocrática são reproduzidos, visto que, segundo ele, a burocracia é um tipo de poder, equivale à organização e refere-se a um sistema racional em que predomina o formalismo, o estabelecimento de normas, a hierarquização da estrutura, o comando centralizado, a divisão do trabalho e o processo de impessoalização dos indivíduos (TRAGTENBERG, 2005, 2006), mediante o qual as assimetrias de poder são legitimamente, e ideologicamente, mantidas. Aprofundaremos esse ponto no momento oportuno.

Ainda no que tange ao elemento nuclear de grande parte da crítica tragtenberguiana, a burocracia, Paes de Paula (2008) observa que Tragtenberg identifica-se com o pensamento de Max Weber não em razão da questão da burocracia per si, mas pelo descontentamento de Weber com o desencantamento do mundo, isto é, com a desmagificação e desdivinização que levam à perda de significado e da liberdade da vida. Em vista disso, Tragtenberg não só traduz Weber, dada a sua intimidade com o idioma alemão, mas também reapresenta Weber como um pensador muito mais libertário, esclarecendo que Weber é, na verdade, um grande crítico da burocracia, pois sua inquietação precípua era o fato de a burocracia tornar-se implacavelmente “uma máquina de difícil destruição” (TRAGTENBERG, 2006, p. 178).

O fato de que **a noção de ideologia aparece como elemento basilar nos argumentos defendidos por Tragtenberg e seus comentadores nas suas críticas à burocracia**, é, sem dúvida, uma das premissas que nos serviram de orientação na condução da presente pesquisa. Se começamos por Tragtenberg, contudo, não nos eximirmos de buscar arrimo em outras concepções epistemológicas, teóricas e conceituais para desenvolvermos nossas próprias convicções analíticas, pois, do contrário, iríamos ao encontro do que Tragtenberg (2012) mesmo abominava: o intelectual burocrata, aquele que mais replica do que produz conhecimento próprio. Ademais, como diria aquele pensador irlandês, George Bernard Shaw, *a ciência nunca dá conta de um problema sem criar-nos pelo menos outros dez*.

Nesse sentido, considerando a opacidade existente em torno da noção de ideologia, bem como a multiplicidade de versões que assume ao longo de sua trajetória histórica, em decorrência de leituras e releituras de diversos estudiosos, buscamos compreender melhor o surgimento desse conceito e as conotações neutras/amplos e críticas/restritas que geralmente assume no âmbito do pensamento marxista. Para tanto, revisitamos os delineamentos de ideologia em Karl

Marx e Friedrich Engels, expoentes da abordagem crítica em torno da temática, bem como as contribuições de outros pensadores marxistas, com especial enfoque nas proposições de István Mészáros. Considerando que mesmo no conjunto da obra propriamente marxiana a concepção de ideologia não é unívoca, cremos que uma compreensão adequada do fenômeno ideológico precisa levar em conta as vertentes de conceituação críticas e neutras, de modo que possamos encontrar uma definição de ideologia tal que nos forneça um amparo profícuo para desenvolver as análises aqui propostas.

Conforme salienta Thompson (2011), embora haja muito de enganoso e errôneo em torno do termo ideologia, podemos ainda destilar dele um resíduo de problemas que retêm sua relevância e urgência nos dias atuais. Dessarte, o conceito de ideologia representa um campo de análise fértil às ciências sociais contemporâneas e que pode constituir-se numa arena de debate teórico crítico, contínuo e vigoroso nos estudos organizacionais, com relevantes implicações teórico-analíticas. Por isso, nosso ponto de vista é de que uma discussão mais acalorada do conceito de ideologia no âmbito dos estudos organizacionais é primordial.

Porém, mesmo os estudiosos das novas formas organizacionais e das correntes ditas contra-hegemônicas no pensamento administrativo pouco se ocupam da temática da ideologia, apesar de ser a ideologia um dos sustentáculos de qualquer hegemonia. É certo que as transformações sociais, diferentemente do que os idealistas defendem, não partem das ideologias, do trabalho puro das ideias, mas da base material, quer dizer, a alteração do mundo real dá-se senão pela resolução das contradições e antagonismos sociais materialmente escorados. Sem embargo, como observa Faria (2004, p. 110), “as rupturas não se dão apenas ao nível ideológico, mas não há ruptura importante se este nível não for igualmente afetado”.

Isso nos leva a questionar o que há de efetivamente novo numa forma organizativa que até apresenta transformações no plano técnico ou estrutural, mas não modifica suas configurações no nível das formas de consciência, dos sistemas de crenças e ideias mediante os quais os indivíduos tornam-se praticamente conscientes das suas condições reais de trabalho e dos antagonismos sociais fundamentais da ordem capitalista vigente (MÉSZÁROS, 2014). E se, apesar desses novos formatos organizacionais – que em muitos casos não passam de alterações no estatuto do burocratismo –, as ideologias dominantes que permeiam essas “novas” organizações consubstanciam-se em ideias, valores, crenças, práticas, condutas, formas de controles, ou seja, em mecanismos implícitos e explícitos que buscam ocultar, fetichizar,

mistificar as contradições, os conflitos e as assimetrias de poder nas relações sociais e de trabalho no ambiente dessas organizações?

Essa foi, inclusive, uma das inquietações que surgiram ao longo da trajetória deste mestrado: deparamo-nos com uma variedade de abordagens que anunciam pretensas formas organizacionais contra-hegemônicas que homologam a superação da burocracia, mas que, no entanto, passam longe de qualquer discussão sobre as relações de poder e as ideologias subjacentes a esses “novos” formatos. Devido a isso, entendemos que para compreendermos bem os fenômenos das organizações precisamos trilhar o caminho sugerido por Faria (2007): devemos buscar nos estudos organizacionais desvelar as relações internas e externas de poder, manifestadas em formas objetivas e subjetivas, o que implica a tarefa de enfrentar a problemática da ideologia nas organizações.

Não obstante, consideramos que a temática da ideologia é demasiadamente desprivilegiada nos estudos organizacionais. Não são muitos os estudiosos das organizações que decidem se aventurar no terreno pantanoso da ideologia, pelo menos não tão abertamente, pois, de uma forma ou de outra, qualquer perspectiva com que investimos na análise dos fenômenos organizacionais pode ser tachada de ideológica.

Esta pesquisa representa um modesto esforço para revigorar os debates sobre ideologia no campo da administração. Buscamos fazê-lo investindo numa discussão marxiana segundo a qual a ideologia, para além de falsa consciência, é uma forma de consciência materialmente ancorada, sendo a falsidade um momento subordinado da ideologia, especialmente das ideologias dominantes (MARX; ENGELS, 2007; MARX, 1996; MARX, 2004; MARX, 2010; MÉSZÁROS, 2014).

Assim, no âmbito do presente trabalho, como será ainda discutido, num sentido amplo a **ideologia pode ser concebida uma forma de consciência social que tem implicações práticas, isto é, opera na realidade objetiva mediante diversas formas, regiões ou superestruturas ideológicas – moral, jurídico-política, religiosa, estética, filosófica, teórica, e assim por diante –, com o propósito de resolver os conflitos travados entre as classes e grupos sociais de uma formação social**, seja em termos de um posicionamento progressista ou conservador, podendo a ideologia servir a ambos os lados. As ideologias dominantes, por sua vez, são formas de consciência que geralmente têm dentre suas estratégias mais cruciais, ou apresentam como conteúdos que lhes são mais característicos, **os artifícios da mistificação, da falsidade, da distorção, das aparências. Isso porque para dominar é preciso ideologizar, e num sentido pejorativo do**

termo: com a universalização e naturalização das ideias, mistificação, falseamento da realidade social, formação e promoção de certas ilusões que se impõem sobre o real, fetichismos, etc. – daí o caráter “criticamente ideológico dessas ideologias”.

Tendo em vista os argumentos aludidos até agora, poderia soar um tanto anacrônico, fora de moda, falar de burocracia quando se debate tanto acerca de novas formas organizacionais, das organizações pós-burocráticas, pós-modernas, flexíveis. Igualmente, parece antiquado discutir ideologia quando muitos teóricos já decretaram seu fim.

Para muitos estudiosos, entretanto, a organização burocrática, longe de ser suplantada, está se rejuvenescendo através de complexos processos de hibridismo por meio dos quais adquire novas configurações organizacionais, sem, contudo, abalar o núcleo político e os princípios morais que lhe servem de sustentação (COURPASSON; CLEGG, 2006), havendo, isso sim, um verdadeiro engodo da organização pós-burocrática, uma falácia de flexibilização consubstanciada nas harmonias administrativas que recriam e reproduzem a característica fundamental da burocracia e do burocratismo: dominação e alienação do trabalhador e a salvaguarda dos interesses político-econômicos dominantes (TRAGTENBERG, 2006; PRESTES MOTTA, 1993; FARIA; MENEGHETTI, 2011; PAES DE PAULA, 2002, POULANTZAS, 1986).

Já no que concerne à ideologia, nas palavras de Eagleton (1997, p. 11), “em algum lugar da margem esquerda, proclama-se que o conceito de ideologia se encontra hoje obsoleto”, razão pela qual a noção de ideologia aparece cada vez mais ausente dos escritos pós-modernistas e pós-estruturalistas. Tal abandono, segundo o autor, corresponde a uma profunda hesitação política em setores da antiga esquerda revolucionária, que, diante da temporária ofensiva do capitalismo, têm empreendido uma firme e envergonhada retirada de cena de questões ditas “metafísicas”, como luta de classes, modos de produção, revolução e natureza do Estado burguês, sem mencionar os estudiosos “científicos” que declaram como antiquada e sem sentido algum a distinção entre *esquerda* e *direita* em nossas sociedades “avançadas” (MÉSZÁROS, 2014). Exemplo notório disso, diz o filósofo tardio da Escola de Frankfurt, Jürgen Habermas (1968), que é mesmo verdade que a sociedade capitalista modificou-se de tal modo que duas das categorias basilares do pensamento marxista estão fadadas ao desuso: a luta de classes e a ideologia.

Não obstante, é a ideologia que de vez em quando persuade homens e mulheres a confundir-se mutuamente com deuses ou vermes. Diz Eagleton (1997, p. 12):

Pode-se entender perfeitamente bem como os seres humanos são capazes de lutar e matar por razões materiais – razões relacionadas, por exemplo, com sua sobrevivência física. É muito mais difícil compreender por que chegam a fazer isso em nome de algo aparentemente tão abstrato como as ideias. No entanto, é em razão das ideias que homens e mulheres vivem e, às vezes, morrem.

E pensar que vivemos num mundo isento de ideologias, que os poderes governantes não se valem de discursos dissimuladores ou mistificadores ou que as formas de consciência ideológicas em nada contribuem para a manutenção da ordem social vigente soa bastante implausível, afinal, “a verdade é que em nossas sociedades tudo está ‘impregnado de ideologia’, quer a percebamos, quer não” (MÉSZÁROS, 2014, p. 57). Além disso, há discursos ideológicos que dominam a tal ponto a determinação de todos os valores socialmente compartilhados que não raro nem chegamos a suspeitar de que fomos conduzidos a aceitar, sem questionamentos, um dado conjunto de ideias e valores ao qual se poderia opor uma posição alternativa bem fundamentada (MÉSZÁROS, 2014).

Aliás, a ciência moderna – a chamada crítica “iluminada” das antigas ideologias –, precisamente os intelectuais do *fim da ideologia*, ao apelar por uma natureza desinteressada, à ciência e à razão, em oposição à religião e à tradição, simplesmente acabou por mascarar e encobrir os interesses de poder a que essa noção supostamente científica servia. Dessarte, afirma Eagleton (1997, p. 66), “poderíamos arriscar o paradoxo de que ideologia nasceu como uma crítica totalmente ideológica da ideologia”, pois ao iluminar o obscurantismo da velha ordem, continua o autor, “lançou sobre a sociedade uma luz ofuscante, que cegou os homens e mulheres para as fontes sombrias dessa claridade”.

Como ironiza Mészáros (2008, p. 18, grifos do autor),

[...] agora todos nós vivemos numa adorável sociedade “pós-capitalista” e genuinamente “industrial”. Portanto, os problemas ideológicos não existem mais. O conflito e a complexidade *são prontamente substituídos* pela simples e profunda “engenharia social” e agora podemos todos viver felizes para sempre.

Para o autor supracitado, proclamar o fim da ideologia é em si uma ideologia característica (MÉSZÁROS, 2014). A crença de que as ideologias foram totalmente abolidas e substituídas, definitivamente, pelos sistemas íntegros e límpidos da ciência social estritamente factual, revela disfarçadamente um tipo peculiar de falsa consciência ideológica, “que rotula arbitrariamente seu adversário de ‘ideológico’, de modo a conseguir reivindicar para si, *por definição*, total imunidade a toda ideologia” (MÉSZÁROS, 2008, p. 16, grifo do autor).

Contudo, mesmo diante dessa caligem que nos ofusca e nos afasta dos verdadeiros caminhos da liberdade e da emancipação, mesmo imersos numa formação social capitalista na qual a reificação parece a tudo infiltrar, desde o fetichismo da mercadoria, passando pelos hábitos da fala, vestimenta e comportamento até a burocracia política e o desenvolvimento tecnológico, como sustentariam Marcuse e Adorno, não podemos nos deixar abater pela ideia de que a reificação domina em toda parte, pois isso é o que as ideologias dominantes desejariam que fosse. Para Eagleton (1997), se todos estivéssemos alienados, então jamais saberíamos que estamos alienados e qualquer alternativa tornar-se-ia uma impossibilidade já na origem. Todavia, se somos capazes de identificar uma situação como reificada ou alienada, isso indica que, implicitamente, há formas de consciência, práticas e possibilidades alternativas a ela.

Logo, uma crítica adequada da ideologia deve considerar que ninguém jamais está completamente enganado, isto é, que indivíduos oprimidos alimentam, ainda assim, esperanças e desejos que só poderiam se cumprir na realidade mediante a transformação de suas condições materiais. No entender de Eagleton (1997, p. 13), há de se rejeitar algumas das premissas e expectativas da racionalidade iluminista, mas, por outro lado, há de se compartilhar com o Iluminismo “esta confiança fundamental na natureza moderadamente racional do ser humano”. Presume o autor que se alguém fosse totalmente vítima da

ilusão ideológica, nem sequer seria capaz de reconhecer qualquer pretensão emancipatória sobre si. Isso se deve ao fato de que as pessoas não param de desejar, lutar e imaginar, mesmo em condições aparentemente menos propícias, que a prática da emancipação política é uma possibilidade genuína. Ver os seres humanos imersos em preconceitos irracionais, vivendo e morrendo por ideias e valores absurdos e vazios, incapazes de raciocinar de modo coerente, é assumir uma postura desagradavelmente deprimente em relação aos homens e mulheres comuns, visão que se reveste de uma opinião tipicamente conservadora. Afinal, se todos fôssemos tão ingênuos, como poderíamos, em algum momento, ter a esperança de uma emancipação? E é por isso que nossa escolha, nessa trajetória de mestrado, foi tratar do tema da ideologia na seara das organizações sob o enfoque de uma teoria crítica: mesmo que as ideologias dominantes que sustentam a ordem social estabelecida sejam obstáculos persistentes a qualquer reivindicação emancipatória, cremos que esta continua sempre possível.

Não se trata de afirmar que os indivíduos oprimidos secretamente acalentam alguma alternativa pronta para sua infelicidade; significa que, uma vez que se tenham libertado das causas desse sofrimento, devem ser capazes de olhar para trás, reescrever suas histórias de vida e reconhecer que aquilo que desfrutam agora é o que teriam desejado anteriormente, caso tivessem podido estar conscientes disso (EAGLETON, 1997, p. 14).

Toda ideologia possui fissuras, ainda que tente escondê-las, e, quanto às organizações, há também brechas que oportunizam a crítica, a resistência e a reconstrução do discurso organizacional hegemônico. A ideologia dominante da burocracia, portanto, não é inconsútil, e seria insensato pensarmos que todas as pessoas estão completamente iludidas na vida organizacional. “A prova de que ninguém é, ideologicamente falando, um todo completo”, escreve Eagleton (1997, p. 14), “é o fato de que as pessoas ditas inferiores devem realmente aprender a sê-lo”. Não basta definir uma mulher, um homem do campo ou um operário de uma fábrica como sendo formas de vida inferiores; é preciso lhes ensinar efetivamente a ser tal como essa definição – daí a importância das formas de consciência ideológicas. O problema é que muitos deles revelam-se exímios bacharéis nesse processo, e a ideologia da

organização burocrática e das teorias administrativas é uma “formadora” hábil desses tipos de sujeitos.

É preciso mencionar, também, o poder positivo das ideologias, o qual, para Mészáros (2014, p. 169), “só poderia surgir da necessidade emancipatória materialmente sentida pelo povo oprimido”. Observa o autor que em sociedades internamente divididas, as ideologias mais importantes devem posicionar-se tanto como totalizadoras em suas explicações como, de outro lado, alternativas às práticas predominantes nessas formações sociais, isto é, como ideologias críticas, alternativas ou formas de contraconsciência. Isso porque as ideologias conflitantes de um dado período histórico constituem a consciência prática necessária mediante a qual as principais classes sociais se inter-relacionam e se confrontam.

Nesse contexto, há diversas correntes de pensamento e práticas administrativas que se colocam como alternativas às teorias organizacionais dominantes, o que significa que nem todas as teorias administrativas operam na lógica da ideologia dominante, como parece sugerir a crítica tragtenberguiana. Por outras palavras, há, no campo dos estudos organizacionais, vertentes de pensamento que, apesar de constituírem ideologias num sentido amplo – quer dizer, formas ideológicas de consciência –, são teorias questionadoras e contra-hegemônicas, muitas delas inclusive vinculadas à própria teoria marxista. Essas vertentes teóricas no campo da administração, portanto, não têm o propósito de mistificar, senão denunciar os antagonismos e conflitos organizacionais mais latentes e anunciar práticas e conceitos alternativos e reposicionados. São ideologias críticas ou formas de contraconsciência, como diria Mészáros (2014).

São exemplos a autogestão (PRESTES MOTTA, 1981; FARIA et al., 2008a; FARIA et al., 2008b, MISOCZKY; SILVA; FLORES, 2008; CALBINO; PAES DE PAULA, 2010; BEHR; PAES DE PAULA, 2014; KLECHEN; BARRETO; PAES DE PAULA, 2011), a economia solidária (BALBINOT; PEREIRA, 2007; COSTA; CARRION, 2009; BARRETO; LOPES; PAES DE PAULA, 2013; CALBINO, PAES DE PAULA, 2013; BEHR; PAES DE PAULA, 2014), a gestão participativa (FARIA, 2009a), as organizações coletivistas (ROTHSCHILD-WITT, 1979; FARIA, 2006), as organizações substantivas (SERVA, 1993; SERVA, 1997a; SERVA, 1997b) e a gestão social (FISCHER, 2002; FRANÇA FILHO, 2008; TENÓRIO, 2008a; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

É bem verdade que, dentre as correntes alternativas ao pensamento organizacional dominante, podemos identificar ao menos dois grupos desafiadores da hegemonia nas teorias da administração: um grupo refere-se àquelas alternativas que possuem um posicionamento político em termos macrossociais, por assim dizer, isto é, vertentes que pressupõem uma crítica que rejeita qualquer perspectiva da forma de organização e de organizar firmada no (ou conivente com o) sistema capitalista de produção e numa sociedade dividida em classes, cujo exemplo mais notável dessa linha seria a autogestão, particularmente a de inclinação anarco-socialista; ao passo que o outro diz respeito a correntes alternativas que supõem não a suplantação radical do modo de produção capitalista, mas a alteração progressiva das configurações da ordem vigente – precisamente no campo organizacional –, renegando a concepção dominante de organização e organizar, enfatizando os princípios do cooperativismo e da solidariedade nas relações de produção e mercado, primando por outros tipos de racionalidade que não a instrumental, ou substituindo os imperativos estratégicos pelo diálogo e participação autêntica e isonômica dos sujeitos nos processos decisórios, tanto nas relações com os organismos do Estado como nas organizações produtivas em geral. Essas vertentes falham, porém, ao não pressuporem a superação da sociedade de classes.

Ao longo deste mestrado acadêmico, tivemos a oportunidade de nos aproximarmos do campo da gestão social a partir das produções acadêmicas e discussões travadas no âmbito do Grupo de Pesquisa em Gestão Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), vinculado ao Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). **A gestão social, no nosso entender, integra aquele segundo grupo alternativo, apresentando-se como um campo de conhecimentos e práticas antinômico à teoria organizacional dominante**, visto que se propõe antitético à forma de organização burocrática e homenageia o princípio da participação autônoma e efetiva dos sujeitos, em contraste com os sistemas heterônimos, na tomada de decisão. Aqui reside outro dos pressupostos que conduzem o argumento desta pesquisa.

Apesar da variedade de abordagens em torno da noção de gestão social, é consenso entre os pesquisadores que a gestão social emerge, no campo da administração, do esgotamento das teorias administrativas dominantes, ainda harmonizadas em torno dos preceitos da ideologia capitalista, do taylorismo-fordismo, de um enfoque prescritivo e gerencialista, e da preponderante razão instrumental como embasamento da ação social nas organizações. Nesse contexto, mormente a partir dos

anos 1990, a temática da gestão social começou a ganhar corpo nos estudos e práticas organizacionais como uma linha de fuga em relação à ortodoxia positivista e à racionalidade utilitária do pensamento administrativo tradicional, ou seja, como uma gestão não orientada para finalidades meramente econômicas e estratégicas (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; FRANÇA FILHO, 2008).

Baseado no pensamento de Guerreiro Ramos e em teóricos frankfurtianos, como Horkheimer, Marcuse, Adorno e, em especial, no “velho” Habermas, Fernando Tenório (2008a, p. 40) procura desenvolver uma conceituação na qual a gestão social é entendida como “um processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação”, seja na formulação de políticas públicas, seja nas relações de caráter produtivo, isto é, uma gestão social que pode efetuar-se em qualquer sistema social.

No bojo desse conceito de gestão social, a ordem Estado-sociedade e capital-trabalho é invertida para sociedade-Estado e trabalho-capital de modo a enfatizar a sociedade e o trabalho como os verdadeiros protagonistas nessas associações, cujo elemento intermediador é a cidadania deliberativa, uma noção alicerçada na proposta habermasiana e que pressupõe a legitimidade das decisões originária de processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade na participação, da autonomia e do bem comum. A cidadania deliberativa, argumenta Tenório (2008b), busca reunir os cidadãos em torno de um auto-entendimento ético, haja vista fazer jus a múltiplas formas de comunicação. Dito de outro modo, trata-se de um processo participativo de deliberação essencialmente fundado no entendimento intersubjetivo entre os indivíduos, não no sentido da negociação ou convencimento (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011), mas para o alcance do consenso normativo.

A esfera pública é concebida como o espaço genuíno de realização dessa cidadania deliberativa, um espaço público não estatal onde se coadunam ações políticas em prol de uma finalidade comum. A esfera pública, nesse caso, difere da esfera burocrática, onde os processos de decisão são conduzidos em gabinetes, centralizados e argumentados a partir do conhecimento técnico. Para Tenório (2008b), em vez disso, a esfera pública, sob uma perspectiva descentralizadora e dialógica, é um espaço de identificação, compreensão, problematização e proposição de soluções para os problemas sociais a ponto de serem assumidas como políticas públicas e executadas pelo aparelho administrativo dos governos. Segundo Morrow e Torres (1998), a esfera pública consiste num espaço no qual os assuntos de interesse comum

são deliberados pelos cidadãos ou, em outras palavras, numa arena de interação discursiva institucionalizada.

O conceito de gestão social na perspectiva de Tenório, vertente que consideramos como a mais representativa desse campo (JUSTEN; MORETTO NETO, 2013), é construído tendo como sustentáculo o agir comunicativo habermasiano, e, desse modo, baseia-se no entendimento estreitamente vinculado com a linguagem, visando ao consenso por meio da discussão crítica, argumentada e da apreciação intersubjetiva (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011). Igualmente, a esfera pública habermasiana é considerada um dos pilares da gestão social (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010).

Teremos ainda a oportunidade de discutir apropriadamente esses pontos, mas é conspícua a apropriação teórico-conceitual – para nós um tanto problemática –, por parte da gestão social, de importantes preceitos da teoria habermasiana, especialmente no que concerne aos conceitos de esfera pública, cidadania deliberativa e agir comunicativo.

Em primeiro lugar, entendemos que os delineamentos habermasianos consistem numa ideologia do consenso que acaba por atenuar os conflitos estruturais existentes no mundo social estabelecido, projetando a ficção da comunicação ideal e a esfera pública como situação/espço ideal de discurso, isto é, uma instância de diálogos e elocuções completamente espontâneos e não condicionados orientados para o melhor argumento. Mas, em que extensão é realmente possível desemaranhar a força do melhor argumento dos mecanismos ideológicos e retóricos mediante os quais é comunicado, das condicionantes materiais e subjetivas, das formas de consciência às quais as diferentes classes sociais estão vinculadas, dos jogos de poder e desejo que moldam internamente tais elocuções? (EAGLETON, 1997). E, sendo a esfera pública normativa em Habermas concebida como uma arena isenta de conflitos, discriminações, ideologias, assimetrias de poder e constrangimentos externos, em virtude de uma competência comunicativa e cognitiva universal, qual seria então o sentido da busca discursiva do melhor argumento, ou “do consenso verdadeiro”, senão endossar um consenso aprioristicamente já pactuado, o da ordem social vigente?

Como observa Mészáros (2014), a ideia de manter a ordem social dominante por meio de algum tipo de consenso, em vez da confrontação firme das relações de poder estabelecidas para subjugar a oposição de classes, não é nenhuma novidade, mesmo dentre as teorias administrativas. O próprio taylorismo é bastante instrutivo para nos mostrar o quanto sempre foram profundas as aspirações consensuais nas

organizações produtivas capitalistas (a eliminação dos motivos de disputa e desentendimento por uma administração científica). Na verdade, as teorias administrativas sempre objetivaram resoluções consensuais para os antagonismos sociais, diferenciando-se os métodos e abordagens utilizados por cada escola do pensamento administrativo.

Portanto, enquanto o capital continuar sendo o principal regulador do metabolismo social fundamental, as margens de uma ação comunicativa dos membros de diferentes classes e grupos sociais antagonísticos que participam dos espaços públicos de discursividade continuarão estruturalmente preconcebidos em favor da ordem social dominante. Isso torna a concepção puramente dialógica e consensual de Habermas – fundada em suas pretensões de validade comunicativa universais, na esfera pública como comunidade ideal de discurso e na ética discursiva de inspiração kantiana – uma perspectiva totalmente idealista, pois a esfera pública é, em verdade, fortemente condicionada por sólidas relações e estratégias de poder socioeconômicas, políticas e ideológicas. Ademais, conforme sustenta Mészáros (2014), seria um absurdo menosprezar a eficácia prática dos veículos manipuladores e persuasivos do Estado capitalista, enquanto intérprete dos interesses políticos e econômicos dominantes (POULANTZAS, 1986) – veículos como a burocracia e a própria esfera pública em muitos casos – para criar um consenso em relação às crenças ideológicas e aos principais “interesses públicos”. Diz Mészáros (2014, p. 145) o seguinte:

A intervenção eficaz do Estado na administração de “disfunções” e conflitos potencialmente devastadores é uma dimensão prática inegável da realidade social contemporânea, suficientemente eloquente por si mesma. Dentro deste quadro, as ideologias de consenso, política e institucionalmente sustentadas, têm um peso e um poder de persuasão muito maiores do que qualquer apelo direto – em nome da ciência ou de qualquer outra coisa – a que os indivíduos particulares e os grupos sociais “revolucionem sua atitude mental” para que haja uma “cooperação fraterna”, apelo este que, deixado por sua própria conta, está fadado a permanecer confinado ao plano do mero pensamento veleitário.

Em segundo lugar, no que tange especificamente à ideologia, diz Eagleton (1997) que Habermas concebe ideologia como uma forma de comunicação sistematicamente adulterada pelo poder, ou seja, um discurso que se tornou um instrumento de dominação que serve para legitimar as relações de força organizadas. Thompson (2011) explica, contudo, que as noções de ideologia e falsa consciência nunca ocuparam um espaço tão importante nos escritos habermasianos, especialmente a partir de sua teoria da ação comunicativa, a qual parece ratificar o atestado de óbito da ideologia sob o argumento de que a racionalização do mundo vivido furtou de toda prática comunicativa as tendências sintéticas e totalizantes inerentes às cosmovisões tradicionais, eliminando, com isso, a base para a formação de ideologias. Segundo Habermas, as estruturas de dominação distintivas da sociedade moderna podem ainda ser ofuscadas, mas isso não mais acontece em decorrência da operação de ideologias, antes, porém, porque a base para a operação das ideologias foi destruída. Em suas palavras (1991 apud THOMPSON, 2011, p. 154, grifos do autor),

a consciência cotidiana é roubada de seu poder de sintetizar; torna-se fragmentada [...]. Em lugar da ‘falsa consciência’, temos, hoje, a ‘consciência fragmentada’ que bloqueia a iluminação através do mecanismo de reificação.

Entretanto, Thompson (2011) não considera plausível e profícuo defender que a prática comunicativa da vida cotidiana tenha se tornado efetivamente transparente aos indivíduos ao ponto de não oferecer mais nenhum suporte para operações ideológicas. Além disso, as ideologias dominantes do sistema social estabelecido se afirmam fortemente em todos os níveis, do mais baixo ao mais refinado, por meio de muitos instrumentos pelos quais os diversos níveis do discurso ideológico se intercomunicam (MÉSZÁROS, 2014), inclusive no âmbito das esferas públicas de deliberação.

Nesse diapasão, compartilhando da opinião de Thompson (2011), consideramos que a comunicação cotidiana é muito mais complexa e estruturada em distintos níveis, e muito mais contaminada por ideologias e relações de poder do que a argumentação habermasiana parecer sugerir. Assim, “toda ação comunicativa cotidiana pode continuar a ser analisada como um local – na verdade como o local central – da ideologia” (THOMPSON, 2011, p. 154).

Tendo isso em vista, entendemos que **os delineamentos habermasianos da democracia deliberativa e de sua ética discursiva apontam para uma ideologia que expressa uma perspectiva não-conflituosa dos desenvolvimentos sociais contemporâneos e futuros, da qual a gestão social, na vertente aqui em debate, parece ser partidária.** Essa seria outra premissa fundante desta pesquisa.

Conforme também veremos, a gestão social é entendida como um processo dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, o que remete à tomada de decisão coletiva (TENÓRIO, 2008b). A esfera pública de Habermas (1992a, p. 452), todavia, postula que “as discussões não governam”, apenas influenciam, mediante um poder comunicativo, o processo decisório que permanece nas mãos do poder administrativo do Estado. A concepção procedimental da democracia de Habermas compreende uma esfera pública na qual emerge a opinião pública informal que, através de dispositivos procedurais, transforma-se em um poder comunicativo cuja influência, por sua vez, é traduzida em poder administrativo por intermédio da legislação promulgada pelos governos parlamentares democraticamente eleitos e investidos de legitimidade. Para Habermas (1996a), os resultados eleitorais, por exemplo, conferem ao parlamento a autorização para o exercício mais ou menos livre do poder e a consecução de políticas programaticamente consagradas, desde que os deputados sejam influenciados pelas discussões públicas informais (SILVA, 2002). A influência a que Habermas (1996b, p. 371) remete “não é uma influência enquanto tal, mas uma influência transformada em poder comunicativo que legitima as decisões políticas”, sem, contudo, tomar o lugar da administração.

Tudo isso, porém, suscita-nos uma dúvida preliminar: como pode, então, a autoridade de decisão ser partilhada entre os participantes de uma ação coletiva se a decisão permanece a cargo dos aparelhos – da burocracia – do Estado? Via de consequência, como pode a gestão social pretender ser o meio termo entre a formação informal da opinião pública originada na esfera pública e a formação formal da vontade (decisão) levada a cabo nos aparelhos de Estado e, ao mesmo tempo, constituir ela mesma o processo decisório em si, vez que a decisão não está no meio, mas num dos extremos da relação, isto é, fica sob a incumbência exclusiva dos aparelhos administrativos do Estado, precisamente das burocracias.

Esses são questionamentos centrais que orientam a abordagem empírica à esfera pública que constitui o lócus da pesquisa que nos levou a discutir efetivamente os argumentos aqui previamente aludidos. O objeto que nos suscitou tais inquietações, que nos levou a buscar o arcabouço teórico-conceitual de base, e fenômeno sobre o qual investimos analiticamente sob a categoria da esfera pública, constitui-se em torno de um importante debate em voga na UFSC nos últimos três anos, a esfera pública em que se discutiu e decidiu sobre a adesão ou não do Hospital Universitário Professor Polydoro Ernani de São Thiago (HU/UFSC) à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), instituída pelo governo federal pela Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF), por sua vez instituído pelo Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010.

Em linhas gerais, o REHUF é destinado à reestruturação e revitalização dos hospitais universitários federais (HUFs) integrados ao Sistema Único de Saúde (SUS), mediante a criação de condições materiais e institucionais para que esses hospitais possam desempenhar plenamente suas funções em relação às dimensões do ensino, pesquisa, extensão e assistência à saúde (BRASIL, 2010). A EBSERH, por sua vez, é uma empresa pública de direito privado vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e figura como o órgão do governo federal responsável pela gestão do REHUF (MEC, 2013).

Segundo a Lei nº 12.550/2011, a EBSERH tem a dupla finalidade de prestar serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, bem como prestar às instituições públicas federais de ensino ou congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, observado o princípio da autonomia universitária. Em resumo, trata-se de um novo sistema proposto pelo governo federal para administrar as unidades hospitalares das universidades públicas federais e resolver os problemas de sucateamento e defasagem de pessoal nessas instituições, problemas que constituem a realidade prática sobre a qual o governo erigiu tal alternativa de gestão dos HUFs por uma empresa pública de direito privado.

Em princípio, segundo o discurso do governo federal, “não haverá prejuízo à autonomia das universidades federais sobre a gestão dos hospitais universitários” (MEC, 2013, p. 4), tanto que é “facultativa” a escolha das instituições universitárias quanto à adesão ou não à Empresa. No caso das universidades federais que não aderirem à

EBSERH, o governo tem garantido que estas continuarão a ter seus hospitais contemplados pelo REHUF. Entretanto, “a solução apontada pelo governo federal para a recomposição da força de trabalho dos hospitais foi a criação da EBSERH” (MEC, 2013, p. 6), o que paradoxalmente significa a prerrogativa da escolha de uma só opção.

Além disso, diversos atores sociais contrários à proposta da EBSERH têm declarado que, apesar do discurso de que a autonomia das universidades na tomada de decisão sobre a adesão ou não está assegurada, no plano concreto o governo federal tem adotado uma série de estratégias e dispositivos de pressão para compelir as instituições a aderirem à EBSERH, notadamente por meio de cortes e atrasos orçamentários e não autorizações para a realização de concursos públicos para a contratação de pessoal. A questão é que nem sempre essas estratégias de pressão são explícitas, pelo contrário, são medidas dissimuladamente mascaradas e falseadas levadas a cabo especialmente pelos aparelhos burocráticos do Estado controlados pelo governo federal – daí o papel da ideologia para que o governo apague os reais interesses e contradições que estão por trás de sua política privatizadora com a EBSERH e mistificadamente influa tanto no funcionamento quanto nas decisões e interesses políticos das universidades.

Diante desse contexto e, principalmente, ante os problemas financeiros e gerenciais que cada vez mais acometem de enfermidade a saúde do HU/UFSC, desde 2013 foram constituídos uma série de espaços institucionais de discussão sobre a situação do HU/UFSC e a questão da adesão do hospital à EBSERH: comissões de servidores foram designadas, diagnósticos sobre a situação financeira e da gestão do HU/UFSC foram apresentados, informativos foram divulgados, reuniões, debates institucionais com a comunidade universitária, manifestações e protestos foram realizados, etc. Em suma, variadas ações e manifestações contra e a favor à adesão do HU/UFSC à EBSERH mediram força num espaço deliberativo que aqui denominamos esfera pública EBSERH/UFSC.

Nesse sentido, por tudo quanto foi visto na presente introdução deste trabalho, algumas indagações emergiram acerca das deliberações e decisões intercorridas na esfera pública EBSERH/UFSC: os pressupostos idealizados da esfera pública habermasiana como um espaço de fala ideal se concretizaram no metabolismo social da esfera pública EBSERH/UFSC? Que ideologias foram expressas, explícita ou mistificadamente, nos discursos e práticas da burocracia e da gestão social no contexto das deliberações e decisões sucedidas na esfera pública EBSERH/UFSC? Quais estratégias ideológicas foram operadas

pela burocracia e pela gestão social nos discursos, práticas e ações promovidas nas discussões travadas na esfera pública EBSERF/UFSC para defender, sustentar, legitimar ou impor posições e interesses políticos? A esfera pública EBSERH/UFSC configurou-se num espaço genuíno de ação dialógica fundada nos princípios da cidadania deliberativa da gestão social? A esfera pública EBSERH/UFSC contemplou uma tomada de decisão efetiva e participativa ou a opinião pública gerada dos discursos compartilhados/praticados/proferidos nesse espaço dialógico limita-se a influenciar o poder administrativo? As práticas, discursos e ações intercorridos na esfera pública EBSERH/UFSC indicaram uma tradução eficaz do poder comunicativo dialogicamente emergido em decisões no contexto da EBSERH/UFSC? Essas indagações orientaram a problemática de pesquisa que nos propomos a investigar na presente dissertação.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Introduzido o esboço teórico estruturante da presente dissertação, voltemo-nos à evidenciação precisa da problemática central do trabalho, que pode ser transcrita nos termos do seguinte questionamento:

Que ideologias, sejam em concepções amplas ou restritas, estão investidas nas inter-relações práticas e discursivas da burocracia e dos princípios deliberativos da gestão social no âmbito das deliberações e decisões intercorridas na esfera pública EBSERH/UFSC, no que tange à adesão do HU/UFSC à EBSERH?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

O problema de pesquisa mencionado levou-nos aos seguintes objetivos:

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar as ideologias, sejam em concepções amplas ou restritas, investidas nas inter-relações práticas e discursivas da burocracia e dos princípios deliberativos da gestão social no âmbito das deliberações e decisões intercorridas na esfera pública EBSERH/UFSC, no que tange à adesão do HU/UFSC à EBSERH?

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever e compreender a situação atual do HU/UFSC tendo por base o contexto social, jurídico-político e econômico, além de aspectos ideológicos, em torno da EBSEH, do REHUF e dos HUFs.
- b) Identificar os principais atores sociais de interesse que constituem o metabolismo social da esfera pública EBSEH/UFSC.
- c) Descrever e analisar discursos, práticas, ações, interlocuções, mobilizações, articulações estabelecidos nos espaços de discursividade da esfera pública EBSEH/UFSC.
- d) Descrever e analisar as ideologias (em concepções amplas ou restritas) embutidas nos discursos, práticas, ações, articulações, modos de operação e estratégias ideológicas da burocracia e da proposta da gestão social no âmbito das deliberações e decisões intercorridas na esfera pública EBSEH/UFSC.

1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICO-EMPÍRICA DA PESQUISA

A presente pesquisa está alicerçada em três elementos teóricos estruturantes: burocracia, ideologia e gestão social. Mediante uma interlocução teórica e conceitual estabelecida entre esses três fundamentos, a partir do objeto de estudo, investimos numa abordagem empírica à categoria habermasiana da esfera pública e intentamos desenvolver argumentos que estivessem alinhados ao propósito de uma crítica efetiva nos estudos organizacionais, focalizando os aspectos que, no nosso ponto de vista, estão no núcleo dos fenômenos das organizações, como as ideologias e as relações de poder, particularmente, as relações de dominação.

Assim, este estudo se justifica porque oferece uma discussão que enfoca as formas ideológicas de consciência, sejam elas concebidas em concepções neutras/amplas ou críticas/restritas, e as relações de poder subjacentes nas organizações, pois entendemos ser esse um dos papéis centrais de uma autêntica pesquisa de natureza crítica. Isso significa, cremos, a recusa de subterfúgios para não adentrar no cerne das ortodoxias do campo da administração, mediante uma crítica

direcionada às bases das teorias organizacionais vigentes, o que não nos permite contentarmo-nos facilmente com análises de superfície.

Nesse sentido, considerando que o conceito de ideologia representa um campo de análise fértil à ciência da administração, sobretudo aos estudos organizacionais críticos, a relevância teórica desta pesquisa repousa fundamentalmente no modesto esforço de revigorar as reflexões acerca da temática da ideologia nos estudos organizacionais. Com efeito, no intuito de fornecer algum contributo novo à abordagem das temáticas aqui em debate, buscamos arrimo nos delineamentos de ideologia em Karl Marx e Friedrich Engels, e nas contribuições de outros pensadores marxistas, nomeadamente István Mészáros, Nicos Poulantzas, Terry Eagleton, John B. Thompson, Jorge Larrain, Maurício Tragtenberg, Fernando Prestes Motta e José Henrique de Faria, para melhor compreendermos (i) as estratégias ideológicas operadas pela burocracia – enquanto categoria social específica – para estabelecer, justificar e manter relações de dominação e atendimento dos interesses político-econômicos das classes e grupos sociais dominantes; e (ii) a gestão social como uma perspectiva alicerçada na ideologia do consenso imbuída nos delineamentos habermasianos da democracia deliberativa e da ética discursiva.

No que concerne ao objeto de estudo, ao elegermos a esfera pública EBSEH/UFSC levamos em consideração o potencial de nossas escolhas teóricas e conceituais para a abordagem analítica desse fenômeno empírico, no sentido de oferecer-nos possibilidades promissoras de compreender a realidade do objeto e encontrar as respostas às nossas indagações. Essa esfera pública de discursividade representou o espaço comunicacional em que se debateu acerca de uma temática digna de acentuado valor, pois intimamente ligada à saúde e ao bem-estar das pessoas: a atual situação financeira, gerencial e de quadro de pessoal no HU/UFSC. Tal fator, cremos, já seria suficiente para justificar a escolha desse objeto de análise. Mas, na verdade, a problemática central do trabalho e os objetivos inter-relacionados foram suscitados a partir de um contato cada vez mais intenso do pesquisador com as questões relacionadas às discussões sobre a crise do HU/UFSC e a adesão ou não à EBSEH, distintamente no que tange a uma identificação preliminar dos diversos atores sociais envolvidos, dos grupos de poder e coalizões dominantes, das pressões do poder administrativo, de todo um amálgama de práticas, discursos, sistemas de ideias e estratégias ideológicas pelas quais interesses são disputados e decisões são tomadas, aspectos que procuramos investigar a fundo nesta dissertação.

Impende frisar que este trabalho consiste numa pesquisa inédita e original, haja vista que são escassos os estudos em torno da questão da EBSEH na UFSC, particularmente no que toca à abordagem proposta nesta pesquisa, qual seja, a de triangular, sob um enfoque crítico, elementos teóricos da ideologia, da burocracia e da gestão social tendo como pano de fundo a categoria habermasiana da esfera pública.

Em termos metodológicos, a utilização da análise de discurso crítica, em abordagem textualmente orientada, em consonância com o posicionamento ontológico do realismo crítico, permitiu-nos analisar discursos, práticas, ações, interlocuções, articulações, mobilizações intercorridos na arena pública EBSEH/UFSC, reproduzidos na forma de texto, de modo a deciframos as ideologias investidas nessas práticas sociais, distintamente aquelas associadas à burocracia e aos pressupostos da gestão social.

1.4 ESTRUTURA DA PESQUISA

A presente pesquisa será estruturada em cinco Capítulos. O Capítulo 1 contempla a introdução do trabalho, com a formulação do problema de pesquisa, a declaração dos objetivos geral e específicos, a justificativa teórico-empírica para a realização do estudo, bem como menção a sua estruturação.

O Capítulo 2 é dedicado à apresentação do esboço teórico-conceitual que alicerça a pesquisa, elaborado em torno dos três elementos teóricos estruturantes (ideologia, burocracia e gestão social) para “enfrentamento” do objeto empírico.

No Capítulo 3 são descritos o enquadramento ontológico-epistemológico e os aspectos do método adotado para a consecução do trabalho, além dos demais procedimentos metodológicos que delineiam a pesquisa, tais como a concepção da pesquisa, a estratégica utilizada, o horizonte temporal, as técnicas de coleta de dados e a natureza das análises.

O Capítulo 4 está reservado à apresentação, discussão e análises quanto aos resultados da pesquisa.

Finalmente, o Capítulo 5 aborda as considerações finais e conclusões do trabalho, apresentando um breve resgate da análise realizada, além das demais considerações que se fizeram pertinentes.

Ainda, ao final da pesquisa, são expostas as referências bibliográficas que integraram do conteúdo da pesquisa.

CAPÍTULO 2

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 IDEOLOGIA

O estudo da ideologia é, entre outras coisas, um exame das formas pelas quais as pessoas podem chegar a investir em sua própria infelicidade. A condição de ser oprimido tem algumas pequenas compensações, e é por isso que às vezes estamos dispostos a tolerá-la. O opressor mais eficiente é aquele que persuade seus subalternos a amar, desejar e identificar-se com seu poder; e qualquer prática de emancipação política envolve, portanto, a mais difícil de todas as formas de libertação, o libertar-nos de nós mesmos.
(Terry Eagleton)

Nesta primeira seção do Capítulo, nosso objetivo é promover uma discussão acerca da temática da ideologia, a qual permeará a construção dos argumentos e análises que serão apresentados nas seções subsequentes. A primeira tarefa desta seção é contextualizar, de maneira sucinta, o surgimento do conceito de ideologia e a distinção que geralmente se identifica no âmbito do pensamento marxista entre noções neutras ou amplas e noções críticas ou restritas de ideologia. Para tanto, buscaremos discutir os delineamentos de ideologia em Karl Marx e Friedrich Engels, expoentes da abordagem crítica em torno da temática, bem como as concepções de outros pensadores marxistas, com especial enfoque nas proposições de István Mészáros. A partir dessas discussões, levaremos em conta que ambas as vertentes de conceituação, críticas e neutras, têm algo a nos dizer para que possamos compreender adequadamente o fenômeno ideológico e, em consequência, escorarmos numa conceituação de ideologia tal que nos forneça uma base plausível e defensável para desenvolver as análises propostas neste trabalho.

2.1.1 A origem do termo ideologia

Originalmente, ideologia significava o estudo científico das ideias dos homens. Logo, um ideólogo não era somente alguém que expunha e defendia ideias, mas aquele que as analisava cientificamente. No entanto, não demorou muito para que o objeto ultrapassasse a

abordagem e o termo rapidamente passasse a referir-se aos próprios sistemas de ideias (EAGLETON, 1997).

Eagleton (1997) explica-nos que a ideologia muitas vezes serviu nitidamente de contrapeso à ciência, embora seja irônico o fato de ela mesma ter nascido precisamente como uma ciência, isto é, como uma investigação racional das leis que regem a formação e o desenvolvimento das ideias. Assim, segundo o autor, a ideologia teria raízes profundas no projeto iluminista de um mundo totalmente transparente à razão, livre de preconceitos, da superstição e do misticismo que obscureciam o Antigo Regime. Ser um ideólogo tem aqui o sentido de ser um analista clínico da natureza da consciência; significa, portanto, ser um crítico da “ideologia” no sentido dos sistemas de crença dogmáticos e irracionais das sociedades tradicionais.

Não obstante, o conceito de ideologia mirou uma direção e caminhou para outra, na medida em que se tornou um termo abusivo que representava o vazio, a preguiça e a sofisticação de certas ideias, deixando paulatinamente de denotar um cético materialismo científico vulgar para significar um campo de ideias abstratas e desconexas, e que ao longo da história recebeu uma forte carga pejorativa.

O termo ideologia aparece pela primeira vez no início do século XIX, após a Revolução Francesa, no livro de Antoine Destutt De Tracy, *Éléments d'Idéologie* (1801). O intento desse filósofo francês enciclopedista era elaborar uma nova ciência, cujo interesse estaria na análise sistemática das ideias e sensações – a geração, a combinação e as consequências do querer (vontade), do julgar (razão), do sentir (percepção) e do recordar (memória) –, tratando-as como fenômenos naturais que exprimem a relação do corpo humano, enquanto organismo vivo, com o meio ambiente. A ideologia, para De Tracy, deveria ser encarada como um subcapítulo da zoologia (THOMPSON, 2011; CHAUI, 2001; LÖWY, 1989).

Ele argumentava que não podemos conhecer as coisas em si mesmas, mas somente as ideias constituídas pelas sensações que temos delas na interação entre o corpo e a natureza. Se pudessemos analisar sistematicamente essas ideias e sensações, ele acreditava que poderíamos também garantir uma base segura para todo o conhecimento científico, bem como tirar conclusões de cunho mais prático a partir dele. A ciência das ideias de De Tracy pressupunha que toda ciência repousa nas ideias, de modo que a ideologia desbancaria a teologia como a soberana de todas elas, conferindo-lhes unidade e tornando-se a “primeira ciência”, pois ela seria positiva, útil e suscetível de exatidão rigorosa (THOMPSON, 2011; EAGLETON, 1997).

Nas palavras de Thompson (2011, p. 45), a ideologia, na acepção que De Tracy lhe emprestara,

possibilitaria a compreensão da natureza humana e, desse modo, possibilitaria a reestruturação da ordem social e política de acordo com as necessidades e aspirações dos seres humanos.

É esse cientificismo materialista bastante estreito que caracteriza a obra de Destutt De Tracy (LÖWY, 1989).

Aristocrata de nascença, De Tracy desertou de sua própria classe para converter-se em um dos mais importantes representantes da burguesia revolucionária da França (EAGLETON, 1997). Integrava o grupo dos ideólogos franceses, pensadores antiteológicos, antimetafísicos e antimonárquicos, isto é, críticos de toda a explicação invisível, espiritual ou extramundana das ideias humanas e inimigos do poder absoluto dos reis. Esses ideólogos eram materialistas, no sentido de apenas admitirem causas naturais físicas (ou materiais) para as ideias e ações humanas e somente aceitarem conhecimentos científicos fundados na observação dos fatos e na experimentação (CHAUÍ, 2001).

Os ideólogos franceses foram partidários de Napoleão Bonaparte no golpe de Dezoito Brumário, quando Napoleão toma o poder e institui um período conhecido como Consulado. Esse apoio advinha do fato de os ideólogos franceses julgarem Napoleão como um liberal continuador dos ideais da Revolução Francesa. Todavia, quando Napoleão começa a renegar o idealismo revolucionário, esses ideólogos, dentre os quais estava De Tracy, logo se tornam indigestos ao regime de Bonaparte, e então a própria noção de ideologia passa a ingressar no campo da luta política, pois agora significava o liberalismo político e o republicanismo em conflito com o autoritarismo bonapartista (CHAUÍ, 2001; EAGLETON, 1997).

Para os ideólogos franceses, a ideologia era a expressão teórica de uma estratégia ampla de reconstrução social, na qual De Tracy cumpria função essencial. Contra isso, a resposta de Napoleão foi ridicularizar as pretensões da ideologia e substituí-la pela disciplina da instrução militar (EAGLETON, 1997). Bonaparte passa, então, a considerar a ideologia como uma doutrina especulativa e abstrata, apartada das realidades do poder político (THOMPSON, 2011). Ele atacou os ideólogos franceses num discurso ao Conselho de Estado em 1812, após ter sido derrotado pelos russos:

É à doutrina dos ideólogos – a essa metafísica difusa que artificialmente busca encontrar as causas primárias e sobre esse alicerce erigir a legislação dos povos, em vez de adaptar as leis ao conhecimento do coração humano e das lições da história – que se deve atribuir todos os infortúnios que se abateram sobre nossa amada França (BONAPARTE, 1812 apud EAGLETON, 1997, p. 69).

Com tal declaração, surge o sentido pejorativo de ideologia, visto que Bonaparte invertia a imagem que os ideólogos nutriam de si mesmos:

Eles, que se consideravam materialistas, realistas e antimetafísicos, foram perversamente chamados de *tenebrosos metafísicos*, ignorantes do realismo político que adaptava as leis ao coração humano e às lições da história (CHAUÍ, 2001, p. 31, grifos da autora).

A conotação do termo muda, deixando de referir-se apenas à ciência das ideias para reportar-se às ideias mesmas, ou seja, a um sistema de ideias que, supostamente, seria equivocado, porque divorciado das realidades práticas da vida política (THOMPSON, 2011). A maneira como Bonaparte utiliza o termo ideologia obteve tanto sucesso à época que acabou entrando no linguajar corrente (LÖWY, 1989).

Não obstante, explica Eagleton (1997), se Napoleão denuncia os ideólogos franceses, na verdade é porque eles eram os adversários juramentados das velhas ideologias, fielmente empenhados em desmistificar as ilusões sentimentais e os insensatos apelos religiosos com os quais ele esperava legitimar seu governo autocrático. Mas o golpe de Napoleão é, sem dúvida, atordoante. Esse sentido pejorativo faz com que a ideologia, projetada por De Tracy como ciência positiva e eminente, digna do mais alto respeito, gradualmente ceda lugar a uma noção de ideologia enquanto corpo de ideias abstratas e ilusórias, digna apenas de desdém (THOMPSON, 2011).

Dessa forma, a ideologia nasce em De Tracy como ramo de um materialismo mecânico apegado à fé de que as operações da mente são tão previsíveis quanto às leis da gravidade, em seguida seu significado é alterado por Napoleão e assume um caráter distintamente negativo.

Depois, nas mãos de Marx e Engels, ideologia tem esse viés pejorativo e crítico preservado, passando a denotar a inversão de que as ideias são o motor da vida real, referindo-se a uma distorção do pensamento que decorre das contradições sociais, mas que se impõe sobre elas e as oculta (LÖWY, 1989; LARRAIN, 1988). Mais tarde, Marx ainda amplia o conceito de ideologia e fala-nos das formas de consciência – formas jurídicas, filosóficas, religiosas, morais, políticas, estéticas, etc. – que compõem aquilo que se designa por “superestrutura ideológica”, não sem antes efetuar uma análise específica das relações sociais no capitalismo, quando apresenta-nos o conceito de “fetichismo da mercadoria”.

Como se percebe, os escritos de Marx, especialmente, ocupam uma posição seminal na história do conceito de ideologia. Segundo Thompson (2011), foi com Marx que o termo ideologia adquiriu um novo *status* como elemento crítico e como componente fundamental de um novo sistema teórico, apesar de haver certa opacidade em torno das maneiras específicas pelas quais ele lidou com o conceito, como abordaremos adiante.

2.1.2 Definições de ideologia em voga: concepções críticas e neutras

É certo que o conceito de ideologia tem um itinerário histórico longo e complicado, razão pela qual é carregado de ambiguidades e de uma multiplicidade de significados (THOMPSON, 2011). Em virtude dessa vasta pluralidade semântica, não há uma única e mais adequada definição de ideologia. Isso porque ela carrega toda uma série de significados convenientes, mas que nem sempre são compatíveis entre si. Desse modo, o termo ideologia é, por assim dizer, um tecido constituído por uma trama de diferentes fios conceituais, traçados por divergentes históricas (EAGLETON, 1997).

Há atualmente em circulação muitas definições de ideologia (EAGLETON, 1997):

- a) o processo de produção de significados, signos e valores na vida social;
- b) um corpo de ideias característico de um determinado grupo ou classe social;
- c) ideias que ajudam a legitimar um poder político dominante;
- d) ideias falsas que ajudam a legitimar um poder político dominante;
- e) comunicação sistematicamente distorcida;

- f) aquilo que confere certa posição a um sujeito;
- g) formas de pensamento motivadas por interesses sociais;
- h) pensamento de identidade;
- i) ilusão socialmente necessária;
- j) a conjuntura de discurso de poder;
- k) o veículo pelo qual atores sociais conscientes entendem o seu mundo;
- l) conjunto de crenças orientadas para ação;
- m) a confusão entre realidade linguística e realidade fenomenal;
- n) oclusão (obstrução) semiótica;
- o) o meio pelo qual os indivíduos vivenciam suas relações com uma estrutura social;
- p) o processo pelo qual a vida social é convertida em uma realidade natural.

A essas definições podemos ainda acrescentar a concepção associada à sociologia do conhecimento de Mannheim – que como mencionamos é bastante referenciada por Tragtenberg –; o conceito de Althusser (1970, p. 77), para quem a ideologia “representa a relação imaginária dos indivíduos com as suas condições reais de existência”; a versão de Lenin, que, segundo Löwy (1989), encara a ideologia como uma concepção da realidade social ou política vinculada aos interesses de certas classes sociais; a perspectiva de Thompson (1984, p. 130), para quem estudar a ideologia é “estudar as formas pelas quais os significados (ou significações) servem para sustentar relações de dominação”; dentre tantas outras interpretações que se inserem no rol de concepções de ideologia de inclinação marxista.

Algumas dessas formulações envolvem questões epistemológicas, relacionadas, por exemplo, ao nosso conhecimento do mundo, enquanto outras nada dizem a esse respeito. Algumas delas implicam a noção de “percepção inadequada da realidade”, “formas distorcidas de consciência social” ou “a ideia definindo o real, em vez do contrário”, enquanto versões como “conjunto de crenças orientadas para ação” ou “uma doutrina sobre a realidade social vinculada a uma posição de classe” deixam em aberto essa questão. Tal distinção é um importante motivo de discussão e controvérsias na teoria da ideologia e reflete as dissonâncias entre duas das principais tradições marxistas de conceituação correntes sobre o termo (EAGLETON, 1997), uma que designaremos aqui como **concepções críticas ou restritas** e outra que denominaremos **concepções neutras ou amplas** de ideologia. Estudiosos como Löwy (1989), Larrain (1988), Thompson (2011),

Eagleton (1997) e Konder (2003), por exemplo, são alguns dos partidários dessa leitura de que existem basicamente duas linhas de conceituação de ideologia dentro do marxismo³.

Grosso modo, a vertente crítica – distintamente de Marx e Engels até meados de 1840 e de alguns pensadores marxistas posteriores – esteve interessada em denunciar a ideologia enquanto fundamentada na primazia das ideias, do pensamento, da consciência, sobre o real, quer dizer, pela noção estrita de ideologia em termos de inversão, distorção e mistificação. O clássico *A Ideologia Alemã*, de 1846, é de destacada importância nessa vertente. Outra tradição de pensamento, mais sociopolítica que epistemológica, preocupou-se mais com a função ou papel das ideias, das formas de consciência ideológicas, na vida social do que para seu caráter epistêmico, reelaborando sistematicamente a acepção de ideologia no marxismo de modo a substituir a conotação negativa original, a exemplo das leituras de Lenin, Gramsci, Mészáros, entre outros. É a partir dessas perspectivas positivas de ideologia que se começa a falar de uma “ideologia do proletariado”, de uma “ideologia socialista” e que o próprio marxismo é senão uma ideologia⁴.

Nesse particular, apoiando-se em Mészáros (2014, p. 66, grifos do autor), segundo quem o que determina, acima de tudo, a natureza da ideologia é “o imperativo de se tornar *praticamente consciente* do conflito social fundamental [...] com o propósito de resolvê-lo *pela luta*”, Vedda (2011) sustenta que um vasto setor da teoria marxista empenhou-se equivocadamente em construir uma imagem de Marx como um inimigo frontal de todo pensamento ideológico em nome da ciência. Conforme Vedda, mesmo um autor marxista notável como Löwy (1989, p. 12) chegou a afirmar que Marx concebe ideologia claramente como um “conceito pejorativo, um conceito crítico que implica ilusão, ou se refere à consciência deformada da realidade que se

³ Konder (2003, p. 10) sugere que há, fundamentalmente, um significado fraco e um forte acerca da ideologia: “O significado fraco é aquele em que o termo designa sistemas de crenças políticas, conjuntos de ideias e valores cuja função é a de orientar comportamentos coletivos relativos à ordem pública. O significado forte é aquele em que o termo se refere, desde Marx, a uma distorção no conhecimento. Na primeira acepção, o conceito é neutro; na segunda, é crítico, negativo”.

⁴ Mészáros (2014, p. 532, grifo nosso), a título de exemplo, diz o seguinte: “[...] a *ideologia socialista* de início não poderia ser outra senão a ‘contraconsciência’, para ser capaz de negar as práticas materiais e ideológicas dominantes da ordem estabelecida”.

dá através da ideologia dominante”, e que somente a partir de Lenin essa conotação negativa teria sido sobrepujada⁵. Não obstante, seria errado, para Vedda (2011, p. 20),

supor que as reflexões geradas no âmbito das discussões com o idealismo – e, sobretudo, com o neo-hegelianismo – podem ser extraídas de seu contexto específico e elevadas simplesmente à condição de princípios gerais do pensamento de Marx.

De acordo com Larrain (1988), essas divergências são compreensíveis se levamos em conta, primeiro, que apesar de não se admitir qualquer ruptura epistemológica dramática no pensamento marxiano, o núcleo básico de significação de ideologia vai adquirindo novas dimensões à medida que Marx ataca novas questões e desenvolve novas posições; segundo, que autores importantes da teoria marxista acabaram por se familiarizar mais com certas obras de Marx em relação a outras no que tange especificamente à apreensão da noção de ideologia. Como explica Larrain (1988, p. 295):

Outro importante fator que contribuiu para essa evolução no sentido de um conceito positivo de ideologia é o fato de que as duas primeiras gerações de pensadores marxistas posteriores a Marx não tiveram acesso ao texto de *A Ideologia Alemã*, que permaneceu inédito até a década de 1920. Assim, Plekhanov, Labriola e, mais significativamente, Lenin, Gramsci e o Lukács dos primeiros escritos não estavam familiarizados com a argumentação vigorosa de Marx e Engels em favor de um conceito negativo de ideologia. Na ausência dessa obra, os dois textos mais influentes para a discussão do conceito eram o “Prefácio” de 1859, de Marx, e o *Anti-Dühring*, de

⁵ Vejamos também o que nos diz John B. Thompson (2011, p. 62): “Não há indicações, no trabalho de Marx, de que ideologia seja um elemento positivo, progressivo ou inevitável da vida social como tal. Ideologia, para Marx, é sintoma de uma doença, não a característica normal de uma sociedade sadia e muito menos medicina para a cura social”.

Engels, frequentemente citados pelas novas gerações de marxistas.

Teremos ainda o momento de referenciar a argumentação marxiana mencionada há pouco a respeito da questão da ideologia. Por ora, o que vale reter é que a partir de uma concepção ampliada de ideologia faz todo o sentido falarmos em “ideologia socialista”, o que não seria razoável se ideologia significasse apenas sistemas de ideias da classe ou grupos sociais dominantes ou se referisse inerentemente à ilusão, ocultamento e falsa consciência.

No âmbito dessas concepções neutras, as ideologias são, em geral, descritas “como ‘sistemas de pensamento’, ‘sistemas de crenças’ ou ‘sistemas simbólicos’, que se referem à ação social ou à prática política” (THOMPSON, 2011, p. 14). Elas estão presentes e são característica de qualquer programa ou movimento político organizado, independentemente de estar ele orientado para a revolução, transformação ou preservação da ordem social. A ideologia capitalista e a ideologia socialista, por exemplo, ficam no mesmo nível, por assim dizer: são, em última instância, formas de consciência social. A ideologia aqui pode ser fundamental tanto para a manutenção da classe e coalizões sociais dominantes, na sua defesa do *status quo*, quanto para as classes e grupos submissos, em sua luta contra a ordem social vigente, e, portanto, não deve necessariamente ser tomada como um fenômeno a ser combatido ou eliminado. Pelo contrário. Mészáros (2014) menciona diversas vezes noções como “ideologias críticas”, “formas de contraconsciência”, “ideologias apologéticas” em confronto com as “ideologias dominantes”. Exatamente por isso, segundo o autor (2014, p. 64), “o poder da ideologia não pode ser superestimado. Ele afeta tanto os que negam sua existência quanto os que reconhecem abertamente os interesses e os valores intrínsecos às várias ideologias”.

Em resumo, a corrente neutra é exemplificada pela tendência de pensarmos a ideologia em termos de “ismos”, como feminismo, conservadorismo, comunismo, republicanismo, marxismo, e assim por diante (THOMPSON, 2011).

Nesse sentido, temos em conta que ambas as vertentes teórico-conceituais – críticas e neutras – têm algo importante a nos dizer, de modo que isso será um dos pontos fundamentais a ser levado em conta na escolha da definição de ideologia sobre a qual vamos investir neste trabalho. Mas, antes de qualquer outra coisa, para que possamos determinar o que é a ideologia, precisamos saber também o que ela não é.

Um dos aspectos propedêuticos a considerar aqui é a limitada e equivocada concepção de ideologia como algum conjunto de preconceitos ou pré-noções pelos quais os indivíduos analisam uma determinada questão. Falar ou avaliar algo “ideologicamente”, nesse sentido, teria muito mais a ver com uma visão estereotipada, esquemática, tendenciosa, e muitas vezes até fanática, do mundo, a partir de uma estrutura rígida de ideias preconcebidas que deformam a compreensão (EAGLETON, 1997). Malgrado tal perspectiva tenha a simpatia de autores como Durkheim (1982, p. 86), para quem a ideologia consiste no “uso de noções para governar a colação dos fatos, mais do que derivar noções deles” – isto é, noções não objetivas e inteiramente subjetivas, pré-científicas e vulgares (CHAUÍ, 2001) –, não podemos deixar de reconhecer que sem algum tipo de preconceção dificilmente seríamos capazes de identificar uma situação, muito menos formular qualquer juízo sobre ela. Não existe pensamento livre de pressupostos, e, dessa feita, qualquer ideia nossa poderia ser tratada problemáticamente como “ideológica”.

Outro aspecto a ser considerado é o trivial emprego do termo ideologia para designar qualquer simples sistema de ideias ou crenças, como quando alguém diz que se desligou da empresa “por questões ideológicas”, “porque suas ideias não batiam com as da empresa”⁶. Ideologia nesse caso é mais ou menos sinônimo de “filosofia”, em acepção ampla do termo, como na frase “essa é a filosofia da nossa organização”. Porém, se ideologia constitui um sistema de ideias, certamente não se trata de “qualquer” sistema de ideias. Posso, por exemplo, ter convicções bastante inflexíveis sobre qual é para mim o melhor esquema tático de meu time de futebol ou ainda ideias igualmente rígidas acerca de qual é o método mais adequado de pentear meus cabelos ou escovar meus dentes, mas daí que seria difícil sustentar por muito tempo que tais convicções e ideias possuem uma natureza essencialmente “ideológica”. O conceito de ideologia indubitavelmente envolve mais do que isso. Uma ideologia não parece fazer alusão a quaisquer sistemas de ideias, mas a sistemas de ideias, pensamentos, representações, formas de consciência relacionadas a questões de poder e dominação, conflitos, antagonismos e contradições sociais, defesa dos interesses de classes e grupos sociais, preservação da ordem social estabelecida, função de coesão, etc. Dito de outro modo, as ideologias dizem respeito a conflitos sociais importantes, com os quais estão

⁶ Evidentemente, em determinado contexto discursivo tais afirmações poderiam sim assumir um viés fundamentalmente ideológico.

inextricavelmente interligadas (MÉSZÁROS, 2014); estão, portanto, entrelaçadas com a produção material e com o intercâmbio material dos homens (MARX; ENGELS, 2007); referem-se, em última análise, à legitimação do poder de uma classe ou grupo social dominante (EAGLETON, 1997). Como afirma Demo (1983), o papel de uma ideologia é essencialmente ocultar a tendência opressora do poder, vendendo-a como situação banal ou desejável. A ideologia, nesse caso, é o disfarce inteligente do poder, mediante todas as justificações possíveis: da ordem vigente, dos privilégios obtidos, dos valores dominantes; tudo isso é função fundamental e mais típica da ideologia, precisamente da ideologia dominante.

Se tanto as concepções amplas ou neutras quanto as restritas ou críticas têm sua utilidade, apesar de se originarem de contextos políticos e conceituais distintos, suas abordagens implicam a reflexão sobre a centralidade que as “categorias” antes mencionadas possuem na noção de ideologia, sempre tendo como pano de fundo uma determinada formação histórico-social. Se qualquer sistema de pensamento pode ser caracterizado como ideológico, então a própria noção de ideologia corre o perigo de se expandir até desaparecer, e já não conseguimos mais discernir a ideologia do ideário ou do próprio idealismo. A palavra ideologia deixa de distinguir qualquer coisa séria em particular e se converte em algo carente de informação. Em vista disso,

A força do termo ideologia reside em sua capacidade de distinguir entre as lutas de poder que são até certo ponto centrais a toda uma forma de vida social e aquelas que não o são. Uma discussão entre marido e mulher, à mesa do café, sobre quem exatamente deixou que a torrada se transformasse naquela grotesca mancha negra não é necessariamente ideológica; só o seria se, por exemplo, começasse a envolver questões como potência sexual, opiniões sobre o papel de cada um dos sexos e assim por diante (EAGLETON, 1997, p. 21).

Cabe ter em mente, portanto, que nem tudo pode ser irremediavelmente tachado de ideológico, porque se não há nada que não seja ideológico, então a própria noção de ideologia se invalida completamente. Logo, é-nos problemático considerar a ideologia como qualquer ideário, como um simples sistema de ideias, na medida em que há um risco de cancelamento total da noção de ideologia. Expandir a tal

ponto o conceito de ideologia é desprovê-lo de qualquer emprego útil e torná-lo inteiramente vazio. Por esse motivo, conforme ressalta Mézszáros (2014, p. 65), as ideologias estão intimamente ligadas aos processos de desenvolvimento da vida material dos indivíduos reais; são, na verdade, a “consciência prática inevitável das sociedades de classe”.

2.1.3 A crítica ao idealismo hegeliano e a gênese da concepção marxiana de ideologia

A concepção marxiana de ideologia, especialmente os delineamentos de Marx e Engels em *A Ideologia Alemã*, ocupa um espaço nuclear nos argumentos que pretendemos desenvolver neste trabalho, e é nela que nos concentraremos por agora. Não é demais ressaltar, contudo, que não temos aqui nem a pretensão e nem a condição de efetuar qualquer tipo de tarefa “exegética” para aprofundarmo-nos muito nas riquezas do pensamento de Marx e de Engels. Esse é um esforço que transcenderia os propósitos desta dissertação. Sendo assim, nossa preocupação, evidentemente mais modesta, é de extrair-lhes o essencial para o entendimento da noção de ideologia à qual vamos aderir.

Segundo Larrain (1988), duas vertentes de pensamento filosófico influenciam diretamente a maneira como Marx e Engels concebem e discutem o conceito de ideologia. A primeira delas refere-se à crítica da religião levada a cabo pelo materialismo contemplativo francês e, sobretudo, por Ludwig Feuerbach; a segunda concerne à crítica da epistemologia da filosofia tradicional e à revalorização da atividade do sujeito realizada pela filosofia alemã da consciência, particularmente o idealismo de Hegel. Marx e Engels, entretanto, apercebem-se que ambas as críticas falharam ao não relacionar as distorções religiosas ou metafísicas e do pensamento com condições sociais específicas, sendo precisamente daí que emerge o fenômeno da ideologia em *A Ideologia Alemã*, ou seja, da relação entre formas “invertidas” de consciência e a existência material dos homens.

Em sua crítica à religião, Marx até parte do princípio básico de Feuerbach, de que o homem é quem produz a religião e não o contrário, e que a visão religiosa que põe o homem como criatura de Deus é senão uma abstração, reflexo de uma alienação religiosa. Assim, segundo Marx, Feuerbach está mesmo certo ao afirmar que “o homem é o Deus do homem”. O problema é que, para Feuerbach, a superação das “ilusões” religiosas reduz-se a um mero processo de desmistificação,

uma superação que se daria no plano da consciência. É exatamente isso que Marx e Engels (2007, p. 538) rejeitam veementemente:

Seu trabalho [o de Feuerbach] consiste em dissolver o mundo religioso em seu fundamento mundano. Ele ignora que, após a realização desse trabalho, o principal resta ainda por fazer. Sobretudo o fato de que o fundamento mundano se destaca de si mesmo e constrói para si um reino autônomo nas nuvens é, precisamente, algo que só pode ser esclarecido a partir do autoesfacelamento e do contradizer-a-si-mesmo desse fundamento mundano. Ele mesmo tem, portanto, de ser primeiramente entendido em sua contradição e, em seguida, por meio da eliminação da contradição, ser revolucionado na prática. Assim, por exemplo, depois que a terrena família é revelada como o mistério da sagrada família, é a primeira que tem, então, de ser criticada na teoria e revolucionada na prática.

Desse modo, Feuerbach não percebe que o sentimento religioso é um produto social e que o indivíduo abstrato – alienado que está por projetar sua essência em fundamentos extramundanos –, pertence, na verdade, a uma determinada forma de sociedade e que a essência desse indivíduo assenta no conjunto de relações sociais e de suas atividades práticas. Por conseguinte, “todos os mistérios que induzem a teoria ao misticismo encontram sua solução racional na prática humana e na compreensão dessa prática”, na medida em que a vida social é fundamentalmente prática, material (MARX; ENGELS, 2007, p. 539). Em vez disso, Feuerbach não penetra na crítica da essência real do homem, mas pressupõe um indivíduo humano abstrato, dissolvendo a essência humana na essência religiosa. Para ele, o processo de desalienação e emancipação religiosa é tarefa da consciência, à qual caberia o papel de desmistificar as ideias equivocadas sobre a realidade. Logo, as concepções de Feuerbach situam-se na forma mais clássica de idealismo, aquele que preconiza a primazia da consciência sobre a realidade.

[...] [Feuerbach] não consegue lidar com o mundo sensível sem considerá-lo com os “olhos”, isto é, através dos “óculos” do *filósofo*. [...] Ele não vê como o mundo sensível que o rodeia não é uma coisa dada imediatamente por toda a eternidade e sempre igual a si mesma, mas o produto da indústria e do estado de coisas da sociedade, e isso precisamente no sentido de que é um produto histórico, o resultado da atividade de toda uma série de gerações. [...] ele apreende o homem apenas como “objeto sensível” e não como “atividade sensível” – pois se detém ainda no plano da teoria –, e não concebe os homens em sua conexão social dada, em suas condições de vida existentes, que fizeram deles o que eles são, ele não chega nunca até os homens ativos, realmente existentes, mas permanece na abstração “o homem” e não vai além de reconhecer no plano sentimental o “homem real, individual, corporal”, isto é, não conhece quaisquer outras “relações humanas” “do homem com o homem” que não sejam as do amor e da amizade, e ainda assim idealizadas (MARX; ENGELS, 2007, p. 30-32, grifo dos autores).

O pensamento marxiano, por sua vez, opera uma espécie de viragem no que se refere a essa perspectiva, na medida em que em Marx e Engels há um deslocamento da discussão do plano das ideias, da consciência pura, do pensamento, para o plano da realidade concreta em que tais ideias são geradas. É dizer: o pensamento marxiano pressupõe analisar as condições que acarretam a preponderância das ideias em relação à realidade. Como exemplo, vejamos uma das passagens mais elucidativas da crítica marxiana à religião:

[...] o homem *faz a religião*, a religião não faz o homem. E a religião é de fato a autoconsciência e o autossentimento do homem, que ou ainda não conquistou a si mesmo ou já se perdeu novamente. Mas o *homem* não é um ser abstrato, acorrido fora do mundo. O homem é o *mundo do homem*, o Estado, a sociedade. Esse Estado e essa sociedade produzem a religião, uma *consciência invertida do mundo*, porque eles são um *mundo invertido*. A religião é a teoria geral deste mundo, seu

compêndio enciclopédico, sua lógica em forma popular, seu *point d'honneur* espiritualista, seu entusiasmo, sua sanção moral, seu complemento solene, sua base geral de consolação e de justificação. Ela é a *realização fantástica* da essência humana, porque a essência humana não possui uma realidade verdadeira. Por conseguinte, a luta contra a religião é, indiretamente, contra aquele mundo cujo aroma espiritual é a religião. A miséria *religiosa* constitui ao mesmo tempo a *expressão* da miséria real e o *protesto* contra a miséria real. A religião é o suspiro da criatura oprimida, o ânimo de um mundo sem coração, assim como o espírito de estados de coisas embrutecidos. Ela é o *ópio* do povo. A supressão [*Aufhebung*] da religião como felicidade *ilusória* do povo é a exigência da sua felicidade *real*. A exigência de que abandonem as ilusões acerca de uma condição é a exigência de que abandonem uma condição que necessita de ilusões. A crítica da religião é, pois, em *germe*, a *crítica do vale de lágrimas*, cuja *auréola* é a religião (MARX, 2010, p. 145, grifos do autor).

Seguindo a explicação de Mészáros (2014), a questão para Marx não se limita a criticar a religião *de per si*, o “ópio do povo”, tal com quer Feuerbach, mas transformar o mundo para que não mais permaneça como um “mundo sem coração”. Em outras palavras, se o homem atribui sua própria essência a forças extraterrenas, como bem constatou Feuerbach, se a religião, portanto, constitui essa realização ilusória da essência humana, é por que essa essência humana não se apropria de uma realidade verdadeira. Com efeito, a religião apresenta-se como uma consciência invertida do mundo porque esse mundo é, ele mesmo, um mundo invertido, contraditório, antagônico. Dessarte, a religião “compensa, no espírito, uma realidade deficiente, reconstitui na imaginação uma solução coerente que está além do mundo real, para compensar as contradições desse mundo real” (LARRAIN, 1988, p. 293) – daí a natureza ideológica da religião. A ideologia da religião, portanto, não é ideologia por que é uma “falsa consciência”, mas justamente por que é ela uma “forma de consciência” ancorada em base material, isto é, nas atividades práticas e nas relações sociais e contraditórias dos indivíduos. A questão é que a ideologia da religião é uma “forma de consciência distorcida”, “invertida”, pois se trata de **uma**

expressão especulativa e fetichizada da realidade, separada de sua base empírica pela própria realidade, mas que visa a fornecer-nos uma explicação e uma interpretação dessa realidade, oferecendo-nos uma espécie de consolo, de “felicidade ilusória”, de “realização fantástica” de nossa essência, no lugar de uma essência real e concreta. Reside aqui o cerne da concepção crítica, negativa, da ideologia em Marx e Engels, que, do mesmo modo, reverberará na crítica à filosofia hegeliana.

Assim como Feuerbach, Friedrich Hegel tem uma influência seminal no pensamento marxiano, não apenas porque Hegel é a figura que domina a filosofia alemã até meados de 1840, mas também pelo fato de Marx incorporar muito do sistema hegeliano, a exemplo do conceito de dialética, da contradição como sendo o motor da história, da relação entre sujeito e objeto, etc. Em suma, Marx não é um hegeliano, mas é incompreensível sem Hegel.

Questionando a dicotomia sujeito/objeto predominante nos sistemas filosóficos clássicos, Hegel buscou redefinir a relação entre sujeito e objeto, entre subjetividade e objetividade, introduzindo no pensamento filosófico o conceito de trabalho, que mais tarde seria redefinido por Marx em termos históricos e materiais. O que vale ressaltar aqui, em particular, é que a inovação hegeliana levou à compreensão de que os homens criam o mundo, ainda que produzam a realidade de forma inconsciente, o que permite compreender também tanto a relação íntima entre eles (homem e mundo) quanto o estranhamento e o distanciamento do homem em relação ao mundo (SADER, 2007).

Segundo Hegel, o mundo que nos apresenta sob a dicotomia entre sujeito e objeto precisa ser desvelado em suas raízes, de modo que possamos entender as verdadeiras razões de tal cisão, haja vista que “a apreensão da verdade do real consiste justamente na explicação da forma pela qual o real se desdobra em sujeito e objeto” (SADER, 2007, p. 11). Assim, a objetividade só pode ser compreendida a partir de sua relação intrínseca com a subjetividade, e vice-versa, numa necessária relação não dicotômica, portanto. Se isso não ocorre, isto é, se o sujeito e o objeto constituem dois polos em separado, então, aponta Hegel, surge o estranhamento e a alienação, pois a consciência perde a capacidade de se reconhecer no mundo ao mesmo tempo em que o mundo torna-se uma realidade alheia à consciência. Tem-se, de um lado, a consciência pura; de outro, a consciência alienada, convertida em objeto de si mesma.

A eliminação dessa ruptura entre objetividade e subjetividade é, portanto, a passagem da “consciência-em-si” a “consciência-para-si”, com o real retomando sua unidade perdida e reabsorvendo os dois polos em uma unidade superior (SADER, 2007). A limitação de Hegel é que, para ele, é preciso começar pela crítica das ilusões do conhecimento, o que Marx e Engels passarão a criticar sob o conceito de ideologia. Com efeito, o trajeto percorrido pelos autores em *A Ideologia Alemã* retoma, de certo modo, a trajetória hegeliana, mas valendo-se de instrumentos distintos e alcançando resultados consequentemente muito diferentes.

Em oposição aos materialistas vulgares, Marx e Engels continuam a afirmar que os homens têm também consciência, e que esta não é uma mera consciência “pura”, pois

[...] o “espírito” sofre, desde o início, a maldição de estar “contaminado” pela matéria, que, aqui, se manifesta sob a forma de camadas de ar em movimento, de sons, em suma, sob a forma de linguagem (MARX; ENGELS, 2007, p. 34).

Nessa medida, dizem os autores, os homens têm também “espírito”, uma subjetividade que se exterioriza como consciência, mas numa relação umbilical com o mundo objetivo, com o intercâmbio material, com a “linguagem” da vida real.

A linguagem é tão antiga quanto a consciência – a linguagem é a consciência real, prática, que existe para os outros homens e que, portanto, também existe para mim mesmo; e a linguagem nasce, tal como a consciência, do carecimento, da necessidade de intercâmbio com outros homens. Desde o início, portanto, a consciência já é um produto social e continuará sendo enquanto existirem homens (MARX; ENGELS, 2007, p. 34).

Nesse contexto, o problema hegeliano que Marx e Engels pretendem denunciar é o da consciência que visa a se impor sobre a realidade, sobre essa linguagem da vida real; da consciência que se coloca como princípio movente da história e não se reconhece como produto social, na medida em que Hegel hipertrofia o espírito pensante, o espírito lógico, especulativo, convertendo o empírico, o objetivo, o material em especulativo e o especulativo em empírico, objetivo,

material. Isso não significa dizer que, para resolver o problema, a perspectiva marxiana atribui à consciência uma instância meramente secundária, até porque a atuação prática sobre a realidade objetiva só ocorre por via da consciência, pelas formulações do pensamento que têm lugar na consciência dos indivíduos.

Marx e Engels (2007, p. 34, grifos dos autores) mesmo salientam que “os homens têm história porque têm de *produzir* sua vida, e têm de fazê-lo de modo *determinado*: isto é dado por sua organização física, tanto quanto sua consciência”, e que a relação dos indivíduos com o seu ambiente é senão a sua consciência⁷. Dessarte, o materialismo histórico marxiano tratará de estabelecer a realidade objetiva como determinação fundamental da consciência, sem, contudo, deixar de conferir à consciência uma atuação intimamente necessária com a prática.

Segundo Marx e Engels (2007), Hegel completou o idealismo positivo: ele não somente transformou o mundo material num mundo de pensamentos, como converteu a história numa história dos pensamentos. A filosofia hegeliana é de sugerir que os homens só se afogam por estarem possuídos pela “ideia de gravidade”: se afastarem esse pensamento da cabeça, tomando as leis da gravidade, por exemplo, como uma simples representação supersticiosa, religiosa ou fruto da imaginação, então estarão livres de qualquer perigo de afogamento.

Seguindo a letra de Hegel, também os novos filósofos revolucionários alemães continuaram a combater a ilusão da gravidade, ao invés de se apegarem às próprias leis da gravidade. São a esses filósofos em especial, os jovens idealistas hegelianos, que Marx e Engels (2007) dirigirão suas críticas argumentando que, apesar das divergências com Hegel e quanto às maneiras como pretendiam “transformar” o mundo, os jovens hegelianos conservaram a crença de que o mundo real é produto do mundo ideal.

Os jovens filósofos rebelaram-se contra o mundo hegeliano dos pensamentos, na verdade, contra a dominação de certos pensamentos, ideias, representações, que, segundo Hegel, produziam, determinavam e dominavam o mundo real. Acabaram por concluir que os produtos de suas cabeças haviam se tornado independentes, impondo-se às suas próprias cabeças, e que era preciso sublevar esse predomínio dos pensamentos por meio da atividade crítica, trocando essas imaginações por pensamentos que correspondessem à verdadeira essência humana. Se lograssem isso, acreditavam eles, a realidade, então, desmoronaria.

⁷ “Minha relação com meu ambiente é a minha consciência” (MARX; ENGELS, 2007, p. 35).

O vício de tal perspectiva, para Marx e Engels (2007), é que tudo isso ocorreria no terreno do pensamento puro: logo, contra Hegel, os jovens idealistas divergiam quanto aos pensamentos que jugavam dominar o mundo real; com Hegel, permaneciam a crer na predominância dos pensamentos em relação ao mundo real.

Todos os críticos filosóficos alemães afirmam que as ideias, as representações, os conceitos até agora dominaram e determinaram os homens reais, que o mundo real é um produto do mundo ideal. Isso se deu até o presente momento, mas a partir de agora deve mudar. Eles se diferenciam pela maneira como pretendem libertar o mundo humano, que, na visão deles, tanto padece sob o poder de seus próprios pensamentos fixos; diferenciam-se por aquilo que consideram como pensamentos fixos; concordam na crença nessa dominação dos pensamentos; concordam na crença de que seu ato de pensar crítico há de provocar a derrocada do existente, seja porque consideram suficiente sua atividade isolada de pensar, seja porque querem conquistar a consciência universal (MARX; ENGELS, 2007, p. 524).

Para esses jovens filósofos hegelianos, os autênticos grilhões que aprisionavam os homens eram as representações, os pensamentos, os conceitos – em resumo, os produtos da consciência – que se autonomizavam e os dominavam. Assim, se exatamente da mesma forma que para os antigos hegelianos esses produtos da consciência eram proclamados como os verdadeiros laços da sociedade humana, então os jovens hegelianos posicionaram-se na luta apenas contra essas ilusões da consciência. Para eles, assinalam Marx e Engels (2007, p. 84), “uma modificação da consciência dominante é a finalidade que eles se esforçam por atingir”. Esses jovens filósofos neo-hegelianos estavam trabalhando na perspectiva de que a batalha real a ser travada era uma batalha situada no reino das ideias e que assumindo uma postura crítica perante as ideias recebidas, então a própria realidade poderia ser modificada (THOMPSON, 2011). Acreditavam que se os homens modificassem sua consciência sobre o mundo, então o mundo mudaria.

Uma vez que, segundo sua fantasia, as relações entre os homens, toda a sua atividade, seus grilhões e barreiras são produtos de sua consciência, os jovens-hegelianos, conseqüentemente, propõem aos homens o seu postulado moral de trocar sua consciência atual pela consciência humana, crítica ou egoísta e de, por meio disso, remover suas barreiras (MARX; ENGELS, 2007, p. 84).

Porém, malgrado esses ideólogos utilizem-se de suas fraseologias para abalar o mundo, acabam por se tornar os maiores conservadores dele. Marx e Engels (2007, p. 84, grifo dos autores) apontam:

Os mais jovens dentre eles encontraram a expressão certa para qualificar a sua atividade, quando afirmam que lutam apenas contra “*fraseologias*”. Esquecem apenas que, a essas fraseologias, não opõem nada além de fraseologias, e que, ao combaterem as fraseologias deste mundo, não combatem de modo algum o mundo real existente.

É esse “mudar a realidade a partir das ideias” que forma o núcleo da filosofia neo-hegeliana. Todas as discussões “revolucionárias” dos jovens ideólogos alemães aconteceram no âmbito das ideias, e apesar de lançarem-se a novas combinações na tentativa de superar Hegel, continuaram a viver da exploração do espírito absoluto – daí seu vínculo permanente com Hegel. Tendo isso em vista, Marx e Engels (2007, p. 524) concluem:

O idealismo alemão não se distingue da ideologia de todos os outros povos por nenhuma diferença específica. Também esta última considera o mundo como dominado por ideias, as ideias e conceitos como princípios determinantes, determinados pensamentos como o mistério do mundo material, acessível apenas aos filósofos.

Isto posto, as visões dos jovens hegelianos eram ideológicas na medida em que elas atribuíam demasiado valor ao papel das ideias na história e na vida social, sendo que, na verdade, as formas de consciência dos indivíduos são determinadas pelas condições materiais

de suas vidas. Eles não conseguem estabelecer uma conexão entre as ideias e as condições sócio-históricas que as engendram, produzindo uma crítica sem força prática e efetiva (THOMPSON, 2011). Em suma, para Marx e Engels, os jovens hegelianos opõem ideias a ideias, sentenças contra sentenças, e isso, por consequência, resulta num mundo real sem transformações. Conforme sinalizam numa das suas mais célebres afirmações em *A Ideologia Alemã*, “os filósofos apenas *interpretaram* o mundo de diferentes maneiras; porém, o que importa é *transformá-lo*” (MARX; ENGELS, 2007, p. 539, grifos dos autores).

Assim como *o que os indivíduos são* depende antes das condições materiais de sua produção do que *daquilo* que eles *pensam ser* ou do que *sua religião prega*, a transformação de que falam Marx e Engels (2007) não pode se engendrar por uma pura libertação crítica e autoconsciente dos indivíduos, mas pela transformação do modo real como os indivíduos produzem e reproduzem materialmente suas condições de existência. De acordo com os autores (2007, p. 29),

[...] não é possível libertar os homens enquanto estes forem incapazes de obter alimentação e bebida, habitação e vestimenta, em qualidade e quantidade adequadas.

Precisamente por isso, continuam (2007, p. 87, grifos dos autores), “o primeiro ato *histórico* desses indivíduos, pelo qual eles se diferenciam dos animais, é não o fato de pensar, mas sim o de começar a *produzir seus meios de vida*”. Se o real muda, então mudam-se as ideias, porque a “libertação” não é um ato de pensamento, é um ato histórico, e a história diz respeito à produção da vida material dos homens. Nesse sentido, se os jovens hegelianos a quem Marx e Engels dirigem suas críticas tomavam as ideias como a essência da vida material, Marx e Engels invertem essa posição, defendendo que ao invés de derivarem a realidade das ideias, deveriam extrair as ideias da realidade (CHAUÍ, 2001). Por isso, as ilusões sociais estão ancoradas em contradições reais, de modo que as primeiras só podem ser abolidas mediante a atividade prática de transformar as últimas.

Como se percebe, em *A Ideologia Alemã* a teoria da ideologia apresentada por Marx e Engels diz respeito a uma lógica generalizada de inversão, ilusão e alienação (EAGLETON, 1997). Em síntese, eles contrariam os filósofos idealistas alemães sob a alegação de que esses tentavam deduzir o real das ideias (CHAUÍ, 2001), quando, para Marx e Engels (2007), a consciência, a produção das ideias e representações

sociais, é que está, na verdade, imediatamente entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio material dos homens, isto é, com a linguagem da vida real. Dizem eles (2007, p. 93): “o representar, o pensar, o intercâmbio espiritual dos homens ainda aparecem, aqui, como emanação direta de seu comportamento material”.

Desse modo, tal qual a religião, a prática filosófica idealística não percebe seu próprio caráter, como também o caráter do mundo sócio-histórico que busca compreender, porque toma as ideias como causas ao invés de efeitos, colocando tudo de cabeça para baixo. Entretanto, esclarece Thompson (2011), a prática de conceber as ideias como autônomas e eficazes, e, conseqüentemente, tomar os indivíduos concretos em suas circunstâncias concretas como produtos das ideias em vez de produtores delas, é, ela mesma, resultante das condições materiais e processos sócio-históricos particulares. Assim, para Marx e Engels (2007), toda **a ideologia se reduz ou a uma concepção distorcida da história ou a uma abstração total dela, e isso decorre do fato de a ideologia mesma ser apenas um dos lados dessa história, ou seja, ela resulta exatamente do processo histórico de produção material da vida**. Essa concepção crítica de ideologia está também associada ao pressuposto da divisão social do trabalho.

Como vimos, Marx e Engels (2007) defendem que o motor da história não são ideias e pensamentos, isto é, ela não se desenrola a partir de condições e determinações ideais, conceituais, mas pela maneira como os homens produzem seus meios de vida⁸. Por conseguinte, dizem eles, os homens desenvolvem sua consciência no interior do desenvolvimento histórico real, ou seja, no desempenho das suas atividades práticas. Sendo assim, com a divisão social e técnica entre trabalho manual e mental – com a separação entre a atividade prática e o pensamento –, as forças de produção, o estado social e a consciência dos indivíduos entram em contradição entre si, uma contradição baseada na dicotomia entre a atividade sem pensamento e pensamento sem atividade.

Como a divisão social do trabalho define as relações dos indivíduos uns com os outros, no que tange ao material, aos instrumentos e aos produtos do trabalho, cada indivíduo passa, então, a deter um campo de atividades específico que lhe é imperiosamente imposto e ao qual não pode escapar se não quiser perder seu meio de

⁸ “A história nada mais é do que o suceder-se de gerações distintas, em que cada uma delas explora os materiais, os capitais e as forças de produção a ela transmitidas pelas gerações anteriores” (MARX; ENGELS, 2007, p. 40).

vida. Essa distribuição social do trabalho e fixação técnica das atividades coloca-se acima dos indivíduos, foge ao seu controle, forçando-os a uma cooperação que não é voluntária, mas “uma potência estranha, situada fora deles, sobre a qual não sabem de onde veio nem para onde vai, uma potência, portanto, que não podem mais controlar” (MARX; ENGELS, 2007, p. 38). Dessarte, a forma fundamental de alienação não é a religião, mas a alienação do trabalho. O trabalho alienado é aquele no qual o produtor é impedido de se reconhecer no produto de seu labor, porque as condições do trabalho, suas reais finalidades e seu valor lhe estão alheios, concentrados nas mãos do proprietário das condições do trabalho. Conforme Chauí (2001, p. 63), tal alienação “faz com que o produto surja como um poder separado do produtor e como um poder que o domina e ameaça”, pois o trabalhador perde a própria consciência da sua práxis.

A divisão do trabalho só se torna realmente divisão a partir do momento em que surge uma divisão entre trabalho material e [trabalho] espiritual. A partir desse momento, a consciência pode realmente imaginar ser outra coisa diferente da consciência da práxis existente, representar algo realmente sem representar algo real – a partir de então, a consciência está em condições de emancipar-se do mundo e lançar-se à construção da teoria, da teologia, da filosofia, da moral, etc., “puras” (MARX; ENGELS, 2007, p. 35).

Nesse contexto, a teoria da ideologia de Marx é provavelmente mais bem compreendida como parte de sua teoria da alienação. Segundo Eagleton (1997), o argumento marxiano reside no fato de que poderes, produtos e processos humanos escapam ao controle dos homens e assumem uma existência aparentemente autônoma. Esses fenômenos, apartados que estão de seus agentes, começam a exercer sobre eles um poder imperioso, fazendo com que homens e mulheres se submetam ao que, na verdade, são produtos de sua própria atividade, como se lhes fossem uma força estranha. A divisão entre trabalho manual e mental permitiu às pessoas engajadas no trabalho intelectual produzir ideias “puras” – as formas de consciência jurídicas, morais, políticas, religiosas, por exemplo – que pareciam ter uma existência independente, isto é, não condicionadas pelos processos materiais vitais, e ter uma história e poder próprios. O evento histórico da divisão social entre trabalho material e mental impediu, por meio dessas ideias, que as

pessoas percebessem que estavam trabalhando sob uma ilusão de autonomia. Com efeito, explica Larrain (1988, p. 294):

[...] enquanto os homens, por força de seu limitado modo material de atividade, são incapazes de resolver essas contradições na prática, tendem a projetá-las nas formas ideológicas de consciência, isto é, em soluções puramente espirituais ou discursivas que ocultam efetivamente, ou disfarçam, a existência e o caráter dessas contradições. Ocultando-as, a distorção ideológica contribui para a sua reprodução e, portanto, serve aos interesses da classe dominante.

Essas soluções espirituais ocorrem porque os homens tendem sempre a produzir representações sobre si mesmos, sobre suas relações com outros homens e sobre suas relações com a natureza. Decerto, muitas representações são expressões conscientes de suas relações e atividades práticas, de sua produção, de seu intercâmbio, de sua organização social e política. A questão, para Marx e Engels (2007), é que enquanto algumas dessas representações, dessas formas de consciência, têm mesmo vínculos reais, isto é, refletem verdadeiramente o espírito dos indivíduos reais e materialmente condicionados, outras, todavia, são ilusórias, distorcidas, vazias de conteúdo real. São ideológicas, portanto, numa acepção crítica do conceito. Assim,

Se a expressão consciente das relações efetivas desses indivíduos é ilusória, se em suas representações põem a sua realidade de cabeça para baixo, isto é consequência de seu modo limitado de atividade material e das suas relações sociais limitadas que daí derivam (MARX; ENGELS, 2007, p. 93).

Isso nos permite constatar que nem todas as representações, nem todo intercâmbio espiritual dos homens, é de natureza ilusória, se a consciência está intimamente entrelaçada com a prática, ou seja, se os homens produzem materialmente e “conscientemente” suas condições reais de vida, se sua consciência apropria-se desse real pela práxis, pois “a consciência [*Bewusstsein*] não pode jamais ser outra coisa do que o ser consciente [*bewusste Sein*], e o ser dos homens é o seu processo de

vida real” (MARX; ENGELS, 2007, p. 94)⁹. O problema é que tal apropriação, esse “ser consciente”, não ocorre em certas ideologias, pelo menos num sentido restrito do termo.

Os homens são os produtores de suas representações, de suas ideias e assim por diante, mas os homens reais, ativos, tal como são condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e pelo intercâmbio que a ele corresponde, até chegar às suas formações mais desenvolvidas. [...] Se, em toda ideologia, os homens e suas relações aparecem de cabeça para baixo como numa câmara escura, este fenômeno resulta do seu processo histórico de vida, da mesma forma como a inversão dos objetos na retina resulta de seu processo de vida imediatamente físico. Totalmente ao contrário da filosofia alemã, que desce do céu à terra, aqui se eleva da terra ao céu. Quer dizer, não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, tampouco dos homens pensados, imaginados e representados para, a partir daí, chegar aos homens de carne e osso; parte-se dos homens realmente ativos e, a partir de seu processo de vida real, expõe-se também o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo de vida. [...] Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência (MARX; ENGELS, 2007, p. 94).

Nesse sentido, quaisquer formas de consciência – moral, religião, metafísica, etc. –, mesmo as representações ilusórias, são conseqüências dos processos materiais de produção. Por isso, todas as ideologias são desprovidas da autonomia que aparentam ter; elas não têm “história própria”.

O que nos interessa desses últimos argumentos aludidos é notar que precisamente a partir desse ponto é que se dará a bifurcação, dentro do marxismo, entre, de um lado, as interpretações que concebem a ideologia num sentido neutro ou amplo, como qualquer forma de

⁹ “[...] é claro que a efetiva riqueza espiritual do indivíduo depende inteiramente da riqueza de suas relações reais” (MARX; ENGELS, 2007, p. 40).

consciência, isto é, como o conjunto das chamadas “superestruturas ideológicas”; e, do outro, aquelas leituras que privilegiam o caráter mistificador, ilusório, distorcido, invertido, falso, etc., das formas de consciência ideológicas, ou seja, numa concepção crítica ou restrita – concepção que, no nosso entender, predomina os argumentos de *A Ideologia Alemã* –, conforme teremos a ocasião de discutir na sequência.

2.1.4 A questão da falsidade e a ideologia como forma específica de consciência social

Vimos que a obra *A Ideologia Alemã* está centrada fundamentalmente na crítica à especulação idealista hegeliana e neo-hegeliana. Marx e Engels (2007) advertem que certas formas ideológicas de consciência historicamente específicas tornam-se desligadas das atividades práticas dos indivíduos, colocando-se como sendo os princípios determinantes do mundo real, embora isso seja senão o próprio reflexo das relações práticas e das contradições reais de onde provêm tais enganações idealistas. Em síntese, a tese dos autores é de que as ideias e as atividades materiais estão inseparavelmente vinculadas, em oposição à tendência idealista de privilegiar as primeiras. A ideologia, nesse sentido, assume explicitamente uma conotação negativa, pejorativa, envolvendo noções como ilusão, abstração, distorção, mistificação. Tais noções estão também reiteradamente presentes das discussões marxianas sobre o fetichismo da mercadoria, já no contexto das teses econômicas de *O Capital*. E não é por acaso que esse viés crítico tenha suscitado muitas vezes, dentro do marxismo e mesmo fora dele, a confusão entre a ideologia e as noções de “falsa consciência” e “fetichismo”.

Mas antes de adentrarmos no que realmente interessa nessa seção, algumas colocações são preliminarmente relevantes quanto a essa questão da falsidade da consciência. Muitos autores que se opõem à ideia da falsa consciência argumentam que a ideologia, para ser deveras eficaz, deve dar um mínimo de sentido que seja à experiência das pessoas, deve ajustar-se, em alguma medida, ao que elas conhecem da realidade social com base em suas interações práticas com esta. Assim, uma ideologia deve comprometer-se com as necessidades e desejos que as pessoas já possuem, captando suas esperanças e carências genuínas, modulando-as em sua própria linguagem e reintroduzindo-as nos sujeitos de maneira a converter-se em ideologia plausível e atraente (EAGLETON, 1997).

De fato, “uma ideologia sempre possui uma base real” (CHAUI, 2001, p. 113), pois é sobre essa base que os indivíduos podem forjar uma identidade coerente. Para Eagleton (1997), a ideologia deve ser real o bastante para proporcionar motivações sólidas para ação efetiva e deve empenhar-se em explicar suas próprias contradições e incoerências mais flagrantes. A ideologia, portanto, deve ser mais do que quimeras fantasiosas, comunicando aos sujeitos uma versão da realidade social que seja “real” e suficientemente reconhecível para não ser peremptoriamente rejeitada. Há, nesse sentido, sempre uma “dialética de reciprocidade” entre as ideologias e sua própria base material (MÉSZÁROS, 2014).

Ademais, é possível afirmar que a maior parte do que as pessoas dizem sobre o mundo é, na maioria das vezes, verdadeiro de fato. Esse é um argumento muito mais lógico do que empírico, pois a menos que sejamos capazes de admitir que a maioria de nossas observações é em geral acurada, haveria uma imensa dificuldade até mesmo de entendermos nossa própria linguagem, e então nosso mundo desabaria (DAVIDSON, 1989 apud EAGLETON, 1997). Os indivíduos que compartilham as mesmas práticas sociais devem compreender uns aos outros na maior parte do tempo. Mesmo aqueles que enfatizam que a linguagem é um terreno de conflito, não devem esquecer que, não raro, o conflito pressupõe certo grau de acordo mútuo: não existe necessariamente conflito entre nós se eu afirmo que burocracia assenta num sistema de dominação alienante e você sustenta que é a demora da repartição pública em atender sua demanda; agora, poderia tornar-se um embate direto se você alegasse que a organização burocrática é um espaço genuíno de emancipação política. Por certo, conforme Eagleton (1997, p. 26),

uma certa solidariedade prática está embutida nas estruturas de qualquer linguagem compartilhada, mesmo que grande parte dessa linguagem possa ser permeada pelas divisões de classe, gênero e raça.

Não obstante, nada disso contradiz o fato de que as ideologias, com muita frequência, apresentam proposições importantes que podem ser consideradas absolutamente “falsas”, como quando dizemos que “os judeus são seres inferiores”, que “mulheres são menos racionais que os homens” ou que “os interesses organizacionais devem sempre subjugar os individuais”. Assim, apesar de muitas das afirmações admitidas como

ideológicas serem obviamente verdadeiras, não devemos negligenciar o fato de que há elocuições que são empiricamente verdadeiras, mas falsas em algum aspecto mais profundo, em algum quesito mais fundamental do discurso (EAGLETON, 1997). Esse argumento inclusive remete à tese da comunicação sistematicamente distorcida de Habermas, exatamente o que para ele é a ideologia. Um gerente que profere um enunciado do tipo “implantamos a estrutura organizacional vertical porque ela nos confere mais eficiência” pode ser verdadeiro quando analisamos tal declaração do ponto de vista de uma forma organizacional específica, mas não é verdade se o que ele quer dizer é que a verticalização é uma estrutura desejável em qualquer tipo de organização. Igualmente, o anúncio do porta-voz da empresa de que “se a greve no transporte coletivo continuar, a população será prejudicada” pode ser verdadeiro enquanto fragmento de linguagem, mas não enquanto peça de discurso se por um acaso um trabalhador grevista considere a empresa desonesta e que a mensagem emitida na realidade intenta dizer “voltem ao trabalho”. Em outras palavras, por um lado as declarações do gerente e do porta-voz da empresa descrevem situações possíveis de formas bastante acuradas, por outro, conforme sustentaria Eagleton (1997), como ações retóricas dirigidas a produzir certos efeitos, são falsas, e em dois sentidos: primeiro porque envolvem uma espécie de auto-engano, na medida em que tanto o gerente quanto o porta-voz não estão realmente dizendo o que querem dizer; segundo porque implicam a ação de adotar aquele formato organizacional ou voltar ao trabalho como sendo as atitudes mais construtivas a tomar naqueles contextos, o que talvez não seja bem o caso.

Além do mais, há tipos de discursos ideológicos que são verdadeiros no que afirmam, porém falsos no que omitem ou excluem, da mesma forma com que outras categorias de afirmações ideológicas envolvem falsidade sem necessariamente terem a intenção de enganar ou serem excludentes. Um comentário do tipo “se chamarmos aqueles funcionários para a discussão, podemos não chegar a uma decisão” talvez seja verdadeiro, mas falso ao implicar a suposição de que só é válida a decisão que não contrariar os interesses da alta cúpula.

Poderia parecer, então, que pelo menos uma parte daquilo que chamamos de discurso ideológico é verdadeira em um nível, mas não em outro: verdadeira em seu conteúdo empírico, mas enganosa quanto a seu valor, ou verdadeira em seu significado superficial, mas falsa em termos de

suas suposições subjacentes. E sendo assim a tese da “falsa consciência” não sofre nenhum abalo significativo por reconhecer que nem toda linguagem ideológica caracteriza o mundo de maneira errônea (EAGLETON, 1997, p. 28).

Contudo, não é por aí que a questão da falsa consciência deve ser encarada. Evidentemente, não é esse tipo de falsidade, isto é, essa identificação entre *falso* no sentido de *inverídico* ou *errado e falso* enquanto *irreal*, que caracteriza a falsa consciência ideológica. Se assim o fosse, a ideologia poderia ser assumida como simples mentira ou equívoco, de um lado, e como sonho, ficções da mente, invenções arbitrárias, fantasiosas e irreais, de outro. Em contrapartida, é perfeitamente plausível aduzir que as ideologias podem envolver certas inverdades em seus discursos e práticas, certas falsidades, do ponto de vista empírico mesmo, e, ainda, algumas “contradições performativas”, isto é, coisas que se diz e que nem sempre correspondem ao que se quer dizer ou à situação de fato. Mas daí que não se pode identificar a ideologia inerentemente com tais características. É dizer, nas palavras de Frosini (2014, p. 561), que “a ideologia não se caracteriza pela desonestidade do ideólogo”. A ideologia nazista, para usar um exemplo bastante afamado, evidentemente difundia ideias absurdamente falsas – a superioridade da raça ariana, a teoria do espaço vital, etc. – em meio a tantas outras ideias verdadeiras – de que o povo alemão sofreu sanções político-econômicas pós-primeira guerra mundial, por exemplo (qualquer livro de história geral pode confirmar isto). Mas o nazismo não se configura uma ideologia em decorrência de seu sistema de ideias falsas ou porque se trata de uma “falsa consciência”, mas porque é uma “forma de consciência”, ou seja, uma visão de mundo relacionada com a articulação de um conjunto de valores, comportamentos e sistemas de pensamento que, em dado momento histórico, teve o intuito de administrar o metabolismo social alemão em todos os seus aspectos principais. A falsidade, portanto, como bem assinala Mészáros (2014), é apenas um momento subordinado da ideologia, não a ideologia em si, e mesmo assim não está presente em todas as formações ideológicas.

Aliás, apesar de muitos autores terem adotado como oficial a definição marxiana de ideologia como sendo a “falsa consciência”, foi Engels que, na verdade, cunhou esse termo numa carta dirigida à Franz Mehring em 1893. A ideologia, escrevera Engels (1893 apud FROSINI, 2014, p. 561),

[...] é um processo que o considerado pensador desenvolve conscientemente [*mit Bewusstsein*], mas com uma consciência falsa [*falschen Bewusstsein*]. As verdadeiras forças motrizes que movem este processo [de pensamento] lhes restam desconhecidas, do contrário não se trataria, exatamente, de um processo ideológico.

Nesse sentido, vê-se que o que está por detrás da ideologia não é a mentira, o erro ou a irrealidade, pois o ideólogo não tem a intenção de enganar, pelo contrário, ele crê apregoar coisas verdadeiras (a religião é um exemplo certo disto). O que o caracteriza como um ideólogo, e, por sua vez, a “falsidade” de sua consciência, é sua incapacidade de preencher a sua própria consciência de conteúdos reais (FROSINI, 2014), ou seja, de conteúdos relacionados ao seu processo de vida material, que, como já discutimos, é a real força motriz de todo o processo mental. Não é demais lembrar que Engels focaliza seu conceito de ideologia no centro da polêmica dos anos quarenta contra o idealismo de Hegel e da esquerda hegeliana, mas que em *A Ideologia Alemã* o debate não é reduzido aos termos delineados por Engels, o que significa que, a despeito de Marx relacionar as ideologias (formas de consciência) a conteúdos ilusórios, invertidos, deformados ou desvinculados de nexos reais, isso não o leva a conceber a ideologia como uma “falsa consciência” *per se*.

O que é importante ressaltar, porém, é que muitos autores foram também levados a interpretar a ideologia como sendo ela mesma uma falsa consciência a partir das análises tardias empreendidas por Marx acerca das relações sociais capitalistas que culminaram nos volumes de *O Capital* (1867). A palavra ideologia quase que desaparece desses textos, mas a essência negativa do termo evidencia-se com o uso constante das noções de inversão, aparência, mascaramento das contradições, notadamente com a elaboração do conceito de “fetichismo da mercadoria” no primeiro volume da obra. Vimos que Marx já havia concluído que se certas ideias e representações deformavam ou invertiam a realidade é porque a própria realidade estava “de cabeça para baixo”. Todavia, as análises específicas das relações sociais no capitalismo levam-no a conclusões mais avançadas de que a conexão entre “consciência invertida” e “realidade invertida” é mediada por uma dimensão de aparências que é constitutiva da própria realidade no sistema capitalista de produção. Conforme Larrain (1988, p. 294), essa “esfera de ‘formas fenomenais’ é constituída pelo funcionamento do

mercado e da concorrência nas sociedades capitalistas, e é uma manifestação invertida da esfera da produção”, que é o nível subjacente das relações sociais reais. Diz Marx (1975, p. 210):

Em consequência, no mundo da concorrência [capitalista], tudo se apresenta invertido. A forma exterior das relações econômicas, tal como se apresenta na superfície dos fenômenos, em sua existência real e também, portanto, nas ideias com que os representantes e os agentes destas relações pretendem compreendê-las, difere muito e é, na realidade, o inverso, o contrário de sua forma nuclear interior, ainda que oculta, e do conceito que lhe corresponde.

Nessa linha, Marx alega, em *O Capital*, que existe uma disjunção no capitalismo entre *como as coisas são* e *como elas se apresentam*. Segundo ele, na sociedade capitalista os objetos materiais adquirem dadas características que lhes são conferidas pelas relações socioeconômicas dominantes, mas que aparecem como se lhes pertencessem natural e universalmente (LARRAIN, 1988). O caráter fetichizado da mercadoria, portanto, nos revela claramente a distinção entre o ser e o aparecer social. “À primeira vista”, diz Marx (1996, p. 197), “a mercadoria parece uma coisa trivial, evidente. Analisando-a, vê-se que ela é uma coisa muito complicada, cheia de sutileza metafísica e manhas teológicas”. E continua:

O misterioso da forma mercadoria consiste, portanto, simplesmente no fato de que ela reflete aos homens as características sociais do seu próprio trabalho como características objetivas dos próprios produtos 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. [...] A forma mercadoria e a relação de valor dos produtos de trabalho, na qual ele se representa, não têm que ver absolutamente nada com sua natureza física e com as relações materiais que daí se originam. Não é mais nada que determinada relação social entre os próprios homens que para

eles aqui assume a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas (MARX, 1996, p. 198).

O fetichismo da mercadoria é análogo ao fetiche da religião, na qual as pessoas conferem a um poder imaginário explicações que definem suas vidas e seus destinos. A diferença é que no fetichismo da mercadoria, as propriedades atribuídas aos objetos materiais na economia capitalista são efetivamente reais, não produtos da imaginação. Como resultado de processos sociais, o fetiche da mercadoria constitui formas de aparência objetivas das relações econômicas que definem o capitalismo. Tais formas de aparência são tomadas como atributos naturais pelo fato de que seu conteúdo ou essência social não é visível imediatamente (LARRAIN, 1988).

Chauí (2001) explica, por exemplo, que a mercadoria é, para além de um valor de uso ou um valor de troca qualquer, um valor capitalista, ou seja, o trabalho humano concentrado e não pago que constitui a mais-valia, o lucro do proprietário do capital. Ao depender da forma da propriedade privada capitalista, que abstrai o trabalhador dos meios, ferramentas e condições de produção, a mercadoria é uma realidade social. O trabalhador e os demais membros da sociedade capitalista, porém, não percebem que a mercadoria, por ser produto do trabalho, representa relações sociais determinadas; concebem e consomem a mercadoria como uma coisa simples, e não percebem que ela é resultado de relações sociais enquanto relações de produção. Diz Marx (1996, p. 199) o seguinte:

Os trabalhos privados só atuam, de fato, como membros do trabalho social total por meio das relações que a troca estabelece entre os produtos do trabalho e, por meio dos mesmos, entre os produtores. Por isso, aos últimos aparecem as relações sociais entre seus trabalhos privados como o que são, isto é, não como relações diretamente sociais entre pessoas em seus próprios trabalhos, senão como relações reificadas entre as pessoas e relações sociais entre as coisas (MARX, 1996, p. 199).

Vemos que a concepção de alienação é então retomada e expandida por Marx, na medida em que agora se refere ao fato de que homens e mulheres produzem coisas que lhes tornam externas, escapando ao seu controle e passando a determinar suas condições de

existência (EAGLETON, 1997). O fetichismo, segundo Marx (2004, p. 83), agrava tanto o estranhamento da atividade humana prática do trabalho quanto o estranhamento-de-si pelo trabalhador.

[...] a externalidade (*Äusserlichkeit*) do trabalho aparece para o trabalhador como se [o trabalho] não fosse seu próprio, mas de um outro, como se [o trabalho] não lhe pertencesse, como se ele no trabalho não pertencesse a si mesmo, mas a um outro. Assim como na religião a auto-atividade da fantasia humana, do cérebro e do coração humanos, atua independentemente do indivíduo e sobre ele, isto é, como uma atividade estranha, divina ou diabólica, assim também a atividade do trabalhador não é sua auto-atividade. Ela pertence a outro, é a perda de si mesmo.

Com o conceito de fetichismo da mercadoria e sua teoria do valor, Marx busca evidenciar a forma peculiar que o trabalho assume na sociedade burguesa capitalista. Sob a égide do capitalismo, constata ele, o trabalho ganha expressão como uma propriedade objetiva de seus próprios produtos, como um valor, e não como um processo social. Dito de outro modo, o caráter social do trabalho só aparece de modo indireto, embutido no valor das mercadorias, e sendo as mercadorias materializações de trabalho, essas coisas acabam tornando-se portadoras de uma característica social historicamente específica (LARRAIN, 1988). Como escreve Eagleton (1997, p. 83),

A relação de salário, por exemplo, é na realidade um negócio desigual, explorador; mas ela se apresenta ‘naturalmente’ como uma troca igual e recíproca de um tanto de dinheiro por um tanto de trabalho.

É desse modo que um nordestino vale R\$ 20,00 a hora na construção civil; um médico vale R\$ 2.000,00 a hora em seu consultório, e assim por diante (CHAUÍ, 2001).

Assim, as ilusões do fetichismo brotam da fusão da característica social com as configurações materiais da sociedade capitalista. Por isso, diz Larrain (1988, p. 242, grifo do autor),

as aparências que mistificam e deturpam a percepção espontânea da ordem capitalista são reais: são formas sociais objetivas, que, simultaneamente, são determinadas pelas relações subjacentes e as obscurecem. É assim que o capitalismo *se apresenta*: sob disfarce.

Em decorrência desse fetichismo da mercadoria, esclarece Eagleton (1997), as relações humanas reais surgem, enganosamente, como relações entre coisas. Isso tem sérias consequências de um tipo ideológico. Primeiro, porque os mecanismos reais da sociedade são velados e obstruídos, visto que o caráter social do trabalho é ocultado por trás da circulação de mercadorias, que não são mais percebidas como produtos sociais e, logo, não são apropriadas em sua concretude, em sua essência. Segundo, a sociedade é fragmentada por essa lógica da mercadoria, ou seja, em virtude das operações atomizantes da mercadoria, que transformam a atividade coletiva do trabalho social em relações entre coisas mortas e distintas, já não é fácil compreender a sociedade como uma totalidade e isso torna a ordem capitalista menos vulnerável à crítica política.

Não obstante muitos estudiosos marxistas considerem os conceitos de fetichismo e ideologia como sinônimos – o que equivaleria dizer que a ideologia implica inerentemente um tipo de falsidade –, alguns outros comentadores de Marx tendem a colocar esse aspecto do fetiche, da falsidade, da mistificação, etc., como secundários na definição de ideologia, interpretações estas que resultam no que aqui designamos como concepções ampliadas ou neutras de ideologia.

A partir dessas concepções amplas ou neutras podemos compreender que o fetichismo, na verdade, é um dos aspectos ou modos de operação que caracterizam a forma de consciência dominante na sociedade capitalista burguesa, é dizer, da ideologia capitalista dominante que é objetivamente constituída da própria dinâmica econômica do capitalismo (MÉSZÁROS, 2014). O fetichismo de que fala Marx, portanto, deve ser encarado como reflexo de uma dupla inversão, no plano da consciência e no plano da realidade, das contradições sociais e das aparências econômicas mistificadas no modo de produção capitalista, contradições estas que a ideologia dominante, mediante suas diversas formas de consciência, busca ocultar, fetichizar, substituindo a consciência da práxis existente por representações gerais, universais, imaginárias, etc.

Com o intuito de tornar isso mais claro, convém observar que, pouco depois da morte de Marx, o conceito de ideologia começou a ser paulatinamente despojado de seu significado negativo e migrou em direção a uma definição mais ampla, geral, neutra. As razões para esse deslocamento são complexas. Em primeiro lugar, delineamentos de uma concepção neutra de ideologia podem ser encontrados em certas formulações tanto de Engels, que menciona diversas vezes a “superestrutura ideológica”, as “esferas ideológicas” ou o “domínio ideológico” com uma dose de generalidade suficiente para levar-nos a crer que a ideologia abrange a totalidade das formas de consciência, quanto em Marx, sobretudo no *Prefácio à Contribuição à Crítica da Economia Política (1859)*. Em segundo, como já indicamos, essa obra em especial acabou por obter destaque na leitura de alguns marxistas acerca da questão da ideologia. Por conseguinte, na opinião de Larrain (1988), a ausência sintomática de uma conotação pejorativa a respeito do conceito de ideologia na primeira geração de marxistas revela que alguns desses teóricos não abraçaram à ideia de que fazia parte da essência da crítica marxista a defesa de um conceito negativo de ideologia.

No *Prefácio* supramencionado, Marx (2008, p. 47) argumenta que a totalidade das relações de produção constitui a estrutura econômica de uma sociedade, “a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência”. Afirmando, na sequência, que em dadas etapas de seu desenvolvimento as forças produtivas materiais de uma sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, levando a um período de revolução social, Marx observa que, em decorrência disso, as transformações provocadas na base econômica reverberam em toda a superestrutura. Nesse sentido, escreve ele numa passagem seminal (2008, p. 48, grifos nossos):

Quando se consideram tais transformações, convém distinguir sempre a transformação material das condições econômicas de produção – que podem ser verificadas fielmente com ajuda das ciências físicas e naturais – e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas sob as quais os homens adquirem consciência desse conflito e o levam até o fim. Do mesmo modo que não se julga o indivíduo pela ideia que de si mesmo faz, tampouco se pode julgar uma tal

época de transformações pela consciência que ela tem de si mesma. É preciso, ao contrário, explicar essa consciência pelas contradições da vida material, pelo conflito que existe entre as forças produtivas sociais e as relações de produção.

À vista desse argumento, podemos entender que a ideologia é uma dimensão concreta, isto é, não meramente imaginária, na qual os homens pensam e levam adiante as suas lutas. Em outras palavras, nessa passagem de *Prefácio* há um reconhecimento relevante da função das ideologias e das superestruturas ideológicas como lócus em que os indivíduos tornam-se conscientes dos conflitos sociais reais e os resolvem pela luta. É nessa linha que Gramsci, por exemplo, interpreta a ideologia no pensamento marxiano, resguardada a influência que teve de Lenin¹⁰. Diz ele assim:

Para Marx, as “ideologias” não têm nada de ilusão e aparência; são uma realidade objetiva e operante, mas não são a mola da história, eis tudo. Não são as ideologias que criam a realidade social, mas é a realidade social, na sua estrutura produtiva, que cria as ideologias. Como Marx poderia ter pensado que as superestruturas são aparência e ilusão? Também suas doutrinas são uma superestrutura. Marx afirma explicitamente que os homens tomam consciência das suas tarefas no terreno ideológico, das superestruturas, o que não é pequena afirmação da “realidade”: sua teoria pretende precisamente fazer com que um determinado grupo social “tome consciência” das próprias tarefas, da própria força, do próprio dever. Mas ele destrói as “ideologias” dos grupos sociais adversários, que são precisamente instrumentos práticos de domínio político sobre a sociedade restante: ele demonstra como elas são destituídas de sentido, porque em contradição com

¹⁰ Segundo Larrain (1988), foi com Lenin, sobretudo, que o processo de transformação do significado de ideologia alcançou seu ápice. Lenin não concebe a ideologia como distorção necessária que oculta as contradições, mas a toma como consciência política das classes, inclusive da classe operária. Essa concepção positiva de ideologia desempenhou um papel crucial nas novas formulações sobre o tema, não só em Gramsci, como em Lukács e outros.

a realidade efetiva (GRAMSCI, apud LIGUORI, 2007, p. 82-83).

Notamos que a concepção de ideologia é consideravelmente ampliada, abrindo margem para o limiar de um significado positivo de ideologia, que, na verdade, já havia sido incoado por Lenin. À medida que agora a ideologia diz respeito ao terreno sobre o qual os homens se movimentam, se articulam, adquirem ciência de sua posição social e lutam, o próprio marxismo surge como a “ideologia do proletariado”. Assim, portanto, se a ideologia constitui uma forma de consciência, o marxismo mesmo torna-se uma ideologia dentre outras, cujo propósito é fazer com que a classe operária tome consciência de si. A diferença da ideologia marxista ante outras que visam a sustentar a ordem social vigente é que o marxismo não nega as contradições, pelo contrário, submete-as à análise e busca a sua superação.

Em síntese, como alude Mészáros (2014, p. 310), “todo grande sistema de pensamento, inclusive a orientação marxiana da crítica social, é simultânea, e ‘incorrigivelmente’, também uma ideologia”. Para esse autor, inclusive, a tese da obsolescência da ideologia e a atribuição de uma conotação apenas negativa a toda ideologia sempre foram perspectivas totalmente irrealistas, pois, segundo ele, enquanto existirem conflitos sociais importantes com os quais as ideologias estão intimamente interligadas, é inconcebível que elas “murchem” por si, e, muitos menos, que sejam superadas no âmbito fechado das divagações teóricas pseudocientíficas. Exatamente por essa razão, não se pode decretar que a ideologia resume-se a uma ideia supersticiosa, religiosa, mera ilusão a ser constantemente descoberta e descartada pelo trabalho da “objetividade científica” e pela adoção de procedimentos intelectuais adequados e métodos “axiologicamente neutros”. Nesse sentido, afirma Mészáros (2014, p. 65, grifos do autor),

[...] a ideologia não é ilusão nem superstição religiosa de indivíduos mal-orientados, mas uma forma específica de consciência social, materialmente ancorada e sustentada. Como tal, não pode ser superada nas *sociedades de classe*. Sua persistência se deve ao fato de ela ser constituída objetivamente (e constantemente reconstituída) como *consciência prática inevitável das sociedades de classe* [...].

Na verdade, todos os interesses sociais que se desenvolvem ao longo da história e se entrelaçam conflituosamente têm manifestação no plano da consciência social, na variedade de discursos ideológicos que são até relativamente autônomos – embora de modo algum independentes – e que exercem forte influência sobre os processos materiais mais tangíveis do metabolismo social. Por outras palavras, ideologia não é ilusão, um sistema de ideias disparatadas, o oposto da realidade objetiva, ou coisas do tipo; em geral, essas são concepções tão somente idealistas e unilaterais da ideologia, na visão de Mészáros (2014). Todavia, nem toda a ideologia é de natureza idealista. As ideologias, sendo resultados de determinações inerentemente práticas e concretas, correspondem a uma orientação conflituosa das várias formas de consciência social, na medida em que o conflito é a característica mais proeminente das formas de consciência nas sociedades de classes. Assim, em virtude do caráter antagonico de suas estruturas sociais, a consciência social prática de tais sociedades não pode deixar de ser ideológica, pois as ideologias oferecem respaldo aos interesses e conflitos das classes socialmente estabelecidas, ou seja, é por meio das formações ideológicas que exprimem o antagonismo entre as classes que a atuação da consciência social prática é levada a cabo na realidade social capitalista. Nas palavras de Mészáros (2014, p. 65),

as ideologias conflitantes de qualquer período histórico constituem a consciência prática necessária em termos da qual as principais classes da sociedade se inter-relacionam e até se confrontam, de modo mais, ou menos, aberto, articulando sua visão da ordem social correta e apropriada como um todo abrangente.

Retomando a passagem marxiana de *Prefácio*, Mészáros (2014) explica que o estruturalmente mais importante conflito social no capitalismo – conflito cujo objetivo é a manutenção ou, ao contrário, a subversão do modo dominante de controle sobre o capital e sobre o metabolismo social dentro dos limites das relações de produção vigentes – encontra suas manifestações necessárias nas diversas formas ideológicas (orientadas para a prática) – formas jurídicas, políticas, religiosas, estéticas, filosóficas, e assim por diante – em que os homens se tornam conscientes desse conflito e o resolvem pela luta. Nesse sentido, sustenta o autor (2014, p. 66, grifos do autor):

o que determina a natureza da ideologia, acima de tudo, é o imperativo de se tornar *praticamente consciente* do conflito social fundamental – a partir dos pontos de vista mutuamente excludentes das alternativas hegemônicas que se defrontam em determinada ordem social – com o propósito de resolvê-lo *pela luta*.

Diante disso, podemos compreender a **ideologia como uma forma de consciência social que tem implicações práticas, isto é, opera na realidade objetiva mediante diversas formas, regiões ou superestruturas ideológicas – moral, jurídico-política, religiosa, estética, filosófica, teórica, e assim por diante –, com o propósito de resolver os conflitos travados entre as classes e grupos sociais de uma formação social**, seja em termos de um posicionamento progressista ou conservador, pois a ideologia serve a ambos os lados. Essa é a definição ampla ou neutra de ideologia para nós mais adequada tendo em vista as questões aqui aludidas.

Vale salientar, ainda, seguindo o argumento de Mészáros, que se a ideologia continua sendo considerada, no geral, como o principal obstáculo da consciência para a autonomia e a emancipação, se, portanto, ela permanece a ser concebida como “falsa consciência” auto-enganadora, ou até mentira pura e simples, então o discurso dominante sobre a ideologia torna-se totalmente negativo, e a busca pela própria autonomia e emancipação, antes empreendida com seriedade, é abandonada por completo. Comparar a ideologia com a falsa consciência é o mesmo que descartar a primeira e ficar apenas com a segunda. Decerto, é improfícuo esgotar a crítica da ideologia

na condenação unilateral e totalmente idealista da ideologia como ‘falsa consciência’, a cuja produção esse ser mentiroso e auto-enganador, compulsivo e incurável – a ‘consciência social’ – se dedica como a seu passatempo favorito (MÉSZÁROS, 2014, p. 462).

As correntes socialistas, por exemplo, ao denunciar a ideologia como tal, nada lograram além de se condenar à impotência, entregando o poder da ideologia exclusivamente ao adversário social. E os representantes das ideologias dominantes na sociedade capitalista não hesitaram em se apropriar e utilizar desse poder da ideologia,

denunciado, às vezes com cinismo total, apenas o outro lado como sendo repreensivelmente ideológico.

O importante, segundo Mészáros (2014, p. 462), é que sem a ideologia “é inconcebível provar a ‘realidade e viabilidade prática’ do pensamento emancipatório no domínio das confrontações hegemônicas”, quer dizer, da contestação do controle social global.

Tanto os aspectos problemáticos quanto as características positivas da ideologia encontram sua explicação racional nas exigências objetivas do processo de reprodução social, de que a própria ideologia é um elemento orgânico. Assim, por um lado, enquanto o sistema estabelecido de reprodução social continuar marcado pelos antagonismos materiais, só um milagre poderia fazer que as formas correspondentes de consciência social – que participam ativamente da formação e do funcionamento mais ou menos não problemático das próprias estruturas reprodutivas básicas – se libertassem dos efeitos de tal sistema. Por outro lado, o poder emancipatório da ideologia surge da mesma dialética de reciprocidade, através da qual a consciência social pode contribuir significativamente para a transformação das estruturas reprodutivas materiais básicas em circunstâncias históricas favoráveis (MÉSZÁROS, 2014, p. 472).

O papel positivo das ideologias está garantido porque sem a intervenção veemente de uma ideologia emancipatória, com capacidade de demonstrar tanto a praticabilidade quanto a necessidade historicamente viva desses ideais práticos, então se torna vã a esperança de superação das contradições e antagonismos destrutivos das estruturas vigentes nas atuais sociedades capitalistas.

Entretanto, também é certo que o poder da ideologia dominante é imenso e tal poder ideológico só pode prevalecer graças ao recurso vantajoso da mistificação, por meio da qual as pessoas que sofrem as consequências da ordem social estabelecida são levadas a endossar “consensualmente” valores, políticas e práticas que são absolutamente contrários a seus interesses cruciais. Dessarte, não só nesse aspecto, mas especialmente nele, as disputas ideológicas decididamente não são simétricas, haja vista que o poder da mistificação, do fetichismo, é um

privilégio da ideologia dominante, e somente dela, perante seus adversários. *Ipsa facto*, as ideologias críticas ou contestatórias não podem mistificar seus oponentes pelo simples motivo de que não têm nada a oferecer (nem a esconder) – por meio, por exemplo, de suborno ou recompensas pela acomodação – àqueles que já se encontram confortáveis em suas posições de comando, conscientes de seus interesses imediatos¹¹.

Em vista disso, podemos argumentar que as noções de distorção, deformação, mistificação, falsidade, que formam o núcleo conceitual das concepções críticas de ideologia, devem, todavia, ser consideradas como conteúdos ou modos de operação da ideologia em sentido amplo, especialmente da ideologia predominante em uma formação social, uma vez que a questão da falsa consciência é um momento subordinado da consciência prática determinada pela época (MÉSZÁROS, 2014). Dessa feita, é evidente que uma ideologia, enquanto forma de consciência materialmente ancorada, pode implicar falsidade, fetichismo, mascaramento das contradições reais, incompreensão ou deformação da realidade material, etc., porém, a mistificação, enquanto conteúdo especial da ideologia que domina numa formação social, constitui tanto um privilégio como também uma necessidade vital para a sua manutenção na posição de dominação. Nas palavras de Mészáros (2014, p. 69, grifos do autor),

O que se espera das autoimagens da ideologia dominante não é o *verdadeiro* reflexo do mundo social, com a representação objetiva dos principais agentes sociais e seus conflitos hegemônicos. Antes de tudo, elas devem fornecer apenas uma explicação plausível, a partir da qual se possa projetar a *estabilidade* da ordem estabelecida.

¹¹ Sem embargo, se a questão da falsidade for tratada no sentido da *inverdade*, do *equivoco* ou da *fantasia pura e simples*, como já salientamos, é claro que mesmo uma ideologia contestatória ou alternativa pode implicar esse tipo de “falsidade”. Antes de ascender ao poder na Alemanha, a ideologia do partido nazista, mais uma vez como exemplo, já apregoava ideias e discursos absolutamente falsos nesse sentido, de que os judeus eram incontestavelmente os verdadeiros responsáveis pelos problemas e crises alemães à época, para citar uma delas.

À vista de tudo isso, escreve Chauí (2001, p. 86), a ideologia “não é um processo subjetivo consciente, mas um fenômeno objetivo e subjetivo involuntário produzido pelas condições objetivas da existência social dos indivíduos”. O que a define não é seu suposto desafio à razão ou seu afastamento das regras preconcebidas de um discurso científico imaginário, mas sua situação real em um dado tipo de sociedade (MÉSZÁROS, 2014). Por outras palavras, ideologia não é a consciência percebendo erroneamente ou uma falsa consciência: ela advém do fato de que existe uma dissimulação ou duplicidade encrustada nas próprias operações econômicas das formações sociais capitalistas, de tal maneira que não pode evitar apresentar-se à consciência dos indivíduos de forma distorcida em relação ao que efetivamente é (EAGLETON, 1997), tal como se processa no fetichismo da mercadoria.

A ideologia burguesa, sustenta Löwy (1989), tem um interesse fundamental de esconder de si mesma os limites de sua própria racionalidade. A burguesia não só tem a necessidade vital de esconder do proletariado a situação social real, mas também de si mesma, porque ela precisa de ilusões para acreditar em sua pretensa função histórica – o que é viabilizado pelas diversas formas ideológicas de consciência. Daí a questão da falsidade, da mistificação, do ocultamento dos antagonismos sociais mediante os quais opera a ideologia capitalista dominante.

Essa ideologia burguesa, por exemplo, por meio de seus intelectuais, irá elaborar ideias, conceitos e teorias que confirmem a alienação dos sujeitos; irá fazer com que homens e mulheres criem que são desiguais por natureza e por talentos, mas que a vida social, ao lhes proporcionar o direito de trabalhar, lhes fornecerá iguais chances de prosperar, ocultando que os que trabalham não são senhores de seu labor e que, sendo assim, suas chances de melhorar de vida não dependem deles, mas de quem detém os meios e condições do trabalho. Igualmente, a ideologia jurídico-política providenciará o entendimento geral de que todos são iguais perante a lei e o Estado, mistificando que a lei foi constituída pelos dominantes e que os aparelhos de Estado são centros de poder político das classes dominantes e são essencialmente uma estrutura hierárquica de comando e imposição que visa a manter a coesão da formação social (CHAUÍ, 2001; POULANTZAS, 1986; MÉSZÁROS, 2014).

Nesse sentido, a ideologia burguesa hasteia de modo tão alteroso o estandarte da liberdade e da igualdade que já não se consegue mais visualizar que essa aparente igualdade e liberdade individuais dissolvem-se e revelam-se como desigualdade, injustiça e privação no

processo superficial das trocas capitalistas e na natureza do Estado capitalista enquanto intérprete dos interesses dominantes. Quando a ideologia burguesa afirma que a educação é um direito de todos, sabemos que, na verdade, isso não ocorre. Tendemos a dizer, então, que há uma contradição entre a ideia de educação e a realidade; todavia, essa contradição existe porque exprime, sem saber, outra: a contradição entre aqueles que produzem a riqueza material e cultural com seu trabalho e aqueles que usufruem dessas riquezas, afastando delas os produtores. Essa é a contradição real, da qual uma sociedade desigual em que muitos são excluídos da educação é apenas efeito (CHAUÍ, 2001).

Assim, se a ideologia da burguesia hoje dominante é dotada de falsidades, isso não se dá por ela ser uma ideologia em geral, mas porque a situação da classe burguesa é estruturalmente limitada, configurando-se a consciência dessa classe, conseqüentemente, numa forma “distorcida” de consciência social. Aqui está o caráter “estritamente ideológico” dessa ideologia dominante.

2.1.5 O caráter “ideológico” das ideologias dominantes

De acordo com o que discutimos nas seções precedentes, vimos que a ideologia, num sentido amplo, é a consciência prática inevitável das sociedades de classes, mediante a qual os membros das forças sociais antagônicas podem se tornar conscientes de seus conflitos materialmente fundados e lutar por eles. Nesse contexto, Mészáros (2014) entende que há pelo menos três posições ideológicas fundamentalmente distintas, relacionadas com o desenvolvimento das forças sociais cujos interesses elas sustentam. A primeira delas apoia a ordem estabelecida com uma atitude completamente acrítica ou adotando e exaltando a forma vigente do sistema dominante como o horizonte absoluto e inelutável da vida social, por mais que seja repleto de problemas e contradições. Exemplos são aquelas corriqueiras afirmações de que “melhor alternativa não há”, que “as contradições do capitalismo serão superadas com o tempo e, portanto, temos de manter a esperança”, que “mais cedo ou mais tarde todos os países alcançarão níveis elevados de desenvolvimento econômico e social e suas populações viverão felizes para sempre”, e assim por diante. A segunda posição ideológica critica e revela acertadamente as irracionalidades das sociedades divididas em classes, mas propondo sair de um tipo particular de sociedade de classes em favor de um outro, permanecendo, assim, viciada pelas contradições da própria posição social da classe a que pertence. E a terceira, em contraposição, questiona e nega a

viabilidade histórica da própria sociedade de classes, sugerindo a superação de todas as formas de antagonismo de classe por meio de uma intervenção prática consciente.

Seja como for, todas essas posições não escapam da necessidade de articular as várias formas de consciência social como uma ideologia coerentemente definida, seja para remodelar radicalmente a sociedade (papel vital da ideologia socialista, por exemplo) ou para preservar e perpetuar o mundo social estabelecido. Com efeito, a reprodução das condições de dominação na ordem socioeconômica estabelecida não pode ser levada a cabo sem a participação decisiva e ativa de poderosos fatores ideológicos para a manutenção dessa ordem capitalista existente. Eis o papel imprescindível das ideologias dominantes.

Segundo Mészáros (2014), as ideologias da ordem vigente tornaram-se as ideologias dominantes precisamente por demonstrarem sua capacidade de defender os interesses materiais e políticos prevaletentes em relação àqueles que confrontam esse *status quo* do metabolismo social e tentam apresentar uma alternativa radical a ele. Esse argumento remete às teses de Marx e Engels (2007, p. 47, grifos dos autores) em *A Ideologia Alemã*, quando, a certa altura da obra, proclamam que “as ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante”. E continuam os autores:

A classe que tem à sua disposição os meios da produção material dispõe também dos meios da produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos daqueles aos quais faltam os meios da produção espiritual. As ideias dominantes não são nada mais do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias; portanto, são a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante, são as ideias de sua dominação. Os indivíduos que compõem a classe dominante possuem, entre outras coisas, também consciência e, por isso, pensam; na medida em que dominam como classe e determinam todo o âmbito de uma época histórica [...] (MARX; ENGELS, 2007, p. 47).

Como as formas de consciência são sempre resultantes das relações materiais de produção, a classe e os grupos sociais que detêm o domínio sobre essas relações dominam também a produção e a disseminação das ideias preponderantes na sociedade em dada época. Dessarte, as ideologias dominantes da ordem social capitalista desfrutam hoje de uma importante posição privilegiada em relação a todas as formas de “contraconsciência”, na medida em que, sendo o capital a força de controle permanente da sociedade, a classe proprietária do capital e os grupos e intelectuais defensores da ordem estabelecida têm assim assegurada a base material de suas ideias, não apenas como o pressuposto ideal de seu pensamento, “mas também como a premissa prática necessária do regulador materialmente eficaz do intercâmbio metabólico estabelecido entre a sociedade e a natureza” (MÉSZÁROS, 2014, p. 473). Ademais, assumindo uma atitude positiva para com as relações materiais prevaletentes, as ideologias dominantes podem contar, em suas confrontações ideológicas, com o suporte das principais instituições econômicas, culturais, educacionais e políticas de todo o sistema social.

Já argumentamos que **as ideologias dominantes com frequência, ou normalmente, têm dentre suas estratégias mais cruciais, ou apresentam como conteúdos que lhes são mais característicos, os artifícios da mistificação, da falsidade, da distorção, das aparências, dentre outras tapeações. Isso porque para dominar é preciso ideologizar**, e num sentido estrito do termo: daí decorre a necessidade tanto da universalização e naturalização das ideias dominantes quanto da mistificação, do falseamento da realidade social, da formação e promoção de certas ilusões que se impõem sobre o real, de fetichismos, etc., não obstante uma ideologia dominante possa perfeitamente apregoar declarações no sentido de reforçar seu próprio poder e manter a ordem vigente, mas que de forma alguma envolvam esses tipos de falsidade. É dizer, conforme Eagleton (1997), que nem todo compromisso com a ordem social dominante implica algum tipo de ilusão, de auto-engano.

A questão é que se sobressaem nas ideologias dominantes as noções que caracterizam o fenômeno ideológico segundo as concepções críticas ou restritas já apresentadas. Trata-se, por assim dizer, do retorno da concepção ampla de ideologia ao seu viés crítico, negativo, pejorativo. Esse retorno se processa por pelo menos duas vias.

A primeira refere-se à universalização e à naturalização das ideias dominantes na história, quando tais ideias são separadas da própria classe dominante e tornam-se leis eternas. Já diziam Marx e Engels

(2007) que, se na concepção do curso da história nós apartamos as ideias da classe dominante da própria classe dominante e as tornamos autônomas, quer dizer, não observamos as condições concretas da sua produção e nem nos preocupamos com quem são os produtores dessas ideias, estas acabam por se tornar cada vez mais abstratas, assumindo cada vez mais a forma da universalidade, apresentando-se como as únicas racionais e válidas; em suma, tornam-se cada vez mais “ideologizadas”. Tal processo é engendrado por uma parte da classe dominante que, em razão da divisão de trabalho que se expressa também no interior da classe dominante, aparece como os “pensadores” dessa classe, “seus ideólogos ativos, criadores de conceitos, que fazem da atividade de formação da ilusão dessa classe sobre si mesma o seu meio principal de subsistência” (MARX; ENGELS, 2007, p. 47). Esses pensadores, filósofos, ideólogos da sociedade trabalham nas diversas regiões que compõem as ideologias dominantes, isto é, nas superestruturas, nas diversas formas de consciência social (jurídico-política, religiosa, teórica, estética, etc.), desenvolvendo ideias puras que são alçadas como os motores da história.

É nesse sentido que, no plano das ideias dominantes, a sociedade burguesa capitalista é concebida como a sociedade da igualdade e da liberdade, embora essas ideias não correspondam à realidade da sociedade burguesa, que é uma sociedade pautada nas relações de dominação, repressão, exploração. Igualmente, essas formas ideológicas (distorcidas) de consciência – especialmente as ideologias jurídica e política¹² – levam-nos a compreender os interesses da classe capitalista como sendo “o interesse de toda a sociedade”, a educação como “um direito de todos”, o Estado como “realização do interesse coletivo”, as teorias administrativas como “genuinamente científicas, objetivas e completamente isentas de viés ideológico”, e assim por diante.

Mas, para viabilizar a difusão e promover o domínio de suas ideias na sociedade – e, conseqüentemente, a manutenção do *status quo* social –, as posições ideológicas dominantes precisam recorrer aos recursos da mistificação, da dissimulação, do fetichismo, do falseamento da realidade social, colocar a realidade ponta-cabeça, mediante os quais suas explicações plausíveis e convincentes são projetadas para garantir a

¹² De acordo com Poulantzas (1986), as ideologias jurídica e política ocupam um lugar central na ideologia dominante do modo de produção capitalista, detendo um espaço análogo ao da ideologia religiosa na ideologia dominante do modo de produção feudal. Ou seja, a ideologia jurídica e a política são a região dominante da ideologia burguesa.

estabilidade da ordem estabelecida. Nas palavras de Poulantzas (1986), as ideologias dominantes são necessariamente falseadas já que sua função primordial não é oferecer aos agentes um verdadeiro conhecimento da estrutura social, mas simplesmente inseri-los de alguma maneira nas atividades práticas que sustentam essa estrutura. Porquanto as ideologias dominantes não têm nenhum interesse em modificar a ordem social vigente por meio da elucidação verídica das condições materiais e da compreensão da essência real das relações sociais, isso implica, inevitavelmente, valer-se da mistificação, seja suprimindo e excluindo certos aspectos da realidade social que são indesejáveis, seja incutindo que esses aspectos são inevitáveis, etc. (MÉSZÁROS, 2014; CHAÚÍ, 2001; EAGLETON, 1997).

Além do mais, se as ideologias dominantes frequentemente envolvem falsidades, isso decorre, parcialmente, do fato de que a maioria das pessoas não é cínica nem masoquista. Se todos fossem cínicos ou masoquistas, ou ambos, a ideologia não seria necessária, pois não importaria o sofrimento para os masoquistas tanto quanto os cínicos não se sentiriam mal por viver numa ordem social exploradora. Certamente a maior parte das pessoas tem uma consciência muito sensível quando o que está em jogo são seus próprios interesses e direitos, e maioria delas se sente desconfortável ante a ideia de fazer parte de uma forma de vida gravemente injusta¹³ (EAGLETON, 1997) – daí a necessidade das ilusões das classes e coalizões sociais dominantes sobre si mesmas. Como salienta Eagleton (1997, p. 37),

¹³ Cabe aqui um adendo: uma pessoa poderia ter uma compreensão perfeitamente apropriada dos mecanismos da exploração capitalista e, mesmo assim, concluir que esse tipo de sociedade, ainda que injusto e opressivo, é preferível, de modo geral, a qualquer alternativa possível. Do ponto de vista socialista, tal pessoa estaria equivocada; mas é difícil chamá-la de iludida, no sentido de sistematicamente atribuir um significado errôneo à situação real (EAGLETON, 1997). Há, portanto, uma importante diferença entre estar equivocado e estar iludido. Sloterdijk (1988 apud EAGLETON, 1997) cunha a expressão “falsa consciência esclarecida” para indicar a condição em que as pessoas vivem de discursos falsos, mas, ironicamente, são conscientes e convictos de fazê-lo. Logo, a consciência dessas pessoas não pode ser tomada como mistificada, no sentido tradicional do termo.

As pessoas precisam então acreditar que essas injustiças estão a caminho de serem corrigidas, ou que são contrabalançadas por benefícios maiores, ou que são inevitáveis, ou que não são realmente injustiças. Faz parte da função de uma ideologia dominante inculcar tais crenças.

Em última instância, toda ideologia, em sua acepção essencialmente crítica, pejorativa, em oposição às ideologias emancipatórias, alternativas ou contra-hegemônicas, contribui de alguma maneira para bloquear e descartar qualquer possibilidade de transformação das coisas como estão, seja aprisionando as pessoas e as orientando para certas direções, seja desviando-as de qualquer perspectiva de mudança social profunda. As ideologias dominantes, no fim das contas, sempre tendem a nos fazer crer que não há alternativas melhores ou que a transformação é sempre algo infactível.

2.2 BUROCRACIA

A organização não pode ser uma espécie de Deus na terra. Toda a organização é meio para realizar fins. Na hora em que fica um fim em si, tende a perder o sentido.

(Maurício Tragtenberg)

Nesta seção do Capítulo, voltar-nos-emos para o debate em torno de outra temática estruturante desta pesquisa: a burocracia. Para tanto, no argumento inicial buscaremos deixar claro nosso posicionamento de renegar uma abordagem gerencialista de burocracia, do tipo que costuma tratar a burocracia como mera organização racional-formal, sob influência marcante das escolas estruturo-funcionalista e funcionalista-sistêmica nos estudos organizacionais. Em seguida, partiremos para um enfoque crítico da burocracia com base nas leituras de autores de orientação crítica no campo da administração no Brasil, bem como numa revisitação dos escritos de Max Weber, particularmente em sua sociologia da dominação. A partir disso, sustentaremos uma concepção que distingue o burocratismo, enquanto sistema ou forma organizacional, da burocracia como sistema de dominação, do qual o burocratismo é uma das características, controlado por uma categoria social específica que detém o poder burocrático. Por fim, argumentaremos que, de modo típico, a burocracia opera também mediante as estratégias e discursos ideológicos da unificação,

fragmentação, dissimulação, legitimação, universalização e naturalização (reificação).

2.2.1 Da concepção gerencialista a um enfoque crítico da burocracia

O termo burocracia, assim como a palavra ideologia, reveste-se de certa polissemia, na medida em que pode ser empregado para designar tipo de dominação (WEBER, 1982, 2012); para remeter àquilo que funciona ou não funciona na estrutura organizacional (MERTON, 1949; GOULDNER, 1954; SELZNICK, 1949; BLAU, 1955); para referir forma de organização racional (CLEGG, 1990) e modelo de administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2000; SECCHI, 2009); para identificar grupo ou categoria social específica (POULANTZAS, 1986; LÖWY, 1989); ou para assinalar instrumento ideológico de dominação, controle e alienação alinhado aos interesses políticos das classes e grupos sociais dominantes (TRAGTENBERG, 2006; PRESTES MOTTA, 1986). Ademais, a temática da burocracia tem sido estudada sob diversas correntes teórico-conceituais em várias áreas das ciências sociais, como a sociologia, o direito, a ciência política e a administração (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

Não obstante tal pluralidade semântica e multivacidade característica, a incerteza permanece, afinal, a burocracia apresenta-se como fenômeno sobre o qual todos falam e experienciam e que, no entanto, resiste estranhamente a uma conceituação precisa (LEFORT, 1971), fértil em implicações analíticas (LOPES, 1973). Para Lopes (1973), o termo burocracia denota uma ideia-força negativa ou uma noção imprecisa e equívoca, fortemente carregada de elementos emocionais que contribuem para rodear de opacidade os fenômenos burocráticos. A própria acepção de burocracia tem sido irrestritamente banalizada no meio popular – e mesmo na academia – ao utilizar-se a palavra vulgarmente para reportar-se à ideia daquilo que é disfuncional, moroso, ineficiente ou desnecessário nas atividades cotidianas e organizacionais – o que, de certo modo, tem a ver com as estratégias ideológicas da dissimulação e deslocamento.

Nesse sentido, o conceito de burocracia permanece tão impreciso em seu uso que, com razão, continuamos a questionar sobre a identidade do fenômeno que ele pretende designar. Assim,

Perguntar o que é a burocracia não é, somente, interrogar sobre as dimensões, o caráter, a origem ou o ‘vir a ser’ de um fenômeno social. É sempre – implícita ou explicitamente – colocar a questão fundamental que incide sobre o ser do fenômeno (LEFORT, 1971, p. 148).

É possível constatarmos, entretanto, que as análises científicas da burocracia têm se concentrado em pelo menos duas vias teórico-conceituais nos estudos organizacionais, e, em geral, podemos discernir uma contínua deflexão entre essas duas perspectivas na literatura do campo (PERSSON et al., 2014): em uma residem os estudiosos que homenageiam a burocracia precisamente enquanto organização formal, dotada de um conjunto específico de instrumentos racionais para atendimento eficiente de finalidades organizacionais; na outra estão os pensadores que analisam a burocracia sob um enfoque que poderíamos conceber como crítico, à medida que, ao colocar maior ênfase em aspectos sociopolíticos do que nos caracteres organizacionais da burocracia, privilegiam em suas discussões fatores concernentes à manutenção e exercício de poder, dominação e controle, tendo como pano de fundo a busca pela emancipação humana e a democratização nas relações de trabalho (PAES DE PAULA, 2002). Não raro, podemos encontrar nesse segundo ponto de vista algumas tentativas de concatenar o tema da burocracia e o debate em torno da ideologia, enfatizando, por exemplo, o impacto político da ideologia capitalista nas organizações burocráticas, notadamente do Estado (POULANTZAS, 1986); as relações de poder, de controle e domínio sobre os indivíduos – não apenas no âmbito das organizações como em diferentes esferas da vida – ; e a expansão de tal poder pelo interesse de determinadas classes e coalizões dominantes nas relações sociais (EISENSTADT, 1959).

Há, na primeira corrente, uma identificação direta com os estudos estruturo-funcionalistas e funcionalista-sistêmicos da burocracia. Isso porque dos pressupostos paradigmáticos do funcionalismo apropriado pela teoria organizacional decorrem análises de tradição gerencialista da burocracia, que, segundo Prestes Motta (1993), nada mais são do que leituras específicas da obra de Weber. Para o autor, essas abordagens não oferecem mais do que uma “crítica administrativa” da burocracia, haja vista a incapacidade da produção intelectual de cunho funcionalista em analisar a burocracia como forma de poder historicamente situada e como categoria social específica. No bojo desses estudos a atenção volta-se mais aos arranjos administrativo-organizacionais e muito pouco

à problemática do poder e, quando o fazem, limitam-se a realçar aspectos regulativos do poder, como acontece comumente nas abordagens institucionalistas (PECI, 2006).

O fato é que a escola funcionalista exerceu forte influência na teoria burocrática norte-americana, distintamente a partir do início do século XX, período de um capitalismo já consolidado nos Estados Unidos e, conseqüentemente, de exigências urgentes por uma nova produção teórica (LOPES, 1973). Nesse contexto, pautados nos princípios da administração científica, numa inadequada compreensão do tipo ideal weberiano e munidos do pressuposto de que a administração burocrática ortodoxa seria o modelo superior a qualquer outro formato organizacional, estudiosos como Taylor, Fayol, Gulick, Urwick, Gilbreth, principalmente, além de tantos outros, engajaram-se na busca por aplicar a suposta morfologia da organização burocrática descrita por Weber, segundo uma concepção eminentemente mecanicista e prescritiva (ESTRADA, 2012)¹⁴.

Na esteira da interpretação funcionalista dos trabalhos de Weber feita mais tarde por Talcott Parsons, e seguidamente por Robert Merton, Herbert Simon, entre outros (FRANÇA FILHO, 2004; FARIA; MENEGHETTI, 2011), a atenção recaiu mais sobre as organizações burocráticas do que na burocracia enquanto tipo de dominação, que, na verdade, era o foco analítico de Weber. As ideias de Weber foram então absorvidas como modelo organizacional formal e estático e não como análises de estruturas de dominação (PRESTES MOTTA, 1986).

Quando trata da burocracia, porém, Weber não tem o propósito de ser uma espécie de consultor em gestão, mas quer ele adentrar num debate teórico de longa data engendrado antes por Rousseau, Hegel e Marx a respeito da natureza fundamental da dominação nas sociedades. O que Weber pretende salientar é que toda dominação requer, para além de um quadro administrativo organizado, uma consciência ou convicção constituída de valores amplamente difundidos e aceitos, consciência que ele denominou de legitimidade (WEISS, 1983). Para Weiss (1983, p. 243),

¹⁴ No Brasil, por exemplo, isso se deu com as subseqüentes tentativas de reforma administrativa do aparelho do Estado, especialmente a partir da Revolução de 1930, com vistas à racionalização da administração pública mediante a implantação do (suposto) modelo burocrático weberiano (CAPOBIANGO et al., 2013).

[...] Weber's writings on bureaucracy is understood most appropriately as an examination of the characteristics of a system of domination (a central requisite of which is an administrative staff) employing rational-legal legitimation.

Contestando a apropriação geralmente feita dos ensaios weberianos sobre burocracia, Weiss (1983) defende que Weber não está nada preocupado nem com os problemas da eficiência organizacional e nem em oferecer recomendações para o funcionamento eficaz das organizações, sendo estas nada mais do que interpretações equivocadas da noção de tipo-ideal. A prevalência dessa visão, sobretudo nas teorias administrativas, é diretamente atribuída pelo autor aos equívocos de tradução dos manuscritos weberianos cometidos por Parsons.

Weiss (1983) e Adler (2012) mencionam, como exemplo, que a expressão “*herrschaft*”, usada por Weber nos seus escritos originais, foi traduzida e apreciada por Parsons como “autoridade” ou “liderança”, quando outros estudiosos argumentariam que a tradução mais adequada deveria ter sido “dominação”. Ora, entre as palavras autoridade, liderança e dominação pode haver consideráveis diferenças de significação e, em certas circunstâncias, alterações sutis como essas podem ser interpretadas como um modo de operação de um discurso com fins ideológicos, e num sentido crítico inclusive¹⁵ (THOMPSON, 2011).

Nesse sentido, a concepção funcionalista de burocracia como preceito de gestão ofuscou as complexas análises culturais, históricas, institucionais, políticas e econômicas de Max Weber, centralizando os estudos acerca da racionalidade formal e técnica em vista da limitada noção de eficiência (COURPASSON; CLEGG, 2006), sob o pretexto de que a organização burocrática seria tecnicamente superior a qualquer outra forma organizativa do trabalho (WEBER, 1982).

À vista disso, cremos ser mais adequado assumir uma leitura de que Weber descreve os pressupostos da administração burocrática pelo fato de serem as organizações burocráticas a forma mais plena de dominação racional (WEISS, 1983), quer dizer, ele não o faz para

¹⁵ Todavia, nem de longe estamos sugerindo que a tradução parsoniana tenha tido um fim intencionalmente ou conscientemente ideológico. Evidentemente, as nuances da tradução de Parsons foram influenciadas pela própria experiência e formação intelectual do autor nas áreas da economia, da antropologia funcionalista e da sociologia evolucionista (WEISS, 1983).

prescrever um modelo de funcionamento “ideal” de uma administração burocrática, como muitos estudiosos foram levados a crer, apesar de alguns autores considerarem que as análises weberianas trataram menos de uma definição geral de burocracia do que da formulação de um estatuto do burocratismo (POULANTZAS, 1986). Por isso, como assinala Lopes (1973, p. 64), a maior limitação da perspectiva gerencialista assenta na sua tendência em privilegiar os problemas de funcionamento da burocracia em detrimento do estudo da burocracia como “grupo social, possivelmente dotado de uma dinâmica peculiar e localizada de determinada forma numa formação social em dado momento da sua evolução”, como logo discutiremos.

Não obstante, apesar de certa predominância dos estudos de viés gerencialista (PERSSON et al., 2014), autores de orientação crítica no campo da administração têm, no Brasil, nomes como Tragtenberg, Prestes Motta, Faria e Paes de Paula como expoentes das análises da burocracia.

Já mencionamos na introdução deste trabalho que o argumento seminal de Tragtenberg é de que a burocracia exerce um papel na ideologia dominante – assim como as teorias administrativas, posto que a burocracia está no âmago destas – e não se constitui somente em “elemento oriundo das necessidades funcionais da técnica” (TRAGTENBERG, 2006, p. 53), mas, acima de tudo, em poder. Nesse diapasão, em última instância a burocracia expressa uma ideologia encoberta sob o manto da lógica, naquilo que Poulantzas (1986) denomina de burocratismo, na medida em que no plano técnico apresenta-se como instrumento funcional para eficiência organizacional, mas, ideologicamente, seu objetivo precípua é estabelecer e sustentar relações de dominação a serviço dos interesses políticos das classes e grupos sociais hegemônicos – sobretudo no âmbito dos aparelhos de Estado –, mascarando-as pela lógica operacional.

Numa concepção análoga, Prestes Motta (1986) defende que as teorias administrativas devem ser analisadas enquanto ideologias do poder, porque é enquanto lógica da dominação que tais teorias mistificam o poder e o substrato econômico das relações de poder (PRESTES MOTTA, 1986), ocultando as reais contradições que lhes são inerentes (FARIA, 2003). Na interpretação de Prestes Motta, “o autoritarismo é, por todas as razões, a essência do fenômeno burocrático”, constituindo a burocracia uma forma de dominação e a dominação, por sua vez, uma forma de poder (FARIA, 2003, p. 164).

Prestes Motta (1986) encara a burocracia como poder, controle e alienação, e, dialogando na seara do webero-marxismo, tal como

Tragtenberg, afirma que as organizações burocráticas não se constituem somente em instâncias de produção de bens, serviços e conhecimentos, mas em instâncias de controle a serviço de sistemas sociais maiores (PRESTES MOTTA, 1993). Assim, Prestes Motta estuda a burocracia enfatizando seus efeitos nas relações sociais sob a égide do sistema capitalista de produção. A organização, principalmente a empresa capitalista, é, para ele, a unidade de poder da burocracia (FARIA; MENEGHETTI, 2011). Por outras palavras, as organizações burocráticas correspondem à burocracia como poder.

Ao analisarem como a burocracia é entendida por Tragtenberg e Prestes Motta, Faria e Meneghetti (2011) concluem que, na trajetória intelectual daqueles autores, a burocracia aparece como organização, poder e controle. Resumidamente, burocracia é organização, porque se baseia numa racionalidade formalizadora de natureza instrumental, estruturada na forma de organizar o trabalho; burocracia é poder, pois estabelece relações de dominação que permitem a reprodução de indivíduos em determinadas posições sociais, beneficiando aqueles que detêm poder político ou econômico; e, finalmente, burocracia é controle, porque institui relações de controle por meio de normas, costumes, regras informais, comportamentos padronizados, disciplinamento, assim como mediante ideologias.

As distinções na forma como Tragtenberg e Prestes Motta concebem a burocracia indicam que o primeiro direcionou suas análises para a burocracia do Estado, ao passo que o segundo focalizou suas análises na burocracia como poder emanado das organizações produtivas em geral (FARIA; MENEGHETTI, 2011).

Acresce mencionar, ainda, que ao analisar as inexoráveis harmonias administrativas outrora denunciadas por Tragtenberg, Paes de Paula (2002) alerta que é preciso transcender o hábito de caracterizar a burocracia a partir da tipologia ideal weberiana, tarefa que nos parece descuidada pelos estudiosos funcionalistas norte-americanos, conforme já alegamos. Para a autora, a burocracia é um aparelho ideológico que integra as teorias administrativas e é também produto e reflexo do contexto histórico e socioeconômico em que se desenrola, porque presente desde civilizações antigas, muito antes da sistematização teórico-analítica de Weber. Compreender isso é fundamental para interpretar a burocracia como um fenômeno historicamente dado e uma forma de dominação (FARIA; MENEGHETTI, 2011), cujo controle reside nas mãos de determinado grupo social. Portanto, segundo Paes de Paula (2008, p. 958):

Não é o tipo ideal weberiano que determina o que é ou não uma burocracia, de modo que identificá-la pelas características elencadas por Weber não é suficiente. Há uma burocracia quando se tem um grupo que, a pretexto de representar os interesses coletivos, monopoliza os poderes econômico e político, ou é agente dos detentores do poder econômico, para validar seus interesses privados, afastando a massa e/ou os trabalhadores do processo decisório.

Paes de Paula (2002) ainda nos recorda que Tragtenberg já nos alertava para o risco de deslocar a burocracia como categoria histórica, confundindo-a com o método do tipo ideal. Tal deflexão é o que dificulta a interpretação da burocracia como uma forma de poder, além de distorcer o cerne da teoria weberiana da burocracia, qual seja, a sociologia da dominação, que, a despeito de algumas limitações, é elucidativa em muitos aspectos.

2.2.2 Burocracia enquanto fenômeno de dominação

Em *Economia e Sociedade*, obra magna de Max Weber publicada postumamente por sua esposa Marianne Weber, em 1920, o autor dedica extensas páginas a sua sociologia da dominação, onde se vê inserida uma profunda análise da burocracia enquanto tipo de dominação racional-legal. Nesses textos, Weber (2012) alega que a dominação é, decerto, um dos elementos mais importantes da ação social¹⁶, embora nem toda a ação social apresente uma estrutura que implica dominação. Sem embargo, para o autor, todas as áreas e formas de ação social, sem exceção, mostram-se profundamente influenciadas por complexos de dominação, mesmo aquelas em que não se verifique isso à primeira vista.

¹⁶ Ação social “significa uma ação que, quanto a seu sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento de outros, orientando-se por este em seu curso” (WEBER, 2012, p. 3). Assim, por exemplo, uma colisão entre dois ciclistas é um acontecimento meramente natural, mas constituiriam ações sociais as tentativas dos ciclistas de se desviarem, o xigamento, a pancadaria ou o pedido de desculpas entre ambos após o choque.

Weber entende por dominação um caso especial do poder, mais precisamente a possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria. Nas palavras de Weber (2012, p. 191), a dominação diz respeito a

uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (“mandado”) do “dominador” ou dos “dominadores” quer influenciar as ações de outras pessoas (do “dominado” ou dos “dominados”), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (“obediência”).

A dominação, ou seja, a probabilidade de encontrar obediência para certas ordens dentro de um dado grupo de pessoas, pode apresentar-se numa variedade de formas e basear-se nos mais diversos motivos de submissão, desde o hábito subjetivo inconsciente até determinações puramente racionais. Segundo Weber (2012), a obediência para certas ordens específicas pode ter sua vigência legítima atribuída pelos agentes (1) em virtude da tradição, isto é, vigência do que sempre assim foi; (2) em virtude de uma crença afetiva, especialmente emocional; (3) em virtude de uma crença racional relativa a valores, ou seja, vigência do que se reconheceu como absolutamente válido; ou (4) em virtude de um estatuto existente em cuja legalidade se acredita. Porém, a crença na legalidade é, para Weber, a forma de legitimidade hoje mais corrente.

A crença na legitimidade¹⁷ das ordens, portanto, é o que constitui o fundamento de confiabilidade de uma dominação. Assim sendo, toda dominação procura despertar e cultivar a crença em sua legitimidade, pois sua subsistência depende, em elevado grau, da autojustificação que

¹⁷ É importante ressaltar o seguinte: a legitimidade de uma dominação deve ser considerada apenas a probabilidade de, em grau relevante, ser reconhecida e tratada como tal, mas nem toda a obediência a uma dominação está orientada primordialmente (ou pelo menos, sempre) por tal crença. A obediência de um indivíduo ou de um grupo pode, por exemplo, ser dissimulada por uma questão de oportunidade ou aceita como inevitável por fraqueza ou desamparo individual. Não é isso, contudo, que identifica precisamente uma dominação, senão que a própria pretensão de legitimidade, por sua natureza, seja válida em grau relevante, consolidando sua existência e determinando a natureza e os meios de dominação escolhidos (WEBER, 2012).

alcança mediante o apelo aos princípios de sua legitimação. Diz Weber (2012, p. 139):

dependendo da natureza da legitimidade pretendida diferem o tipo da obediência e do quadro administrativo destinado a garanti-la, bem como o caráter do exercício da dominação. E também, com isso, seus efeitos.

Dessa feita, Weber (2012) distingue três tipos ideais¹⁸, puros, de dominação a partir de suas pretensões típicas de legitimidade, isto é, da sua autojustificação, sua vigência:

- a) **Dominação de caráter tradicional:** fundada na crença cotidiana na santidade das tradições e costumes vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em decorrência dessas tradições e costumes, representam a autoridade;
- b) **Dominação de caráter carismático:** fundada na veneração extracotidiana da santidade, da graça, do poder heroico, do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta criadas ou ditadas; e, por fim,
- c) **Dominação de caráter racional:** fundada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em função dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação legal.

Não contemplaremos aqui nenhuma discussão pormenorizada desses conceitos típico-ideais de dominação, haja vista que esses argumentos weberianos são bastante conhecidos na literatura das ciências sociais em geral. Focalizaremos no tipo de dominação que é do nosso maior interesse: a dominação burocrática, que é a concretização mais pura da dominação legal, realizada por intermédio de um quadro administrativo organizado (WEBER, 2012).

¹⁸ Acresce esclarecer que o polêmico conceito de tipo ideal em Weber (2012) visa a prestar um serviço terminológico, classificatório, bem como heurístico. Conforme explica Faria (1983), um tipo ideal não é falso nem verdadeiro, mas descreve a categoria da possibilidade objetiva. Não se refere, por isso, ao curso concreto da ação, pois se trata de um conceito desprovido de conteúdo real. Os elementos constituintes de uma tipologia ideal jamais existem plenamente numa realidade concreta.

Podemos dizer que, na perspectiva weberiana, a burocracia é a associação da racionalidade (ou racionalização) com a dominação (HILBERT, 1987), à medida que na burocracia a ação social de uma formação de dominação está baseada numa relação associativa racional. Nesse sentido, a burocracia é o meio específico por excelência para transformar uma ação comunitária consensual numa ação associativa racionalmente ordenada (WEBER, 2012).

Temos, no caso da burocracia, uma dominação em virtude de autoridade, em que é estabelecida uma relação entre poder de mando autoritário e dever de obediência. Logo, a burocracia continua sendo um meio de poder de primeira categoria para aqueles que dispõem do aparato burocrático, pois uma ação associativa, ordenada e dirigida de forma planejada, supera qualquer ação de massas ou comunitária contrária. Significa dizer que “onde quer que a burocratização tenha sido levada conseqüentemente a cabo, cria-se uma forma praticamente inquebrantável das relações de dominação” (WEBER, 2012, p. 222). Nessa medida, uma burocracia plenamente realizada constitui um complexo de difícil destruição.

Weber (2012, p. 142) escreve que “a dominação legal baseia-se na vigência das seguintes ideias, entrelaçadas entre si”: direito estatuído de modo racional, pactuado ou imposto, com a pretensão de ser respeitado por todos; o superior manda e ao mesmo tempo obedece à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições; quem obedece só obedece ao direito, isto é, a ordens impessoais dentro de uma competência funcional objetiva e racionalmente delimitada; as atividades regulares são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais, mediante contrato; o exercício da dominação é vinculado a determinadas regras e funções oficiais; há limitação fixa dos meios coercitivos eventualmente admissíveis e das condições de sua aplicabilidade; rege o princípio da hierarquia oficial de cargos e da qualificação profissional; intensa instrução e treinamento na matéria e especialização; medidas metódicas para a realização regular e contínua dos deveres oficiais, que podem ser aprendidas; admissão de funcionários segundo regras gerais e meritocráticas; aplica-se o princípio da documentação formal dos processos administrativos; os cargos ou funções são exercidos como profissão única ou principal; as atividades oficiais são algo distinto da esfera da vida particular; os meios administrativos são absolutamente divorciados da propriedade privada; os indivíduos estão submetidos a um rigoroso sistema de disciplina e controle das atividades; remuneração com salários fixos e

em dinheiro, na maioria dos casos; entre outros pressupostos (WEBER, 1982, 2012).

Em vista desses pressupostos, o caráter racional da estrutura burocrática, que faz predominar nas suas ações a regra, a finalidade, os meios, a impessoalidade objetiva, etc., acabou por aniquilar formas de dominação de base não racional, como a tradicional e a carismática. Por isso, a organização burocrática moderna é entendida por Weber (2012) como um produto tardio do desenvolvimento, que emerge e se expande tanto mais se intensifica o processo de racionalização e desencantamento do mundo.

Pautada na sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização racional do trabalho, a burocracia avança inadvertidamente pela sua precisão, rapidez, univocidade, conhecimento documentado, continuidade, discrição, uniformidade, submissão rigorosa, redução de conflitos, diminuição de custos materiais e pessoais, etc. Nesse particular, escreve Weber (1982, p. 249) que o “mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não-mecânicos de produção” – eis o argumento diversas vezes inflado de tal modo a justificar a burocracia como formato organizacional hegemônico, especialmente pelos defensores do sistema capitalista de produção.

Com efeito, a burocratização não se dá somente no âmbito dos Estados modernos, mas a economia mercantil capitalista passa também a exigir que os negócios oficiais de suas administrações sejam feitos com cada vez mais precisão, sem ambiguidades e continuamente, com a maior velocidade possível. Desse modo, as empresas capitalistas modernas, em especial as de grande porte, tornam-se modelos inigualáveis de uma rigorosa organização burocrática (WEBER, 2012).

A calculabilidade dos resultados e as regras sistemáticas são, sem dúvida, de importância destacada nas organizações burocráticas. Mas, na visão de Weber (1982), o desenvolvimento pleno da burocracia também se coloca, num sentido específico, sob o chamado princípio *sine ira ac studio*, ou, dito de outro modo, sob a eliminação do amor, do ódio e demais elementos sentimentais, puramente pessoais. Assim, a burocracia é um ambiente desumanizado por excelência, pois esses elementos irracionais e emocionais fogem ao cálculo, e, para o desenvolvimento perfeito da burocracia, o que deve prevalecer cabalmente são as regras calculadas racionalmente, sem considerações pessoais.

No contexto de um sistema burocrático, Weber (2012, p. 222) observa que

os dominados, por sua vez, não podem nem prescindir de um aparato de dominação burocrático, uma vez existente, nem substituí-lo, porque este se baseia numa síntese bem planejada de instrução específica, especialização técnica com divisão do trabalho e firme preparo para exercer determinadas funções habituais e dominadas com destreza.

Se o trabalho do aparato burocrático é interrompido, a consequência é o caos, tanto na administração pública quanto na privada, sendo difícil a tarefa de improvisar substituições, a partir dos dominados, para vencer tal desordem. Por conseguinte, “cada vez mais, a sorte material das massas depende do funcionamento constante e correto das organizações burocráticas do capitalismo privado” (WEBER, 1982, p. 265). Com isso, torna-se cada vez mais utópica a ideia de eliminar essas organizações. Logo, a burocracia se naturaliza e universaliza. Voltaremos a esse ponto adiante.

Mas, ainda a despeito dessa afirmação, Tragtenberg explica que Max Weber, apesar de não renegar o papel e a função necessária da burocracia numa sociedade de massas, discorda, porém, do domínio absoluto da burocracia sobre a sociedade. Segundo Tragtenberg (2006, p. 175), “para Weber a ação da burocracia, que é racional quando limitada a sua esfera, torna-se irracional quando atinge outras esferas”.

Em suma, seguindo a letra weberiana, a burocracia é o encontro da racionalização com a dominação, posto que na burocracia as estruturas de dominação estão sustentadas em elementos racionais. Malgrado esta constatação weberiana de que a burocracia implica um sistema de dominação constitua, em nossa opinião, um argumento central e útil para um entendimento que julgamos adequado do fenômeno burocrático, é possível ressaltar que as teses de Weber merecem algumas críticas, precisamente no que tange à burocracia no contexto do Estado capitalista.

Interessa-nos aqui a crítica de que, em Weber, a burocracia é fundamentalmente um problema organizacional e de liderança, ou melhor, de falta de liderança política. Como sua variável central é a racionalidade, Weber acaba conduzindo-nos a um estatuto da burocracia que enfatiza os aspectos técnicos da administração racional no contexto

do capitalismo. De acordo com Wright (1978), as noções de liderança política, responsabilidade e efetividade são sempre tratadas segundo uma perspectiva puramente técnica em Weber. Para o autor, Weber atribui a expansão da burocracia à falta generalizada de instituições políticas fortes (como os parlamentos) capazes de viabilizar a supervisão do poder burocrático e de conter o avanço da dominação da burocracia sobre as decisões políticas. Na verdade, ele minimiza as relações entre o avanço implacável da burocracia e a questão da luta de classes na sociedade capitalista. Com efeito, as teses weberianas carecem de uma concepção que privilegie a análise das contradições sociais em que os processos organizacionais ocorrem. Assim, apesar de estabelecer uma relação necessária entre a burocracia e o modo de produção capitalista, a concepção de burocracia em Weber foi formulada com o fim explícito de evitar adentrar na questão da luta política de classes (WRIGHT, 1978; POULANTZAS, 1986).

Nesse sentido, embora Weber esteja certo ao sustentar que a burocracia implica uma forma de dominação, suas análises levam mais a uma compreensão das implicações do burocratismo organizacional – sobretudo no que se refere à crescente burocratização na administração do Estado – do que da burocracia enquanto grupo social do aparelho do Estado no contexto da luta de classes, e, como afirma Lopes (1973, p. 64), “uma coisa é o reinado do burocratismo, outra é o domínio da burocracia”.

2.2.3 Burocratismo e burocracia no âmbito do Estado capitalista

Se a tese weberiana segundo a qual a burocracia implica um sistema de dominação constitui um pressuposto que levaremos em consideração na definição de um conceito de burocracia satisfatoriamente apropriado às discussões travadas nesta dissertação, certamente ela não é, *de per se*, suficiente para que possamos tomá-la imediatamente, em face de algumas problemáticas que julgamos relevantes para o debate aqui proposto, precisamente quanto à relação da burocracia com o Estado capitalista, e que buscaremos abordar sob a perspectiva de alguns delineamentos da teoria marxista do político elaborada por Nicos Poulantzas.

Inicialmente, cabe apontar que, decerto, conforme Poulantzas (1986), a burocracia consiste no mais importante elemento do aparelho

de Estado, tendo este a função primordial, o papel político global¹⁹, de estabelecer o fator de coesão da unidade de uma formação social. Sendo o Estado um fator de ordem, isto é, princípio organizativo e regulador do equilíbrio de uma formação social, cabe à burocracia a tarefa de pôr para funcionar, através de seu burocratismo, as instituições do Estado que concentram o poder político.

Nessa perspectiva, é preciso distinguir, portanto, a (i) burocracia como categoria social do aparelho de Estado daquele sentido que assume a (ii) burocracia enquanto sistema específico de organização e funcionamento interno desse aparelho de Estado, o qual pode ser expresso particularmente pelos termos “burocratismo” ou “burocratização”.

À vista disso, podemos afirmar que **o burocratismo consiste num sistema ou forma de organização, estando intimamente associado ao desempenho e execução de uma dada função produtiva e à funcionalidade administrativa, por meio de racionalidade técnica, formalismo, impessoalidade e eficiência das ações na persecução de objetivos previamente definidos** (POULANTZAS, 1986; LOPES, 1973; EISENSTADT, 1959). Portanto, são correlatos ao burocratismo os princípios weberianos da organização burocrática mencionados anteriormente²⁰. Exatamente por isso existe sempre a possibilidade de permanência do burocratismo, independentemente da existência ou não de uma burocracia enquanto categoria social. Dito de outro modo, em termos de sistema organizativo, o burocratismo pode sempre se perpetuar em diversas tipologias organizacionais, como Lenin mesmo constatou nas suas análises acerca das estruturas organizacionais de um Estado pós-capitalista – aliás, é difícil conceber a ideia de uma organização desprovida de qualquer nível de burocratização, de burocratismos.

¹⁹ A função de ordem ou organização do Estado apresenta modalidades variadas, que dizem respeito aos níveis sobre os quais ela é especificamente exercida: (1) função técnico-econômica, referente à organização dos processos de trabalho e das trocas capitalistas; (2) função propriamente política, que diz respeito ao nível da luta política de classes e da manutenção da ordem política; e (3) função ideológica, relativa ao papel do Estado na educação, no ensino, e assim por diante (POULANTZAS, 1986).

²⁰ Assim, a racionalidade técnico-formal do burocratismo (racionalidade instrumental na linguagem frankfurtiana) cumpre um papel tanto quanto outros tipos de racionalidade existentes – substantiva, prática, teórica, comunicativa, etc. – têm seu uso em outras esferas sociais.

Para Poulantzas (1986, p. 343), o burocratismo pode ser entendido como um modo/sistema específico de organização, que, distintamente no âmbito dos aparatos estatais, manifesta nada menos do que o impacto da ideologia burguesa sobre o Estado, é dizer, o burocratismo é devido “tanto às estruturas do Estado capitalista como ao impacto da ideologia capitalista dominante sobre as regras normativas de organização do aparelho de Estado”. Esse impacto da ideologia capitalista dominante dá-se de variadas formas: pelo caráter constitutivo da própria ideologia, a exemplo da dissimulação específica do poder expressa no segredo burocrático; pelo fetichismo que se manifesta desde o caráter impessoal das funções burocráticas até os modelos normativos da divisão do trabalho; por certas formas jurídico-políticas – região prevalecente da ideologia dominante –, especialmente no que tange à legitimidade racional-legal que apresenta a burocracia sistematicamente mascarada como um corpo neutro encarnando o interesse geral; pela falta de cultura e pela ausência de saber das massas que permitem, precisamente, o monopólio burocrático do saber (POULANTZAS, 1986).

Em razão do intermédio de suas relações com a ideologia dominante no conjunto de uma formação social capitalista, o burocratismo apresenta homologias com relação aos modelos normativos que regem a organização e a divisão social e técnica do trabalho em variados setores dessa formação, ou seja, nas empresas, nas escolas, nas instituições culturais, e assim por diante (POULANTZAS, 1986). Com efeito, o impacto da ideologia capitalista dominante manifesta-se também à medida que esse burocratismo naturaliza-se ou posiciona-se hegemonicamente como modelo normativo ideológico de organização. Retomaremos esse argumento adiante.

Não obstante, Poulantzas (1986) salienta, é principalmente para o aparelho de Estado que o burocratismo constitui um efeito específico da ideologia capitalista dominante, precisamente na medida em que se relaciona com a existência da burocracia como categorial social. Para o autor, é o burocratismo que atribui à burocracia, no funcionamento do aparelho de Estado, o seu caráter de unidade, ou seja, que a constitui enquanto categoria social específica. Nas suas palavras (1986, p. 346),

é ele, fusão da ideologia dominante e das estruturas do Estado capitalista, que permite à burocracia, a despeito das divergências de atribuição de classe das suas diversas camadas, funcionar como categoria social.

Nesse sentido, faz-se necessário ressaltar algumas questões fundamentais acerca dessa concepção de burocracia. Em primeiro lugar, a burocracia, como categoria social, depende antes do funcionamento concreto do aparato estatal do que de um poder de Estado próprio que suspostamente ele detenha. Isso porque, explica Poulantzas (1986, p. 111-112, grifos nossos) seguindo delineamentos althusserianos, é necessário preservar uma diferença crucial entre o poder de Estado e o aparelho de Estado:

[...] as diversas instituições sociais e, particularmente, a instituição do Estado, *não possuem propriamente poder*. Na verdade, do ponto de vista do poder [político], as instituições não podem ser relacionadas senão às classes sociais que detêm o poder. [...] as diversas instituições não constituem, em termos de poder, “órgãos de poder”, instrumentos de exercício de um poder de classe que lhes preexista e que as crie para fins do seu funcionamento eficaz, *mas sim centros de poder*.

Dessa feita, as estruturas organizacionais do Estado – conjunto das instituições e quadros da administração das burocracias – devem ser consideradas como centros de poder, sendo o Estado, nesse caso, o centro de exercício do poder político. Já que, portanto, as funções do Estado são precisamente circunscritas pelo poder político de classe desse Estado, então, conseqüentemente, a burocracia não possui um poder político próprio. Conforme Poulantzas (1986), Marx e Engels mesmo já haviam insistido no fato de que o poder burocrático tem a ver com o exercício das funções do Estado, sendo este Estado não o portador ou fundamento em si do poder político, mas o centro de poder político pertencente às classes e coalizões sociais hegemônicas. A burocracia “exerce”, portanto, um poder dessas classes e grupos sociais dominantes. Diz Poulantzas (1986, p. 329-330) o seguinte:

Se o que a especifica é precisamente a sua relação particular com o poder institucionalizado e o fato de pertencer ao aparelho de Estado, ela não pode ser mais que o efeito da relação do Estado com as estruturas econômicas por um lado, e com as classes sociais e frações de classe, por outro. [...] Ora, o funcionamento da burocracia, especificada

pela sua relação particular com o Estado, e pelo fato de pertencer ao aparelho de Estado, não pode deixar de ser estritamente determinado, ao nível político, pelo funcionamento de classe desse Estado. Por outras palavras, o que por vezes tem sido considerado como uma característica privilegiada da burocracia, a saber, a sua relação particular com o Estado, não só não a constitui em classe social ou fração de classe, como também, ao especificá-la como categoria, exclui precisamente a sua existência como fração autónoma de classe ao nível político, circunscrevendo o seu funcionamento dentro do poder classe desse Estado.

Em segundo lugar, é preciso observar que a burocracia não constitui uma categoria social porque seus membros, notadamente os altos burocratas, possuem interesses próprios – acesso a funções administrativas, fontes de rendimento e recursos, cargos, carreiras –, mas porque ela está numa relação estreita com as classes dominantes, apesar de deter, ao mesmo tempo, uma autonomia relativa face às classes dominantes na sociedade capitalista. Em outros termos, a burocracia não se confunde com uma classe em particular ou mesmo com uma fração de classe, isto é, ela não identifica uma classe em si, até porque os membros da administração burocrática são provenientes de distintas camadas sociais. Sem embargo, o funcionamento da burocracia sempre corresponde, em última instância, aos interesses políticos das classes dominantes, não em decorrência da atribuição ou recrutamento de classe da burocracia, mas devido à relação complexa entre o Estado e o poder político das classes dominantes.

É isso que precisamente permite à burocracia lograr de uma autonomia relativa do seu funcionamento político diante da classe hegemônica cujo poder, em última análise, ela exerce. Ademais, é essa autonomia relativa que impede que a burocracia seja tomada meramente como instrumento ou mecanismo de poder de certas classes sociais. A burocracia não pode ser considerada peremptoriamente como um instrumento de dominação de classe, pois, tal como o Estado, ela é atravessada pelas contradições, pelas resistências, por reivindicações das classes e grupos sociais subordinados, a exemplo do que ocorre nas esferas públicas. Ainda que se coloque sempre a serviço dos interesses políticos das classes e coalizões dominantes, a burocracia precisa garantir a articulação e a coesão da formação social (função substancial

do Estado). Para tanto, deve dividir para reinar, como diria nosso saudoso Tragtenberg.

Contudo, no nosso entender esses argumentos não chegam a invalidar a concepção da burocracia enquanto sistema de dominação defendida pela perspectiva weberiana, na medida em que a burocracia, apesar de não deter um poder político próprio, implica um tipo de poder, um poder burocrático consubstanciado numa legitimidade racional e que, no fim das contas, está alinhado ou serve aos interesses dominantes daqueles que dispõem do poder político, isto é, as classes e grupos sociais hegemônicos. Em poucas palavras, a burocracia opera para o poder político das classes e grupos dominantes por meio de um outro poder, o poder da dominação.

Nesse sentido, entendemos que **a burocracia consiste num sistema de dominação controlado por uma categoria social específica. No âmbito do Estado, as organizações que compõem o aparelho estatal não só se caracterizam pelo burocratismo, como também estão fundadas num sistema de dominação mediante o qual essa categoria ou grupo social exerce e controla o poder burocrático a serviço do poder político das classes e grupos sociais dominantes.**

Portanto, ainda que não constitua em si mesma o fundamento de um poder político de classe, a burocracia implica um poder burocrático nas mãos de determinado grupo social específico – os altos burocratas –, isto é, um poder de dominação e controle que, em última instância, está associado ao poder político da classe ou grupos dominantes da sociedade no atendimento de seus interesses. Justamente por isso, as camadas subalternas de uma organização burocrática tendem a estar mais envolvidas nas tarefas do burocratismo, pois não dispõem hierarquicamente desse poder de dominação e controle, ao passo que os escalões superiores de burocratas é que exercem, de fato, a dominação burocrática em favor dos interesses hegemônicos, ou seja, constituem a burocracia enquanto categoria social que controla as organizações burocráticas. É também por essa razão que, malgrado o burocratismo possua certa tendência, por assim dizer, de permanência no que se refere à forma organizacional, isso, porém, não implica necessariamente a existência inevitável de uma burocracia em todas as organizações, quer dizer, de uma categoria social específica dotada de um poder de dominação para atendimento dos interesses hegemônicos.

Tal qual o burocratismo, a burocracia também apresenta uma relação umbilical com a ideologia. Essa relação manifesta-se, em primeiro lugar, em virtude de o Estado possuir um papel na ideologia

dominante capitalista e, por consequência, também a burocracia. Como afirma Poulantzas (1986, p. 210, grifo do autor),

[...] o papel, em particular, do Estado capitalista em relação à ideologia apresenta-se como papel de ‘*organização*’: isso nada mais é que o resultado do investimento do papel próprio de unidade, que cabe ao Estado capitalista, no discurso da ideologia dominante, discurso esse desenvolvido a partir do papel particular da ideologia burguesa dominante.

Nesse diapasão, a eficácia dessa ideologia reside precisamente no funcionamento do próprio Estado capitalista, isto é, na própria burocracia do aparelho de Estado. Segundo Poulantzas (1986), o papel da ideologia dominante no aparelho burocrático moderno assenta no fato de a burocracia apresentar-se não como um instrumento de classe, mas como a “unidade” que, por meio do princípio organizacional (burocratismo), encarna o interesse geral da sociedade, o que tem implicações fundamentais no funcionamento concreto do aparato burocrático. O impacto da ideologia dominante na burocracia se expressa na mistificação permanente do conhecimento dentro desse aparelho mediante normas hierárquicas, formalismos, competências, etc., mistificação esta que só é possível graças ao aparecimento da ideologia jurídico-política burguesa. Ademais, a partir de diversas outras estratégias ideológicas, a burocracia do Estado pode apresentar-se como unidade política, representativa do “povo-nação” (POULANTZAS, 1986).

Em segundo lugar, a burocracia expressa uma ideologia da dominação que está alinhada à ideologia dominante na sociedade capitalista. Coberta pela capa da lógica do burocratismo, a burocracia apresenta-se, com a inversão e a dissimulação que caracterizam o ideológico, como visando à boa funcionalidade técnica da administração e ao ordenamento racional das relações sociais com base em pressupostos organizacionais sistematicamente calculados, ocultando seu papel no exercício das funções do Estado e seu objetivo basilar de, no fim das contas, servir aos interesses das classes ou grupos dominantes por meio do estabelecimento de relações assimétricas de poder, ainda que para isso ela tenha de garantir, dentro dos limites do sistema, o atendimento de certos interesses de grupos subordinados.

Por último, seguindo o argumento de Faria (2004, p. 110), “todas as formas de controle são legitimadas pela função ideológica, a qual transmite um conjunto de crenças a serem partilhadas pelos agentes”, e, nessa medida, a ideologia constitui um instrumento permanente de poder, inclusive de poder burocrático. A função da ideologia nas burocracias é fazer crer que a hierarquia, a disciplina, o controle, em suma, o burocratismo, são indispensáveis para o bom andamento das atividades. Para Faria (2004), essa é a função nuclear da ideologia nas organizações burocráticas. Nesse sentido, podemos aludir que o poder burocrático é legitimado e exercido também por operações ideológicas, mediante variadas estratégias – as quais abordaremos na sequência –, conquanto ela possa ser legitimada e levada a cabo também por outros fundamentos, tais como a força, a rotina ou mesmo valores.

2.2.4 Estratégias ideológicas da burocracia

Nesta seção do Capítulo, voltamo-nos ao exame das estratégias ideológicas ou modos de operação da ideologia a partir dos delineamentos desenvolvidos por Eagleton (1997), Thompson (2011) e outros autores em suas discussões sobre o tema da ideologia, com o fito de compreender como a burocracia opera em práticas e discursos ideológicos, tendo por base os argumentos apresentados na seção precedente. Para tanto, será conveniente retornar também a algumas questões discutidas na primeira seção deste Capítulo.

Em primeiro lugar, é necessário destacar que as ideologias, de modo típico, apresentam alguns atributos pelos quais operam estrategicamente²¹. As ideologias frequentemente podem ser consideradas **unificadoras, fragmentadoras, dissimuladoras, legitimadoras, universalizadoras e naturalizadoras (reificadoras)**. Convém ressaltar, porém, que essas estratégias não constituem os únicos modos pelos quais as ideologias operam, pelo contrário, é provável que em qualquer formação ideológica essas estratégias possam estabelecer relações e interações complexas, reforçando-se e sobrepondo-se mutuamente (EAGLETON, 1997; THOMPSON, 2011). Conforme esclarece Thompson (2011), essas estratégias não são inerentemente ideológicas, podendo elas servirem a outros propósitos, em circunstâncias particulares; o máximo que podemos afirmar é que são estratégias tipicamente associadas às formações ideológicas.

²¹ Mantemos as terminologias utilizadas pelos autores: estratégias ideológicas (EAGLETON, 1997) e modos de operação da ideologia (THOMPSON, 2011).

Com relação ao primeiro atributo, diz-se comumente que as ideologias são **unificadoras**, amiúde conferindo coerência e coesão aos grupos e classes que as sustentam, fundindo-os em uma unidade unitária, o que talvez lhes permitam impor certa unidade ao conjunto da sociedade. Essa concepção geralmente descreve ideologia como um cimento social, que aprisiona os indivíduos à ordem social que os oprime (THOMPSON, 1984). Não obstante, ainda que lutem para homogeneizar-se, as ideologias raramente são homogêneas (EAGLETON, 1997), pelo contrário, ideologias são formações internamente diferenciadas e complexas, repletas de conflitos entre seus vários elementos constituintes que precisam ser continuamente debatidos, renegociados e resolvidos. Em suma, “as ideologias não são tão ‘puras’ e unitárias quanto elas próprias gostariam de acreditar”, diz Eagleton (1997, p. 51).

A ideologia dominante, em especial, possui a necessidade de apelar para a unidade e a moderação – evidentemente a partir do ponto de vista e em defesa dos interesses das relações de poder assimetricamente estabelecidas – precisamente para poder legitimar seus discursos hegemônicos em nome do interesse comum da sociedade como um todo (MÉSZÁROS, 2014). Mas, para isso, a ideologia dominante tem de negociar incessantemente com as ideologias dos subordinados, e, em vista disso, há uma abertura essencial que a impede de alcançar qualquer espécie de autoidentidade plena, mesmo porque nenhuma hegemonia é absoluta. Portanto, uma ideologia dominante deve integrar as ideologias próprias daqueles que ela quer subjugar (PAGÈS et al., 1987). Ainda assim, conforme observa Mézáros (2014, p. 67), “a realidade da orientação conflituosa e estruturalmente determinada da ideologia não é de modo algum eliminada pelo discurso pacificador da ideologia dominante”.

Uma forma de consciência ideológica, portanto, ao trabalhar para a dominação de determinado grupo social, deve estar sintonizada com os discursos, desejos, necessidades e vontades genuínas dos grupos dominados, pois a ideologia é obrigada a reconhecer o outro para si mesma, inserindo tal alteridade dentro de suas próprias formações. Por isso, esse processo tende a fazer a ideologia algo internamente heterogêneo e inconsistente, e tais faculdades, contudo, podem também ser um ponto vulnerável da ideologia na medida em que podem representar para ela forças potencialmente destrutivas de sua unidade. Portanto, poderíamos dizer, paradoxalmente, que para ser monológico, isto é, exercer autoridade sobre os sujeitos, um discurso ideológico deve

simultaneamente ser dialógico, pois mesmo um discurso autoritário está na dependência da resposta do outro (EAGLETON, 1997).

Qualquer poder dirigente requer um grau de inteligência e iniciativa por parte de seus sujeitos, ainda que apenas para que seus próprios valores sejam internalizados, e essa desenvoltura, que por um lado é essencial para a suave reprodução do sistema, constitui também uma possibilidade permanente de interpretar seus decretos “de outras maneiras”. Se os oprimidos precisam estar atentos para seguir as instruções dos governantes, são portanto suficientemente conscientes para poder desafiá-las (EAGLETON, 1997, p. 51).

No contexto da burocracia, Tragtenberg (2012) já argumentava que a ideologia da burocracia, aparentemente pluralista, mas na verdade monocrática, vincula as formas de sentir, pensar e agir das coalizões dominantes aos grupos subordinados. Além disso, tendo em vista suas aspirações legitimadoras apriorísticas, a burocracia opera de modo a apresentar os interesses hegemônicos, por mais estreitos que sejam, como o interesse geral da sociedade toda (MÉSZÁROS, 2014). Esse caráter ideológico dual da burocracia é apontado por Tragtenberg (2012, p. 236, grifos do autor) na seguinte passagem:

A burocracia age antiteticamente: de um lado responde à sociedade de massas e convida a *participação* de todos, de outro, com sua hierarquia, monocracia, formalismo e opressão afirma a *alienação de todos*, torna-se jesuítica (secreta), defende-se pelo sigilo administrativo, pela coação econômica, pela repressão política.

A ideologia participacionista inerente à Escola das Relações Humanas, como já mencionamos na introdução deste trabalho, é um exemplo claro dessa estratégia ideológica da burocracia, porque expressa um discurso que busca pela ampliação da participação dos operários nos processos decisórios, mesmo que o papel destes se limite a mero endosso, visto que as decisões já vêm tomadas de cima (TRAGTENBERG, 2006) – e isso que ocorre no âmbito da organização, ocorre também entre os governantes e o populacho no âmbito do Estado capitalista.

Conquanto a tese da ideologia como totalmente unificadora, ou como uma espécie de cimento social, seja fraca em fundamentar a afirmação de que indivíduos de diferentes extratos estão ligados à ordem social da mesma maneira (THOMPSON, 1984), em muitas situações, porém, a ideologia é capaz de construir formas de consciência que interligam os indivíduos numa identidade coletiva, independentemente das diferenças e divisões que possam separá-los. Essa estratégia pode dar-se por meio dos recursos simbólicos da padronização e simbolização da unidade. O primeiro diz respeito a simbologias que são adaptadas em um referencial padrão, passível de compartilhamento e aceitação geral, como quando uma autoridade de Estado desenvolve uma linguagem nacional oficial em um contexto de grupos diversos e linguisticamente diferenciados, notadamente através da ideologia jurídico-política. Já o recurso da simbolização refere-se à construção e difusão de discursos e símbolos de identificação coletiva perante uma pluralidade de grupos, como bandeiras, lemas, *slogans*, hinos ou narrativas que se configuram em histórias compartilhadas que representam ou projetam um destino coletivo (THOMPSON, 2011).

No âmbito das organizações, embora estas possam ser concebidas como formações sociais caracterizadas por forças heterogêneas de poder e conhecimento (BÖHM, 2006), ou como construções sociais dinâmicas e contraditórias (FARIA, 2004), elas buscam garantir que as pessoas sobrevivam de conformidade com certos padrões de comportamento e raciocínio estabelecidos pelos grupos dirigentes (PRESTES MOTTA, 1981, 1993), isto é, em consonância com a ideologia capitalista dominante. Os indivíduos, sustenta Prestes Motta (1981), sempre procuram uma identidade social, e a organização burocrática, valendo-se da crença no pertencimento (FARIA, 2004), oferece modelos que lhes permitem imaginar que obtiveram tal identidade. Assim, as pessoas identificam-se com funções, com departamentos e, em última instância, com a própria organização, buscando seu lugar dentro do organograma.

As organizações burocráticas reproduzem a ideologia dominante, e a própria burocracia, como símbolo de unidade para consumo popular através da inculcação, por mediação dos mais variados aparelhos ideológicos estatais ou privados: jornais de empresa, manuais escolares ou ideologias administrativas (TRAGTENBERG, 2012). Mediante esses aparelhos ideológicos é transmitido o sistema de símbolos, significados, ideias e projetos coletivos que interessam às classes e aos grupos dominantes e ao próprio Estado, do qual as escolas são um bom exemplo (PRESTES MOTTA, 1981). Do mesmo modo, é difundida a ideologia da competência, que “ensina” a cada um de nós como

devemos nos relacionar com o mundo e com os outros, exigindo que interiorizemos certas regras e valores de interesse das organizações produtivas capitalistas (CHAUÍ, 2001). Esse discurso incentiva-nos a buscar um diploma universitário a qualquer custo, a lutar por uma posição na hierarquia, a atribuir à capacidade de consumo a fonte da felicidade, a desenvolver determinadas maneiras de comportamento social, vestimenta e fala, unificando-nos (quase) num modelo unidimensional de homem, conforme alegaria Marcuse. Essa estratégia tem relação com a adesão ideológica a um sistema de valores que, para Pagès et al. (1987), é um elemento fundamental para o exercício de poder da empresa capitalista e para seu sistema de dominação e alienação dos sujeitos.

Mas como nem sempre as relações de dominação podem ser mantidas unificando as pessoas numa identidade coletiva, outro modo de operação da ideologia dominante é a **fragmentação**, que tem a ver tanto com a segmentação daqueles indivíduos e grupos que possam ser capazes de se converter num desafio real às classes e grupos dominantes, quanto com a condução das potenciais forças de oposição em direção a um alvo que projetado como mau, perigoso, ameaçador ou ilegítimo (THOMPSON, 2011). Isso comumente ocorre nas burocracias mediante o processo de diferenciação, cuja ênfase é dada às distinções, incompatibilidades e divisões entre pessoas e grupos, reforçando as características que os desunem e os impedem de constituir uma afronta efetiva às relações dominantes existentes ou participar genuinamente no exercício do poder.

Thompson (2011) argumenta que não podemos supor, com plausibilidade, que existe um conjunto central de crenças e valores que são ampla e plenamente partilhados e firmemente aceitos pelos indivíduos nas sociedades modernas e que, conseqüentemente, prendem a um referencial normativo comum. Parece, pois, mais provável que haja um grau muito maior de contestação, insatisfação, conflito, dissenso entre várias formas de consciência social do que uma teoria consensual da reprodução social sugere. Conforme defende Thompson (2011, p. 122), a reprodução da ordem social não exige um consenso subjacente profundo a respeito de valores e crenças, “desde que haja um dissenso suficiente para prevenir a formação de um movimento efetivo de oposição”.

Como diz Freire (1987, p. 107):

O que interessa ao poder opressor é enfraquecer os oprimidos mais do que já estão, ilhando-os, criando e aprofundando cisões entre eles, através de uma gama variada de métodos e processos. Desde os métodos repressivos da burocracia estatal, à sua disposição, até as formas de ação cultural por meio das quais manejam as massas populares, dando-lhes a impressão de que as ajudam.

Com a burocracia, a fragmentação já opera no nível do próprio indivíduo, porquanto é apartado do controle sobre o processo produtivo com a divisão entre quem pensa e quem executa (PRESTES MOTTA, 1981), pois, como escreve Tragtenberg (2012, p. 59), “o operário é mutilado, convertido em operário parcial”. Nas burocracias, o indivíduo ainda passa por um processo de socialização que, na perspectiva de Prestes Motta (1981), refere-se ao seu ajustamento às necessidades da organização. Embora tal socialização não ocorra por completo, o sujeito é, porém, atomizado, posto que são privilegiadas somente as características, habilidades e competências do indivíduo que são úteis para a produção. A palavra também é fragmentada, haja vista que só tem direito a se pronunciar sobre certa temática ou problema aquele que possui saber técnico, competência específica. Com efeito, a fragmentação dos indivíduos vai na contramão da ideia de um homem integral, porque “o modo burocrático de pensar leva o homem ao vazio e à luta por pequenas posições na hierarquia social de prestígio ou de consumo” (PRESTES MOTTA, 1981, p. 13).

A estratégia ideológica da fragmentação pode ainda ser compreendida como obstrução a quaisquer tentativas de desposicionamento e reposicionamento da concepção dominante de organização e de organizar. O discurso do desposicionamento no campo das teorias administrativas é o questionamento e a denúncia das noções ideológicas restritas, acabadas e naturalizadas de organização: formal, racional, técnica, burocrática; já o reposicionamento concerne ao anúncio de formas organizativas que desafiam o modelo dominante e buscam sua efetiva suplantação, a partir de outras possíveis formas de organização social e ideologias alternativas e contra-hegemônicas (BÖHM, 2006). O projeto de reposicionamento da concepção hegemônica de organização pressupõe inerentemente a tomada de

posição e engajamento políticos; trata-se, portanto, de um discurso político que necessita de articulação e mobilização política.

Sem embargo, esse engajamento é atravancado pela estratégica ideológica da fragmentação, na medida em que a burocracia, valendo-se do burocratismo como modelo ideológico dominante de organização (POULANTZAS, 1986), busca impregnar certas práticas sociais e discursos que isolam os sujeitos em determinados papéis, cargos e funções, neutralizando as possibilidades das forças opositoras de gerarem ações políticas efetivas de reposicionamento da ordem vigente nas organizações. Em síntese, para preservar o *status quo*, o discurso da organização burocrática tende a tornar opacos os pontos comuns entre os grupos subordinados e de resistência, dirimindo as arenas de conflito, pois não devemos esquecer que, não raro, mesmo o conflito pressupõe certo grau de acordo mútuo (EAGLETON, 1997).

Outro *modus operandi* da ideologia é a **dissimulação**, que, no entender de Thompson (2011), tem a ver com o estabelecimento e a sustentação de relações de dominação pelo fato de elas serem ocultadas, negadas ou obscurecidas, ou, ainda, serem representadas de maneiras que desviam nossa atenção ou passam por cima das verdadeiras relações e processos existentes. Um recurso comumente associado à estratégia da dissimulação é o deslocamento, que ocorre quando uma noção ou termo costumeiramente utilizado para se referir a um determinado objeto ou pessoa é usado para reportar-se a outro, transferindo para este suas conotações positivas ou negativas. Um exemplo de deslocamento caracteristicamente mistificador é quando as coalizões dominantes de uma organização atribuem aos seus interesses o caráter de coletivos ou comuns, ainda que de longe convirjam com os interesses de todos ou ao menos da maioria. Mesmo a alegação de Max Weber (1982, p. 249, grifos meus), de que a razão para “o progresso da organização burocrática foi sempre a *superioridade puramente técnica* sobre qualquer outra forma de organização”, foi deslocada, especialmente pela corrente gerencialista da teoria organizacional, para referir-se à forma organizativa do trabalho superior e mais eficiente sob quaisquer pontos de vista, servindo de pretexto ideológico justificador do avanço generalizado da burocracia sobre diversas esferas da vida social. Outro exemplo de deslocamento é a própria banalização do termo “burocracia” no meio popular, e também no acadêmico, quando se utiliza a palavra vulgarmente para remeter-se à ideia daquilo que é disfuncional, moroso, ineficiente ou desnecessário nas atividades cotidianas e organizacionais, passando de longe pelo cerne da questão.

A ideologia burocrática também é dissimuladora porque as burocracias são inerentemente instâncias de relações assimétricas de poder, isto é, de relações entre desiguais, daí constituírem-se em um sistema de dominação. As desigualdades, todavia, são camufladas no discurso da organização mediante a reprodução de representações simbólicas como “todos trabalhando para o bem comum, no interesse da coletividade, a empresa somos nós”, vestir a camisa, etc. (PRESTES MOTTA, 1981, p. 45). Essas representações encobrem as contradições reais, evidenciando a aparência e escondendo o ser das relações sociais que se desenrolam nos ambientes organizacionais burocráticos. Nesses termos, esse conjunto “oficial” de ideias, discursos e modos de pensar falsifica a realidade social, pois, como salienta Prestes Motta (1981), a fantasia é a de que a organização burocrática é capaz de satisfazer a todos.

Conduto, como observa Clegg (1990), a prisão de muitos no aparelho burocrático das organizações modernas é condição *sine qua non* para a liberdade de ação de poucos – dos altos burocratas – em favor de constrangimentos organizacionais e racionais viabilizados por meio da instrumentalidade do burocratismo. Para tanto, a ideologia da burocracia geralmente reveste-se de um conteúdo humanista que é sistematicamente difundido pelos altos escalões da hierarquia, procurando tornar legítima a ação da organização e ocultando seus objetivos de dominação e controle da subjetividade em nome de valores nobres partilhados pelos trabalhadores. Assim, o discurso organizacional leva o indivíduo a experimentar situações de engrandecimento e liberdade, e, simultaneamente, sentir-se prisioneiro e inseguro (PRESTES MOTTA, 1981; FARIA, 2004).

A eufemização é outro recurso que facilita a dissimulação das relações sociais através de pequenas ou mesmo imperceptíveis mudanças de sentido. Aqui, as ações, instituições e relações sociais são descritas de maneira a despertar uma valoração positiva ou suavizada, como quando a supressão de um protesto é tomada como “restauração da ordem” ou a prisão em um campo de extermínio é descrita como “centro de reabilitação” (THOMPSON, 2011).

No nosso entender, a eufemização está intimamente associada à falácia da desburocratização ou flexibilização organizacional (PRESTES MOTTA, 1981; PAES DE PAULA, 2002). O discurso da “organização flexível”, “pós-moderna” ou “pós-burocrática” clama por trabalhadores qualificados, participativos, multifuncionais e polivalentes sob a justificativa de que esse novo modelo fornece (supostamente) imensas vantagens para o funcionário, como flexibilidade para trabalhar,

oportunidades para participar da tomada de decisão, melhoria da qualidade de vida no trabalho, etc. (PAES DE PAULA, 2002). O discurso da flexibilidade, no entanto, é um discurso ideologicamente inflado, pois, em última instância, trata somente de um processo de adaptação da organização burocrática, precisamente do burocratismo, ao contexto e necessidades do capitalismo hodierno. O engodo da organização pós-burocrática constitui um tipo de disfarce que oculta formas reinventadas de controle que continuam a garantir a produtividade e a perpetuar a dominação de uma categoria social específica, a burocracia (PRESTES MOTTA, 1993; PAES DE PAULA, 2002), sem que tenha havido uma efetiva ruptura no âmbito da racionalidade preponderante e da ideologia dominante subjacente nas organizações capitalistas.

A ideologia também opera, tipicamente, por meio da estratégia da **legitimação**²². Para Eagleton (1997, p. 58),

a legitimação refere-se ao processo pelo qual um poder dirigente vem a assegurar de seus sujeitos, pelo menos, uma anuência tácita à sua autoridade, [...] sugerindo a necessidade de tornar respeitáveis interesses que, de outra forma, seriam ilícitos.

Dessarte, um modo de dominação legitima-se quando as pessoas submetidas e ele passam a julgar suas próprias ações a partir dos critérios de seus governantes. No que tange à burocracia, a dominação burocrática funda-se na ocultação de suas intenções, cultivando ao máximo a mistificadora “política do segredo”. Isso, para Tragtenberg (2012), constitui o sintoma do desejo de afirmar-se no poder – daí a importância da legitimação do poder burocrático. Nas burocracias as relações entre dominantes e dominados precisam ser constantemente apresentadas como consolidadas, sendo continuamente reforçadas e

²² Convém esclarecer que, conforme ressalta Eagleton (1997), é necessário distinguir entre ideias que legitimam interesses sociais e ideias que servem a eles. Minha omissão sobre o fato de que meus colegas de trabalho estão sendo coagidos e ameaçados pelas chefias pode servir ao interesse da coalizão dominante da empresa, mas dificilmente isso significa que eu esteja legitimando a conduta daqueles gestores. Ademais, a legitimação não se resume simplesmente a uma questão ideológica, envolvendo, por exemplo, diversos meios materiais dos quais dispõem os blocos dirigentes para angariar o consentimento dos subalternos.

justificadas de um modo que procuram ser plenamente convincentes (PRESTES MOTTA, 1981).

Uma das estratégias primordiais para qualquer ideologia alcançar legitimidade é a **universalização** de si mesma. Trata-se de um processo de “eternização” da ideologia, no qual valores e interesses, que são na verdade peculiares de um determinado lugar, momento histórico ou classe/grupo social, são projetados como valores e interesses de toda a humanidade. Isso porque uma natureza setorialmente interessada impediria uma aceitação geral da ideologia (EAGLETON, 1997; THOMPSON, 2011). Um famoso trecho de *A ideologia Alemã* é elucidativo dessa visão:

[...] toda nova classe que toma o lugar de outra que dominava anteriormente é obrigada, para atingir seus fins, a apresentar seu interesse como o interesse comum de todos os membros da sociedade, quer dizer, expresso de forma ideal: é obrigada a dar às suas ideias a forma da universalidade, a apresentá-las como as únicas racionais, universalmente válidas (MARX; ENGELS, 2007, p. 48).

Para Thompson (2011), a estratégia de universalização se expressa através do recurso da narrativização, que envolve discursos, histórias, documentos, filmes, etc., que são estruturados como narrativas que, de certo modo, contam o passado e tratam o presente como partes legítimas de uma tradição eterna e admissível. Essas narrativas são contadas tanto na forma de crônicas oficiais como disseminadas pelas pessoas no curso de suas vidas e práticas sociais cotidianas, servido, de alguma maneira, tanto para justificar o exercício de poder por aqueles que o detêm como para justificar, perante os outros, o fato de estes não possuírem poder.

Convém salientar que enquanto uma classe ou grupo social dominante ainda está emergindo, significa que ainda não teve tempo de consolidar seus próprios interesses específicos, razão pela qual busca obter o máximo apoio possível, inclusive absorvendo interesses dos subgrupos. Porém, “uma vez confortavelmente instalada no poder, seus interesses egoístas tenderão a tornar-se mais evidentes” (EAGLETON, 1997, p. 60). Assim, um grupo dominante deve não apenas convencer os outros de que seus interesses convergem, mas, sobretudo, formular esses interesses de maneira a torná-los plausíveis, tal como ocorre no âmbito

do Estado político. Já argumentamos que o Estado é basicamente o centro de poder político das classes dominantes. Todavia, ao constituir-se também num Estado de uma sociedade dividida em classes (POULANTZAS, 1986), ele apresenta-se como a instituição mediante a qual as classes e grupos hegemônicos devem moldar – utilizando-se do poder da ideologia – o consenso geral de modo que seus próprios interesses possam melhor prosperar. Isso leva os blocos dirigentes a negociar com as forças antagonistas dentro da arena do Estado, ainda que nem sempre em harmonia com seus interesses particulares no curto prazo. Como discutiremos nas seções posteriores, o espaço em que se engendra todo o processo de tal negociação é, na perspectiva de Habermas (1992a), a esfera pública, onde, em tese, a formulação consensual dos interesses – na verdade, totalmente idealizada – se dá por meio de um processo discursivo-argumentativo que resulta num poder comunicativo que deve influenciar as opções políticas das instituições do Estado.

Mas, voltando à vaca fria, a universalização da ideologia tem ainda uma ligação patente com a estratégia ideológica da **naturalização**, visto que aquilo que percebemos como universal pode frequentemente ser tido como natural. As duas estratégias, todavia, não são sinônimas. A naturalização, explica Eagleton (1997), diz respeito à capacidade que as ideologias bem-sucedidas têm de naturalizar suas ideias tornando-as autoevidentes, confundindo-as com o senso comum de uma sociedade de modo que ninguém sequer imagine como poderia ser diferente. Nesse processo, a ideologia, em suas diversas formas de consciência ou superestruturas, busca criar um ajuste tão perfeito quanto possível entre si e a realidade social, redefinindo tal realidade para tornar-se coextensiva a ela, e, sendo assim, obstruindo a verdade de que foi a realidade que, de fato, a engendrou, isto é, que ela é produto da processualidade histórica levada a cabo pelos homens (MARX; ENGELS, 2007). A ideologia produz a aparência de que ela e a realidade foram geradas espontaneamente juntas, tão inseparáveis quanto carne e unha.

É justamente em virtude desse estatuto natural e eterno que visa para si mesma que nenhuma ideologia apresenta-se abertamente como ideologia, muito menos as dominantes, que têm um instinto implacável de classificar as posições opositoras como sendo “as ideológicas”, como bem aponta Mészáros (2014). Althusser (1970, p. 101) também já havia observado que

aqueles que estão na ideologia se julgam por definição fora dela: um dos efeitos da ideologia é denegação prática do caráter ideológico da ideologia, pela ideologia: a ideologia nunca diz “sou ideológica”.

A ideologia, como o mau hálito, é sempre algo que o outro tem.

A partir dessa perspectiva, uma ideologia dominante não se dedica tanto a combater as ideologias alternativas quanto a empurrá-las para fora dos limites do imaginável, até porque ela controla efetivamente as instituições culturais e políticas da sociedade (MÉSZÁROS, 2014). Nas ideologias dominantes, os costumes, tradições, práticas sociais e instituições parecem prolongar-se indefinidamente em direção ao passado, cristalizando-se na vida social de modo tal que todo traço sobre suas origens fica perdido e qualquer questionamento sobre sua finalidade é inimaginável, adquirindo, então, uma rigidez que não pode ser facilmente quebrada. A existência das ideologias que dominam numa sociedade, portanto, reside no fato de que há coisas sobre as quais, custe o que custar, não devemos pensar, muito menos falar (EAGLETON, 1997; THOMPSON, 2011); essas ideologias tornam as coisas óbvias demais para isso.

A naturalização da ideologia tem como efeito também a reificação dos fenômenos sócio-históricos. Por outras palavras, a ideologia como **reificação** implica a eliminação ou a ofuscação do caráter social e histórico da própria história: esta é congelada pelas ideologias em uma “segunda natureza”, apresentando-a como inevitável, espontânea e inalterável (EAGLETON, 1997), como Marx (1996) denuncia em sua crítica acerca do fetichismo das mercadorias, segundo a qual os processos sociais são retratados como coisas, ou como acontecimentos de um tipo quase natural em vez de históricos.

De acordo com Thompson (2011), a noção de ideologia enquanto reificação pode também ser expressa por meio de vários recursos discursivos, tais como a nominalização e a passivização. A nominalização ocorre quando sentenças, ou partes delas, que descrevem as ações e os sujeitos envolvidos são substituídos por nomes, como quando falamos em “processo de desligamento dos funcionários” ao invés de “o diretor da empresa decidiu demitir os empregados”, dependendo da situação. Já a passivização acontece quando verbos são colocados na voz passiva, como quando declaramos que “o problema está sendo resolvido” em vez de “o departamento está resolvendo o problema”. Esses recursos visam a concentrar a atenção dos ouvintes ou

leitores em certos temas em detrimento de outros; eles omitem os atores e as ações e tendem a representar os processos como coisas ou fatos que ocorrem na ausência de um sujeito que os produzam.

Tendo isso em vista, no plano da burocracia podemos argumentar que, embora ela seja produto das condições sócio-históricas nas quais está embutida, tende, entretanto, a despir-se de seu próprio caráter histórico. Ela é, conforme sustenta Lefort (1974), a ideologia de uma sociedade a-histórica.

O fantasma burocrático é a abolição do histórico na história, a restauração da lógica da “sociedade sem história”, o desejo de igualar o instituinte e o instituído, negar o imprevisível, o incognoscível, a perda contínua do passado sob a ficção de uma ação social transparente para si mesma, capaz de controlar de antemão seus efeitos e de manter-se em continuidade com sua origem (LEFORT, 1974, p. 44).

Na burocracia, como os processos sociais são retratados como coisas, ou como acontecimentos de um tipo quase natural, isso permite que relações assimétricas de poder sejam estabelecidas e sustentadas pela retração de uma situação transitória e histórica como se essa situação fosse permanente, natural e atemporal (THOMPSON, 2011; EAGLETON, 1997). Nesse sentido, a naturalização da forma burocrática de organização é a naturalização do poder burocrático e das relações de dominação (PRESTES MOTTA, 1986).

Para Tragtenberg (2012, p. 64), a burocracia – precisamente o burocratismo – “atua como reprodução do capitalismo, na medida em que a ação racional corporificada nas estruturas burocráticas permite a universalização do cálculo racional”. Com a universalização da racionalidade formal-instrumental, o burocratismo torna-se então inevitável (é o que a ideologia quer), porque aplicável a diversos tipos de organização – administração estatal, empresas, partidos políticos, sindicatos – e, igualmente, podendo ser inserida nos mais variados regimes políticos: monarquias, regimes parlamentares, socialismo de Estado, etc. (LOPES, 1973). Nesse sentido, a aflição do autor diz respeito ao fato de que as organizações burocráticas têm se tornado uma espécie de “Deus na terra”. Entretanto, “toda organização é um meio para realizar fins. Na hora em que a organização se torna um fim em si mesmo, tende a perder o sentido”, diz Tragtenberg (2011, p. 78).

O impulso da burocracia enquanto forma de organização em propagar-se numa variedade de sistemas organizativos, bem como sua alta capacidade de mutação, leva-nos considerar que o burocratismo está se rejuvenescendo e eternizando através de complexos processos de hibridismo, por meio dos quais adquire novos formatos organizacionais, sem que isso signifique rupturas efetivas ou sua superação (COURPASSON; CLEGG, 2006), especialmente do que tange aos grupos sociais que controlam e exercem o poder burocrático.

Para finalizar, acresce salientar que no contexto das teorias organizacionais a estratégica ideológica da naturalização tem a ver com a perspectiva de posicionamento de Böhm (2006). Para este autor, a teoria organizacional está posicionada, assim como as próprias concepções de organização e do organizar. O posicionamento é um processo inerente à visão moderna de organização, que usualmente concebe a organização como uma posição segura, formada, predeterminada e dada, restrita ao reino das entidades e instituições formais. Esse posicionamento pressupõe a administração e a manutenção das organizações em um mundo ordenado e técnico, caracterizado pela clara divisão do trabalho, profissionalismo, burocratismo e corpos racionais passíveis de serem mensurados, representados e alocados em determinadas posições.

Reconhecer a noção posicionada de organização não é, porém, contribuir para sua universalização e naturalização (é isso que a ideologia da burocracia pretende), senão alertar que desbravar outros possíveis é uma tarefa árdua. A dificuldade de desposicionar e reposicionar a concepção dominante de organização passa pela aversão que muitos têm de reconhecer que o posicionamento da teoria organizacional é também uma questão ideológica, isto é, que tal posicionamento está alinhado à ideologia capitalista dominante, afinal, é incômodo para qualquer um sustentar concepções ideológicas, no sentido crítico do termo, quando está ciente de que são ideológicas. Afinal, como escreve Eagleton (1997, p. 63), “se a ideologia se reconhecesse como tal, deixaria imediatamente de ser o que é, assim como se um porco soubesse que é um porco, não mais o seria”. Um bom exemplo disso é o uso feito pelos representantes das ideologias dominantes. Estas, como assinala Mészáros (2014), em nome da “objetividade”, da “ciência” e da “isenção ideológica”, precisam desqualificar o uso de algumas categorias vitais do pensamento crítico, de modo que não reconhecem a natureza ideológica embutida nos seus próprios discursos, acusando somente as posições opositoras como sendo as condenavelmente ideológicas.

2.3 GESTÃO SOCIAL

A existência, porque humana, não pode ser muda, silenciosa, nem tampouco pode nutrir-se de falsas palavras, mas de palavras verdadeiras, com que os homens transformam o mundo. Existir, humanamente, é pronunciar o mundo, é modificá-lo. O mundo pronunciado, por sua vez, se volta problematizado aos sujeitos pronunciantes, a exigir deles novo pronunciar.
(Paulo Freire)

Nesta seção do Capítulo, discutiremos algumas das implicações da apropriação teórico-conceitual da noção habermasiana de esfera pública e democracia deliberativa no campo da gestão social. Buscaremos defender o argumento de que os delineamentos teóricos de Habermas apontam para uma ideologia do consenso sobre os desenvolvimentos sociais, bem como o de que ao supor a possibilidade de um diálogo completamente espontâneo e não condicionado, Habermas acaba por projetar idealisticamente a comunicação ideal e a esfera pública como instância ideal de discurso como garantias apriorísticas de sucesso. Em outro momento, discutiremos a problemática de a gestão social pretender ser o meio termo entre a formação informal da opinião pública originada na esfera pública e a formação formal da vontade (decisão) levada a cabo nos aparelhos de Estado e, ao mesmo tempo, constituir ela o próprio processo decisório, haja vista que a decisão não está no meio, mas num dos extremos da relação, isto é, nos aparelhos administrativos do Estado. Ao final do texto, seguindo o argumento de Nancy Fraser, defenderemos que a esfera pública é uma categoria fundamental para uma teoria social crítica e para uma prática política democrática, salientando dois aspectos especiais: que a esfera pública “real” não deve ser tomada como uma arena de condições comunicativas “ideais”, mas conflituais e assimétricas; e que uma esfera pública eficaz deve abranger tanto a formação informal da opinião pública democrática quanto a tomada formal de decisão coletiva, é dizer, a efetiva partilha de poder decisório tal como preconizada pela gestão social.

2.3.1 Da ideologia da gestão estratégica à ideologia da gestão social

Apesar dos desafios inerentes ao desenvolvimento teórico-conceitual e à institucionalização da gestão social no meio científico (JUSTEN; MORETTO NETO, 2013; BOULLOSA; SCHOMMER, 2010; PINHO, 2010; FRANÇA FILHO, 2008), a perspectiva da gestão

social no campo das organizações tem sido defendida como uma concepção dotada de um potencial transformador e emancipatório (SUBIRATS, 2007; TENÓRIO, 2008b), na medida em que pretende ser a antítese da gestão estratégica, onde impera a razão instrumental voltada para o cálculo de consequências e a maximização dos recursos (TENÓRIO, 2010).

A gestão estratégica, noção de gestão que caminha de mãos dadas com a burocracia, está, segundo Tenório (1998), assentada em ações sociais de cunho utilitarista, isto é, baseada no cálculo entre meios e fins e efetivada por intermédio da autoridade formal de uns sobre os outros. Esse tipo de ação gerencial é típico da ideologia dominante capitalista que orienta os sistemas empresariais na determinação de suas condições de funcionamento e também o burocratismo dos aparelhos de Estado na sua função política de “salvaguardar os interesses gerais” (na verdade, os interesses políticos das classes dominantes). Para Tenório, a combinação de competência técnica com autoridade hierárquica é o substrato da tecnocracia, de sorte que o comportamento tecnocrático é “toda ação social implementada sob a hegemonia do poder técnico ou tecnoburocrático, que se manifesta tanto no setor público quanto no privado, fenômeno comum às sociedades contemporâneas” (TENÓRIO, 1998, p. 14).

Diante desse contexto, Tenório (2008b) encontra na teoria da razão comunicativa de Habermas uma perspectiva que julga promissora – apesar das sabidas lacunas que essa teoria apresenta – no sentido de contribuir para a compreensão e a construção de uma possibilidade emancipadora do homem e da sua autonomia social. É nesse sentido que se institui a gestão social, ao antepor-se à gestão tecnoburocrática, monológica, “por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório em uma dada sociedade é exercido por meio dos diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, 1999, p. 151).

A gestão social, portanto, é orientada pela racionalidade comunicacional e esse alinhamento do conceito de gestão social com a proposta habermasiana é claramente destacado na seguinte colocação:

Sob a concepção de *ação gerencial dialógica*, a palavra-princípio *democratização* seria implementada por meio da intersubjetividade racional dos diferentes sujeitos sociais – subordinados e superiores – dentro das organizações. Essa intersubjetividade racional pressupõe que os atores, ao fazerem suas

propostas, têm de apresentá-las sob bases racionais, quer dizer, nenhuma das partes – superiores e subordinados – pode impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado *comunicativamente*, por meio do qual todos os participantes expõem os seus argumentos mediados linguisticamente em busca do entendimento (TENÓRIO, 2005, p. 120, grifos do autor).

Na perspectiva da gestão social, a ação estratégica almeja apenas aquiescência dos sujeitos, haja vista que os objetivos são previamente definidos pelos grupos dirigentes e os demais atores são meros coadjuvantes na cena social. Como diria Freire (1987), na situação de dominação uma elite dominadora sempre prescreve e os dominados seguem as prescrições. A ação gerencial dialógica da gestão social, por seu turno, visa a alcançar o consenso intersubjetivo resultante da atuação comunicativa dos diversos atores (GONDIM; FISCHER; MELO, 2006).

Cançado, Tenório e Pereira (2011), no intento de contribuir para uma elucidação e delimitação do conceito²³, propõem a gestão social como **a tomada de decisão coletiva, escoimada de coerção, fundada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto finalidade imanente**. Para os autores, longe de se apresentarem como prescrições, tais conceituações assumem o caráter típico-ideal, em sentido weberiano, o que resguardaria o reconhecimento das relações assimétricas de poder, das desigualdades sociais e culturais que põem em dúvida a possibilidade de se verificar empiricamente esses elementos de forma plena na realidade prática.

²³ Cabe ressaltar que o evidente posicionamento antitético às teorias organizacionais sustentadas pelo agir estratégico, não esconde, entretanto, divergências conceituais entre os próprios autores de gestão social, a começar pela própria imprecisão terminológica do que vem a ser, de fato, uma “gestão social” (mesmo porque toda gestão não seria, *de per se*, social?). Para França Filho (2008), ante a essa situação surge a tendência da própria banalização do termo gestão social – e isso inclusive já foi alvo de severas críticas, como as de Pinho (2010).

No bojo dessa definição de gestão social, que em nossa opinião melhor reflete a proposta, devemos considerar algumas premissas a ela inerentes: (1) que o posicionamento da gestão social é antitético à administração tecnoburocrática, monológica e estratégica (TENÓRIO, 1999); (2) que a esfera pública habermasiana é um dos pilares dessa gestão social (OLIVEIRA; CANÇADO; PEREIRA, 2010), razão pela qual se torna iminente compreender a trajetória de Habermas na edificação desse conceito; que a cidadania deliberativa realizada na esfera pública é o elemento intermediador para o alcance do consenso argumentado da ação gerencial dialógica (TENÓRIO, 1998, 2005); e (3) que um dos desafios desse campo de conhecimento abrange o desenvolvimento de uma nova concepção de esfera pública, em consonância com sua proposta de gestão organizacional e societal (CANÇADO, PEREIRA, TENÓRIO, 2013), de sorte que ficaríamos bastante satisfeitos se, de alguma maneira, este trabalho contribuísse para essa construção a partir de uma abordagem crítica que não só ressalte seus aspectos mais auspiciosos como também aponte seus vícios e carências mais flagrantes, de modo a tornar a ideologia da gestão social e seus pressupostos uma perspectiva mais “realista”, por assim dizer, precisamente quando concatenamos seus conceitos com o tema da ideologia e da burocracia.

2.3.2 Os princípios da cidadania deliberativa da gestão social

A cidadania deliberativa, segundo Tenório (1999), tem lócus na esfera pública e orienta-se pela ação dialógica com vistas ao consenso argumentado, mediante os pressupostos discursivos e procedimentais fundados na teoria da ação comunicacional de Habermas. Desse modo, a cidadania deliberativa consiste nos princípios que constituem a gestão social, uma ideologia – em sentido neutro do termo – com pretensões contradominantes e que representa uma nova forma de articulação de discurso ao questionar o preceito unilateral de ação política antidialógica mediada ou planejada pelo poder administrativo do Estado e pelo capital (TENÓRIO et al., 2008).

No modelo de democracia habermasiano, a noção de cidadania deliberativa está alicerçada numa teoria do diálogo, implicando, dessa feita, a consideração de uma multiplicidade de formas comunicativas que dão origem a uma rede de debates e negociações, com o intuito de unir os cidadãos em torno de um auto-entendimento ético (TENÓRIO et al., 2008).

A cidadania deliberativa deve ser entendida como uma ação política deliberativa onde o indivíduo deve participar de um procedimento democrático decidindo seu destino social como pessoa humana, quer como eleitor, trabalhador ou consumidor. Sua autodeterminação se dá também na democracia social, onde possui igualdade política e decisória. O cidadão deve ser democraticamente ativo, ou seja, o indivíduo influi na transformação de sua própria situação no âmbito que vive e atua. Assim, a concepção deliberativa se apoia nas condições de comunicação e defende a necessidade de uma ação gerencial voltada para o entendimento. O consenso é alcançado argumentativamente, ou seja, a cidadania resulta da igualdade política e decisória (TENÓRIO et al., 2008, p. 15).

Nesse sentido, a cidadania deliberativa diria respeito a uma concepção de “cidadania ampliada” (TENÓRIO, 2012) que se dá quando os indivíduos participam reflexivamente, intersubjetivamente e discursivamente dos processos decisórios relativos à esfera pública, onde o que está em jogo é o chamado “interesse público bem compreendido”, isto é, a busca do bem-estar coletivo como condição para o bem-estar individual. Nessa perspectiva, o cidadão não é concebido como aquele que usa sua liberdade para fins únicos da pessoa privada, mas, sobretudo, para a participação nos assuntos da comunidade, como prática comum. O cidadão, nesse caso, converter-se-ia em ator político responsável (TENÓRIO, 1999).

Em resumo, a noção de cidadania deliberativa no âmbito da gestão social, tendo como referencial norteador a proposta habermasiana de ação comunicativa e democracia deliberativa, significa que a “legitimidade das decisões políticas deve ter origem em *processos de discussão*, orientados pelos princípios da *inclusão*, do *pluralismo*, da *igualdade participativa*, da *autonomia* e do *bem comum*” (TENÓRIO, 2012, p. 38, grifos do autor).

Ao longo do desenvolvimento teórico-conceitual do campo da gestão social, esses princípios foram decompostos em diversos critérios de análise e têm servido de quadro referencial metodológico para muitos autores em pesquisas sobre o tema. No Quadro 1 a seguir constam aqueles critérios que julgamos de maior relevância para o entendimento do conceito.

Quadro 1: Critérios de análise da cidadania deliberativa

<p>Processo de discussão: discussão de problemas através de autoridade negociada na esfera pública; pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.</p>	<p>Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.</p> <p>Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.</p> <p>Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores com o intuito de integrar diferentes pontos de vista.</p> <p>Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes pontos de vista.</p>
<p>Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios.</p>	<p>Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos e instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação e tomada de decisão.</p> <p>Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social quanto no político e técnico.</p> <p>Valorização cidadã: valorização por parte dos cidadãos sobre a relevância de sua participação.</p>
<p>Pluralismo: multiplicidade de atores que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão.</p>	<p>Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como de cidadãos não organizados envolvidos no processo deliberativo.</p>
<p>Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p>Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.</p> <p>Discursos dos representantes: valorização dos processos participativos nos discursos exercidos por representantes.</p> <p>Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação dos processos de discussão.</p>
<p>Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores.</p>	<p>Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das decisões tomadas.</p> <p>Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.</p> <p>Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.</p>

Fonte: Adaptado de Tenório (2012).

Como salientamos, a ideologia da gestão social é entendida como um processo dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, o que remete à tomada de decisão coletiva (TENÓRIO, 2008b). A perspectiva desse tipo de gestão demanda inerentemente a participação isonômica dos sujeitos na definição das decisões, pois a essência da gestão social é a participação (CANÇADO; SAUSEN; VILLELA, 2013). Aqui residiria precisamente seu suposto potencial para a emancipação política dos sujeitos (SUBIRATS, 2007), afinal, uma participação efetiva dos indivíduos em práticas discursivas de decisão política via ação dialógica não poderia livrá-los das estruturas ideológicas de exploração e dominação que os oprimem?

E será que a esfera pública de Habermas, fundamento dessa gestão social – pressupõe mesmo tal partilha de poder decisório? Como veremos na sequência, Habermas (1992a, p. 452) postula que, no terreno da esfera pública, “as discussões não governam”, apenas influenciam, mediante um poder comunicativo, o processo decisório que permanece nas mãos das burocracias. Muitas problemáticas emergem de tal constatação, algumas das quais são imperativas na abordagem deste trabalho. Mas, antes de adentrarmos especificamente nelas, mister é compreender criticamente a concepção habermasiana da esfera pública no contexto de seu agir comunicativo.

2.3.3 A esfera pública habermasiana e o agir comunicativo

Em *Mudança Estrutural da Esfera Pública (1962)*, obra considerada o marco inicial do percurso teórico habermasiano sobre a esfera pública, Habermas retraça o surgimento e posterior declínio dessa categoria (THOMPSON, 2011). Para ele, a esfera pública continua sendo um princípio organizacional do ordenamento político das sociedades contemporâneas ocidentais, embora tendências à sua decadência não se deixem mais desconhecer: “enquanto a sua esfera se amplia cada vez mais grandiosamente, a sua função passa a ter cada vez menos força”, escreve Habermas (1984, p. 17).

O espaço público político é uma categoria que emerge na Europa ocidental dos séculos XVII e XVIII, de uma classe social em particular, a burguesia, quando tal classe começa a utilizar a esfera pública

literária²⁴ para questionar o monopólio estatal quanto à problematização e tematização da coisa pública (SILVA, 2002).

A esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante (HABERMAS, 1984, p. 42).

Tal espaço público burguês surge do encontro entre os herdeiros da sociedade aristocrata e humanista e a camada intelectual da burguesia, então em ascensão (SILVA, 2002). Essa camada da burguesia é, para Habermas (1984), o autêntico sustentáculo do meio público, que, desde o início, é um público que lê. Os herdeiros da aristocracia humanista, em contato com os intelectuais burgueses, logo passam a transformar os seus debates sociais em aberta crítica, reunindo-se em palcos de discursividade dialógica em que eram problematizados assuntos até então mantidos inquestionados, pois “o público que lê e comenta tudo isso tem aí a si mesmo como tema” (HABERMAS, 1984, p. 59).

Esses espaços de discussão configuravam-se em instâncias de crítica a temas que, embora fossem considerados de interesse geral, permaneciam concentrados no seio da igreja e dos aparelhos de Estado. Assim, o interesse geral tornava-se acessível e passível de deliberação, ao menos em princípio, por parte de todos quantos fossem por ele afetados, isto é, o público assumia-se como inclusivo e aberto àqueles que pretendessem nele participar, aparentemente sem quaisquer coerções (SILVA, 2002; THOMPSON, 2011).

Nesse contexto, a política do segredo da burocracia do Estado disputa lugar agora com aquilo que Habermas designa como “princípio da publicidade crítica”, elemento distintivo da esfera pública burguesa,

²⁴ Ou seja, ocorre um processo refuncionalização da esfera pública literária, já dotada de um público possuidor de suas próprias instituições e plataformas de discussão. Esses espaços de discussão institucionalizados se apropriam da esfera pública controlada pela autoridade estatal e a transformam em uma esfera pública de crítica ao próprio poder público-estatal. Assim, segundo Habermas (1984, p. 46), “a esfera pública política provém da literária; ela intermedia, através da opinião pública, o Estado e as necessidades da sociedade”.

cuja função é transformar as opiniões particulares das pessoas em opinião pública por meio do debate racional-crítico aberto a todos e livre de dominação (THOMPSON, 2011), promovendo a lei com base na razão, via atos cognitivos. Habermas (1984) sustenta que essa publicidade refere-se à esfera pública como princípio organizativo dos procedimentos do Estado. Para ele, no âmbito das instituições políticas a publicidade dos debates parlamentares garantiria à esfera pública a sua efetiva influência, assegurada a conexão entre deputados e eleitores como partes de um único processo. Até sobre a Justiça independente a publicidade se imporia, via controle da opinião pública sobre os processos judiciais. Nesse caso, o que a esfera pública política pretende é assumir funções efetivas no contexto da emancipação política da sociedade civil burguesa em relação ao regime absolutista vigente naquele contexto histórico, reivindicando o princípio do conhecimento público contra as autoridades instituídas. Sua intenção, em resumo, é exercer influência sobre as decisões do poder absolutista, apelando para a opinião pública (LUBENOW, 2012).

Não obstante, em seu quadro teórico da década de 60, Habermas identifica na burocracia a resistência mais eficaz contra o princípio de publicidade, sendo precisamente o burocratismo um instrumento na mão do príncipe contra os interesses da sociedade civil burguesa (HABERMAS, 1984). Habermas afirma, ainda, que, além da burocracia do aparelho estatal, o poder do capital, desde a origem histórica da esfera pública burguesa, constitui outra fonte de obstáculo à ação da publicidade crítica e racional. Em outras palavras, a burocracia do Estado moderno – e o burocratismo que lhe integra – apresenta-se como um entrave ao poder comunicativo que emerge dos palcos de discursividade dialógica e que institucionaliza a publicidade crítica enquanto mecanismo de legitimação da atuação política (SILVA, 2002).

Já no atual contexto da teoria democrática deliberativa, comenta Silva (2002), o poder administrativo estatal desempenha um papel bem diferente daquele que lhe foi atribuído por Habermas nas suas argumentações dos anos 60. Nos escritos de *Entre Fatos e Normas* (1992), por exemplo, os aparelhos do Estado são considerados indiretamente influenciáveis pela esfera pública, que lhes ofereceria a legitimação, ou seja, os aparelhos do Estado são anunciados não mais como produtores de opacidade, mas como potenciais produtores de transparência, bastando, para tanto, que seus funcionamentos internos sejam regulados por uma lógica procedural dotada de legitimidade racional-discursiva, sendo esse, no nosso entender, exatamente o ponto

no qual a gestão social visa a atuar, em contraponto a uma gestão burocrática antidialógica e estratégica.

As críticas aos argumentos explicativos de Habermas – as quais abordaremos à frente – acerca de sua noção de esfera pública burguesa levaram-no mais tarde a buscar outro arcabouço teórico para fundamentar a sua teoria da democracia e, conseqüentemente, sua própria conceituação de esfera pública. Dessarte, embora não devamos negligenciar certas continuidades entre os períodos que marcam sua trajetória teórica, é na obra *Teoria da Ação Comunicativa*, de 1981, que ocorre uma significativa transformação no conceito clássico de esfera pública, uma virada linguística operada no paradigma habermasiano particularmente mediante a inserção das concepções de pragmática formal e da ética discursiva (SILVA, 2001).

Inicialmente, tal virada para a linguagem dá-se com a redefinição do conceito de racionalidade, considerada por Habermas (1981a, p. 22) uma “disposição de sujeitos capazes de agir e de falar que se expressa através de formas de comportamento para as quais existem bons motivos ou razões”. Conforme observa Silva (2002), Habermas prioriza uma racionalidade inscrita na prática comunicativa da vida cotidiana em detrimento de uma racionalidade cognitivo-instrumental da ação teleológica, em que as noções de manipulação e adaptação ao ambiente preponderam. O sentido que Habermas atribui à racionalidade remete à perspectiva do discurso argumentativo, haja vista, na visão dele, serem interdependentes e inseparáveis a racionalidade e a argumentação.

A racionalidade comunicativa aponta para uma prática argumentativa enquanto tribunal da razão que possibilita a resolução de desacordos que não podem ser solucionados pelas rotinas comunicativas do dia a dia. Isto sugere, desde logo, que esta relação entre a racionalidade comunicativa e a prática da argumentação traduz, a um nível teórico mais abstrato, a ideia fundamental por detrás da concepção original da esfera pública burguesa – a discussão crítica e racional enquanto mecanismo privilegiado de resolução de conflitos (SILVA, 2002, p. 97).

Por outras palavras, o que Habermas agora pretende é, em vez de embasar a formação da opinião democrática na estrutura institucional da esfera pública, fundá-la nas pretensões de validade que considera universalmente subjacentes aos atos comunicativos (SILVA, 2002). A

democracia evolui no pensamento habermasiano da historicidade e contingência da esfera pública marcadamente burguesa das teses da década de 60 para uma capacidade universal e a-histórica da comunicação linguística humana, a partir dos anos 80 (SILVA, 2001).

O argumento de Habermas repousa numa situação ideal de fala, quando, na comunicação de um indivíduo para com o outro, o discurso implica as seguintes pretensões de validade: (1) aquilo que é dito é compreensível, inteligível, isto é, existe um sentido que é compreendido pelo outro; (2) o conteúdo proposicional do que é afirmado é dotado de veracidade; (3) aquilo que é dito pelo orador pode ser justificado, ou seja, existe uma base normativa que sustenta o conteúdo proposicional, e este está de acordo com os valores existentes no contexto; e (4) o orador é sincero naquilo que pronuncia, não tendo a intenção de enganar o interlocutor (HABERMAS, 1976; SILVA, 2002). Significa dizer que numa situação ideal de discurso, quer dizer, isenta de ruídos, operações ideológicas e coerções, um indivíduo que participe de processos linguístico-comunicativos não pode pretender alcançar um entendimento com outro sujeito e, ao mesmo tempo, influenciá-lo com vistas a garantir qualquer objetivo racional estratégico. O discurso, nesse caso, não opera com o intuito do exercício do poder ou dominação. Essa perspectiva da situação de fala ideal é elementar na gestão social, haja vista sua proposta pretender realizar-se num “espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2006, p. 1146).

Nesses delineamentos habermasianos, tanto o dinheiro como o poder administrativo passam a ser tomados como meios para o exercício da integração social nos campos da burocracia governamental e dos mercados econômicos (HABERMAS, 1981b), pois são eles que conferem uma “solução” para os problemas de decisão entre diferentes pretensões de validade, especialmente em áreas de intensa especialização cognitiva e linguística (SILVA, 2002). Seguindo a interpretação de Löwy (1999), Habermas parece agora levar em conta a burocracia e a economia mercantil como instrumentos normais e necessários da modernização. Só se pode falar em patologia quando a racionalidade instrumental transgride as fronteiras do “sistema” e penetra na esfera da reprodução simbólica, a qual Habermas denomina “mundo da vida”. Habermas pressupõe uma total exterioridade entre os sistemas da burocracia e do capital e o mundo da vida, mas quando aqueles passam a interferir neste, através de meios não linguísticos, dinheiro, burocratismos, etc., há uma colonização dos domínios da vida cotidiana. Mais precisamente, os aparelhos burocráticos do Estado e a

economia capitalista “destroem os processos comunicativos em áreas como a cultura, a educação ou a socialização” (SILVA, 2002, p. 111).

É partindo de tais fundamentos que Habermas busca inserir o conceito de esfera pública na sua teoria da democracia deliberativa. A esfera pública ganha conotações de uma rede de comunicação de informações e pontos de vistas (HABERMAS, 1996b), uma esfera multiforme, mas linguisticamente conectada. Em contraponto à clássica noção de esfera pública burguesa e unitária, trata-se agora de

uma rede altamente diferenciada de esferas públicas locais e suprarregionais, literárias, científicas e políticas, intrapartidárias e específicas a associações, dependentes dos *media* ou subculturais (Habermas, 1996b, p. 499).

Nessas esferas públicas, conforme o autor, os processos discursivos de formação da opinião e da vontade são institucionalizados tendo como propósito a difusão e a interpretação das informações. Por isso, “os limites são permeáveis; cada esfera pública está aberta também as demais” (HABERMAS, 1996b, p. 500).

Agora, o Estado capitalista de direito representa um conjunto de instituições legais e instrumentos políticos responsáveis pela conversão do poder comunicativo que brota das arenas discursivas das esferas públicas em atividade administrativa, eficaz e legítima (SILVA, 2002). A burocracia pública passa a ser entendida como “o *medium* para a transformação do poder comunicativo em administrativo”, ao passo que “no sistema da administração pública concentra-se um poder que precisa regenerar-se a cada passo a partir do poder comunicativo” (HABERMAS, 1997, p. 212). Vale ressaltar, contudo, que os aparelhos do Estado continuam sendo os únicos centros de poder político com capacidade de ação efetiva, isto é, dotados de poder decisório. A diferença é que, para Habermas, essa capacidade de atuação política tem a sua legitimidade atrelada ao caráter discursivo-argumentativo que é conferido aos procedimentos de tomada de decisão formal (SILVA, 2002).

Habermas passa a conceber a esfera pública como uma “caixa de ressonância” (HABERMAS, 1992b, p. 400), constituída por uma extensa rede de “sensores que reagem à pressão de problemas sociais e estimulam opiniões influentes” (HABERMAS, 1996b, p. 300). Cabe à esfera pública introduzir no sistema político os conflitos existentes na sociedade civil, a fim de exercer influência e direcionar processos de

regulação e circulação de poder no sistema político (LUBENOW, 2010). Isso implica, porém, que a opinião pública, em função de suas estruturas essencialmente comunicativas, detenha apenas um poder de influência tanto sobre a burocracia (enquanto categoria social) quanto sobre a administração burocrática do Estado, pois o sistema político é agora compreendido como passível de ser indiretamente influenciado por um mundo da vida e por uma esfera pública (SILVA, 2002). Esta última adquire um caráter mais “ofensivo”, por assim dizer, ao assumir um papel mais amplo e mais ativo junto aos processos formais instituídos no sistema administrativo e controlados pela burocracia (LUBENOW, 2010). Diz Habermas (1992b, p. 435, grifo do autor) o seguinte:

Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los, e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e *eficaz*, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar.

Mas, afinal, quais são os contornos de uma esfera pública? Ela é uma instituição? Uma organização? Um sistema social? Na perspectiva habermasiana não é nenhum, nem outro. Na verdade, a esfera pública é representada como uma rede de comunicação e fluxo de informações linguisticamente constituída e anarquicamente estruturada, onde desponta a opinião pública. A esfera pública nunca é previamente posta, mas produzida e constituída conforme os interesses sociais em disputa. Ela refere-se ao espaço social no qual pode fluir a formação discursiva da opinião e da vontade política a partir das proposições e atos de fala produzidos pelos participantes, de acordo com as regras formais de argumentação e critérios da validade de ação comunicacional (SILVA, 2002; LUBENOW, 2012). Como explica Habermas (1992b, p. 435, grifos do autor):

Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela constitui uma

estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. [...] Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a *compreensibilidade geral* da prática comunicativa cotidiana. Descobrimos que o mundo da vida é um reservatório para intenções simples; e os sistemas de ação e de saber especializados, que se formam no interior do mundo da vida, continuam vinculados a ele. Eles se ligam a funções gerais de reprodução do mundo da vida (como é o caso da religião, da escola e da família), ou a diferentes aspectos de validade do saber comunicado através da linguagem comum (como é o caso da ciência, da moral e da arte). Todavia, a esfera pública não se especializa em nenhuma destas direções; por isso, quando abrange questões politicamente relevantes, ela deixa ao cargo do sistema político a elaboração especializada. A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicativa do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o *espaço social* gerado no agir comunicativo, não com as *funções* nem com os *conteúdos* da comunicação cotidiana.

Dessa feita, os contornos da esfera pública não podem ser previamente fixados, limitados ou restringidos; seus elementos constitutivos não podem ser antecipadamente estabelecidos. Não existem temáticas, discursos ou contribuições contemplados ou excluídos *a priori*, pois a esfera pública está, em princípio, aberta a todo o meio social. Isso não quer dizer, entretanto, que ela não necessite de certa autolimitação, justamente para não ficar a mercê de toda e qualquer forma de manifestação pública (LUBENOW, 2012). Por isso suas delimitações são forjadas durante os processos comunicativamente construídos e justificados legitimamente.

Acresce mencionar o fato de que a democracia deliberativa habermasiana remete para uma tensão fundamental entre, de um lado, os domínios políticos informais, anárquicos, dialogicamente discursivos e democráticos de formação da opinião e, de outro, o plano da formação da vontade institucionalizada formalmente. Tem-se uma tensão entre o poder comunicativo originário da base social do mundo da vida e o poder administrativo gerado no sistema político (LUBENOW, 2010), uma vez que

A deliberative practice of self-legislation can develop only in the interplay between, on the one hand, the parliamentary will-formation institutionalized in legal procedures and programmed to reach decisions and, on the other, political opinion-formation along informal channels of political communication (HABERMAS, 1996b, p. 275).

Tensão, conflito e disputas políticas se desenrolam nas esferas públicas e fazem parte do próprio procedimento, do “jogo” no qual sempre estamos envolvidos como participantes quando pretendemos debater, justificar ou negar certas pretensões de validade. Esses conflitos se alimentam de um jogo que se fomenta no bojo de uma esfera pública escorada na sociedade civil e de uma formação institucionalizada no complexo parlamentar, um jogo, portanto, que envolve a *formação informal da opinião* e a *formação formalizada da vontade* (HABERMAS, 1992b; LUBENOW, 2010).

Na visão de Silva (2002, p. 149), a noção de política democrática deliberativa reside na teoria da ação comunicativa,

[...] cujo ideal regulador é um modelo de prática discursiva dialógica, face a face e orientada para o entendimento mútuo através exclusivamente da força do melhor argumento.

Para o autor, o fluxo de comunicação que evolui da dimensão da opinião pública a partir dos debates racionais deve ser regulado por procedimentos que garantam sua validade e legitimidade democráticas até o nível das decisões políticas em forma da lei, onde se materializa a influência do poder comunicativo sobre o poder administrativo. Nessa linha, Lubenow (2010) entende que o procedimento da deliberação não se limita a uma etapa de discussão precedente à tomada de decisão: ela

tem o objetivo precípua de justificar as decisões a partir de razões que todos estão inclinados a aceitar.

A qualidade da deliberação que se desenrola na esfera pública depende do procedimento formal mediante o qual os cidadãos disputam discursos, interpretações e contribuições até que cada um esteja convencido de quais foram os melhores argumentos empregados no processo. Dito de outro modo, para serem legítimas, as decisões têm que ser reguladas por fluxos de comunicação que partem da periferia e chegam à seara dos procedimentos próprios da democracia (LUBENOW, 2010). Segundo Habermas (1992b, p. 368),

a chave da concepção procedimental de democracia consiste precisamente no fato de que o processo democrático institucionaliza discursos e negociações com o auxílio de formas de comunicação às quais devem fundamentar a suposição de racionalidade para todos os resultados obtidos conforme o processo.

Na avaliação de Lubenow (2012), o que Habermas pretende com seu paradigma procedimental da democracia é estabelecer como a formação discursiva da opinião pública e da vontade pode ser institucionalizada, isto é, como transformar o poder comunicativo em poder administrativo, haja vista o fato de esta influência precisar ser mediada, procedimentalizada através de certos “meios”. Nesses meios, “o nível do debate público constitui a variável mais importante”, conforme Habermas (1992b, p. 369).

Assim, o procedimento formal de tomada decisão política pode ser caracterizado pelos seguintes postulados: (1) os processos deliberativos assumem forma argumentativa, caracterizada pelo intercâmbio regulado de informações e argumentos entre as partes em debate; (2) desses processos de deliberação ninguém pode ser privado legitimamente da discussão, dado seu caráter público e transparente; (3) logo, essas deliberações são livres de quaisquer coerções externas, tendo em vista que os participantes respondem somente perante aos imperativos da comunicação e regras de argumentação estabelecidas; (4) igualmente, não são permitidos em tais deliberações quaisquer constrangimentos internos que comprometam a isonomia entre os participantes, o que aponta para a possibilidade de todos serem ouvidos, introduzirem temas no debate, produzirem suas próprias contribuições e

criticarem propostas de terceiros. A única coação interna deve ser a força do melhor argumento (HABERMAS, 1992b, SILVA, 2002).

Acresce ressaltar, por fim, que a democracia procedimental habermasiana está centrada nos procedimentos formais que determinam “quem” participa e “como” o faz (ou está legitimado a participar ou fazê-lo), mas não diz nada sobre “o que” deve ser decidido. Como diz Lubenow (2010), as regras do jogo democrático (eleições regulares, princípio da maioria, sufrágio universal, alternância de poder) não fornecem nenhuma orientação nem podem garantir o “conteúdo” das deliberações e decisões, pois, afinal de contas, “as discussões não governam” (HABERMAS, 1992a, p. 452), o que, em nossa visão, tem implicações importantes de um tipo fundamentalmente ideológico para a gestão social.

2.3.4 Críticas ao caráter ideológico da ação comunicativa e à noção habermasiana de esfera pública ideal

De uma maneira geral, a teoria habermasiana está atrelada à política do consenso marcante no período do pós-guerra. Isso porque, conforme Mészáros (2014, p. 79), a concepção original de Habermas manifesta explicitamente uma atitude convalescente com relação “às tendências dominantes da acomodação política”, além de celebrar “as realizações ‘pós-marxianas’ da ordem socioeconômica e política dominante”. Tal fato é perceptível na medida em que, em a *Teoria da Ação Comunicativa*, Habermas desloca seu esforço teórico para um plano totalmente abstrato, de modo a fundamentar sua ideologia do consenso nos conceitos de pragmatismo universal e racionalidade comunicacional, que, para Mészáros (2014), são de um oportunismo transcendental.

Segundo Eagleton (1997), Habermas também foi várias vezes acusado de ser um racionalista e, na opinião do autor, há justiça no ataque. Ao fundamentar a esfera pública na lógica do melhor argumento, Habermas sugere que quaisquer outros recursos, sejam sociais, econômicos ou ideológicos, não deveriam, em princípio, interferir no processo de deliberação racional. Todavia, como questiona Silva (2001), seria possível encetar uma discussão racional sem levar em consideração os estatutos sociais e econômicos dos envolvidos, como se estes fossem algo distinto e separável da identidade pessoal? Seria mesmo possível, mediante um mero ato da vontade, desativar parte substancial da nossa identidade, como é o caso dos recursos simbólicos e ideológicos

associados ao nosso estatuto social, classe, gênero, raça, e assim por diante?

A esse respeito, Habermas (1984, p. 85) diz categoricamente que

a opinião pública se forma na luta dos argumentos em torno de algo, não sem crítica, na aprovação ou rejeição, seja ela ingênua ou plebiscitariamente manipulada, em relação a pessoas, através do *common sense*.

Dessa maneira, Habermas tenta apresentar-nos uma teoria crítica e emancipatória de natureza “quase-transcendental”, haja vista que, para ele, as exigências de um consenso estão intrinsecamente enraizadas numa competência comunicativa universal do homem que viabilizaria a opinião pública discursiva e argumentativamente formada. Assim, Habermas acaba por projetar a ficção da “comunicação ideal” e a esfera pública como situação/espço ideal de discurso como garantias apriorísticas de sucesso de um entendimento intersubjetivo.

Como ressalta Mészáros (2014, p. 81, grifos do autor),

ele tem de *pressupor* – na forma de uma “competência universal da espécie” – que aquilo que ele tem de *provar* é uma estratégia praticamente viável de emancipação em relação às restrições mutiladoras dos sistemas de dominação estabelecidos.

Thompson (1982), que por sinal é favorável a Habermas em muitos aspectos, salienta que o teórico alemão toma acriticamente como dado o que deveria ser demonstrado, ou seja, precisamente que a orientação simétrica para o entendimento mútuo é a finalidade básica de toda comunicação. Diz o autor assim:

O que a suposição de *simetria* de Habermas parece negligenciar, e o que suas ocasionais alusões ao modelo da “ação comunicativa pura” nada fazem para mitigar, é que as *repressões* que afetam a vida social podem operar de outros modos além da restrição ao acesso a atos de fala: por exemplo, restringindo o acesso a *armas*, *riqueza* ou *respeito*. [...] Habermas enfatiza que a aplicação da tese da simetria aos atos de fala representativos e reguladores pressupõe uma

referência à organização dos contextos de ação e, por isso, “a emancipação do discurso em relação às restrições impostas pela ação só é possível no contexto da *ação comunicativa pura*”. Isso não diminui o problema, porque a ação comunicativa é definida de modo a *excluir* as considerações de *interesse* e *estratégia*, de *poder* e *persuasão*: assim, estas últimas não são tratadas nem resolvidas pelo modelo da ação comunicativa pura, mas simplesmente ignoradas (THOMPSON, 1982, p. 298, grifos do autor).

A questão, portanto, é o fato desconcertante de que as sólidas relações e estratégias de poder socioeconômicas, políticas e ideológicas nas sociedades de classe, as quais Habermas precisa desprezar, tornam sua concepção dialógica e consensual totalmente idealista, pois tais relações ridicularizam todas as pretensões de tomar essa modalidade de comunicação ideal – que é, na verdade, fortemente condicionada – como uma instância genuína de diálogo intersubjetivo. Ademais, porquanto Habermas considera que as categorias marxianas de classe, consciência de classe, exploração, forças e relações de produção, e tantas outras, não são mais aplicáveis nos dias de hoje, ele não se apercebe que as margens de ação – inclusive de ação comunicativa – dos membros das diferentes classes e grupos sociais que participam dos espaços de discursividade são estruturalmente preconcebidas em favor da ordem social dominante. Por isso, “o resultado provável dos intercâmbios comunicativos de todos os indivíduos não pode estar sujeito ao mesmo modelo e reduzido a um denominador comum apriorístico”, assinala Mészáros (2014, p. 83). Na verdade, o caráter potencialmente consensual (ou pseudoconsensual) da comunicação que se desenrola nas esferas públicas de uma sociedade dividida em classes viria de acordo com a situação em se que realiza o diálogo, quer dizer, se entre indivíduos de uma mesma camada social defendendo os interesses comuns de sua classe, ou, em contraste, entre indivíduos que se identificam com classes e grupos sociais antagônicos.

Exatamente por isso, supor a possibilidade de um diálogo espontâneo e não condicionado numa esfera pública é uma atitude absolutamente idealista. Para Mészáros (2014), a ação comunicativa pura de Habermas é, em verdade, pura ficção. E continua:

É uma noção cercada por uma variedade de válvulas de escape, como as de “fala *possível*”, em vez de fala realmente ouvida ou produzida; “nós procedemos *contrafactualmente como se* assim o fosse”, em tal “fala possível”; “falantes *competentes*” (ou seja, os falantes que amavelmente se conformam às suposições definidoras de Habermas), em contraposição aos verdadeiros falantes; e “a *cláusula de idealização*: se a discussão pudesse ser conduzida de modo suficientemente aberto e se prolongasse bastante”, etc., etc. E não se torna menos fictícia por ser chamada, como o faz Habermas, de “*ficção inevitável*”. E ainda menos porque os poderosos do mundo histórico real (que está longe de ser “*simetricamente*” estruturado e orientado para o “*reconhecimento recíproco*”), que têm à sua disposição grandes riquezas e também as armas de “reserva atômica”, não têm nenhuma dificuldade em evitar e ignorar *todas* as implicações emancipatórias “possíveis” da “comunidade ideal de comunicação contrafactualmente possível” de Habermas (MÉSZÁROS, 2014, p. 90, grifos do autor).

Em suma, a abordagem habermasiana do agir comunicativo é, em sua essência, completamente ideológica, pois tenta explicar as inter-relações engendradas no âmbito das esferas públicas nas democracias contemporâneas por intermédio de uma dinâmica teórica das próprias ideias. A influência da ação comunicativa sobre os sistemas da burocracia e do mercado capitalista a que Habermas persegue não pode ser concretizada exclusivamente no plano do confronto discursivo das ideias, mas nos processos efetivos de desenvolvimento da vida material dos indivíduos, uma vez que os efeitos eficazes e práticos de uma esfera pública serão efetuados pela alteração de circunstâncias reais, materiais, e não por deduções puramente teóricas e discursivas. Já diziam Marx e Engels (2007), vale recordar, que não se muda o real com ideias, teorizações e interpretações do mundo, mas pela prática concreta de produção e reprodução das condições de vida. Da mesma forma, vimos que Marx e Engels (2007) criticaram Feuerbach por definir abstratamente, na religião, a essência humana, em vez de torná-la inteligível a partir do conjunto das relações sociais materiais. Na opinião

de Mészáros (2014, p. 103, grifo do autor), Habermas oferece-nos o mesmo tipo de solução idealista,

implantando nos indivíduos a “silenciosa generalidade” feuerbachiana de um “*mecanismo* linguístico” miraculoso, por meio do qual se supõe que a espécie emancipe os indivíduos, alcançando a reconciliação e conquistando a liberdade.

Na verdade, vê-se, em Habermas, uma oposição entre o “abstrato possível” e o “concreto real”. Em outras palavras, com sua teoria da ação comunicacional, Habermas mergulha no abstrato possível afastando-se do concreto real na medida em que não existe qualquer influência do mundo real e suas contradições sobre sua teoria, pois suas pretensões de validade são autorreferenciais e encerradas em si mesmas. A ligação que ele estabelece entre o núcleo altamente abstrato que orienta seus modelos e reflexões e as situações históricas reais dá-se, no máximo, na forma de um mero *dever ser* de orientação kantiana (MÉSZÁROS, 2014). Com efeito, particularmente no que tange à esfera pública, suas proposições representam mais um teor normativo vinculado aos princípios morais e deliberativos que tal esfera “deve” implicar (MELO, 2015), do que uma preocupação em compreender a realidade prática dessa arena social e como ela intervém eficazmente nos processos socioeconômicos e políticos vigentes.

Não bastasse isso, outro viés ideológico nas soluções oferecidas por Habermas concerne ao fato de que sua comunidade ideal de comunicação e sua situação de fala ideal, que se configuram no lócus discursivo da esfera pública política, preconizam uma visão do conflito social e de sua resolução potencial que, em última análise, pode ser qualificada de ingênua. Mészáros (2014, p. 99) observa que Habermas nada fala sobre quem tem efetivamente o poder de transformar, isto é, “reestruturar radicalmente – o sistema de decisão existente, altamente centralizado e burocratizado, no ‘dever ser’ ideal de uma alternativa completamente democrática e genuinamente participativa”. Segundo o autor,

Tendo, assim, rompido todos os laços com um agente social de emancipação historicamente identificável - ou seja, as classe existentes -, tudo o que restou a Habermas foram as suposições arbitrárias de uma pseudo-antropologia

transcendental, desde uma fictícia “necessidade primordial de autorreflexão” até a explicação do desenvolvimento social em termos de “um automatismo do não-poder-deixar-de aprender”. A isso ele acrescentou uma dedução circular e tortuosa sobre o “acordo” e o “consenso” (até o “consenso contrafactual”), garantidos pela “competência comunicativa”, concluindo seu discurso sobre o significado da “situação ideal as fala” na “comunidade ideal de comunicação” com esta afirmação axiomaticamente autotranquilizadora, ao mesmo tempo que singularmente não-esclarecedora: “Quando iniciamos um discurso e o continuamos por tempo suficiente, teria sempre de resultar no *consenso*, e ele seria *per se* um *consenso verdadeiro*” (MÉSZÁROS, 2014, p. 193).

Nesse diapasão, a esfera pública “ideal” e geradora desse “consenso verdadeiro” só poderia ser eficaz se estabelecida desde o início num mundo essencialmente livre de conflitos sociais, o que, por sua vez, tornaria totalmente redundante o trabalho dialógico-argumentativo dos “falantes ideais”. Assim, se levantamos os muros artificiais da comunidade ideal de comunicação contra os antagonismos persistentes no mundo real, se, portanto, as contradições objetivas da sociedade são apagadas, então o papel (redundante) dos interlocutores ideais de uma esfera pública ideal seria tão somente o de regozijar-se por um consenso fundamental já instituído (MÉSZÁROS, 2014). É dizer, se a esfera pública normativa em Habermas é um espaço isento de conflitos e constrangimentos externos, imune a ideologias e assimetrias de argumentação e poder – em virtude daquela competência comunicativa e cognitiva universal –, qual seria o sentido da busca discursiva por um “consenso verdadeiro” senão endossar e satisfazer-se com “o consenso” já pactuado *a priori*, ou seja, o consenso da ordem social burguesa estabelecida?

Por isso, o verdadeiro teor da teoria comunicativa habermasiana e da sua pragmática universal só pode ser ideológico e apologético, haja vista mistificar a permanência das contradições estruturais na sociedade capitalista e buscar uma superação fictícia das deficiências das “comunicações distorcidas” – as quais, diga-se de passagem, Habermas apreende como ideologias – utilizando os conceitos vazios dos

procedimentos formais de deliberação e das pretensões de validade (MÉSZÁROS, 2014).

Com efeito, **os delineamentos habermasianos da democracia deliberativa e de sua ética discursiva apontam para uma ideologia que expressa uma perspectiva não-conflituosa dos desenvolvimentos sociais contemporâneos e futuros, da qual a gestão social, na vertente aqui em debate, parece ser partidária.** Entendemos que a gestão social traz consigo as marcas de tal ideologia na medida em que se refere a um processo participativo de deliberação essencialmente fundado no entendimento recíproco entre os indivíduos, não no sentido da negociação ou convencimento, mas para o alcance do consenso normativo mediante um auto-entendimento ético-político e moral (TENÓRIO, 2008b; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011). Nesse sentido, alguns dos aspectos que revelam esse cariz ideológico da gestão social merecem ser aqui mencionados.

O paradigma da gestão social busca operar uma espécie de inversão na relação entre o Estado e a sociedade, de modo a enfatizar a última como a verdadeira protagonista nessa associação. Apoiando-se nas teses habermasianas, Cançado, Pereira e Tenório (2011, p. 102) argumentam que é na sociedade civil que se institucionalizam os discursos de interesse público capazes de solucionar problemas, “pois exercem influência sobre a formação institucionalizada da opinião e da vontade”, tudo isso sendo desenvolvido no terreno comunicativo das esferas públicas. É por esse caminho que, segundo tal perspectiva, a sociedade contemporânea emancipar-se-ia tanto do Estado como do mercado.

Todavia, essa inversão, essa “sociedade emancipada”, acontece somente na região de uma superestrutura teórica; é uma rearticulação ideológica, portanto, pois o Estado, queira a gestão social ou não, continua sendo, na realidade, o ente que institucionalmente regula e controla o metabolismo social como um todo, ao menos enquanto o Estado existir. Isso porque o Estado capitalista, como intérprete dos interesses políticos e econômicos dominantes (POULANTZAS, 1986), representa, em última instância, a alienação dos indivíduos em relação ao poder mais abrangente de tomada de decisões, visto que o Estado complementa e reforça, especialmente por intermédio das regiões ideológicas jurídica e política, “as práticas exploradoras globalmente interligadas do sistema produtivo capitalista” (MÉSZÁROS, 2014, p. 469). Não é demais ressaltar, ainda, que o político está sempre, direta ou indiretamente, mesclado com as ideologias, de modo que seria absurdo minimizar a eficácia prática do poder da ideologia na manipulação do

Estado para criar um “consenso” relativo aos principais aspectos conflituais, de acordo com sua função política essencial de garantir a coesão na formação social capitalista.

Nesse contexto, a gestão social, tal qual o fez Habermas, ignora completamente o próprio poder da ideologia, seja com relação aos seus aspectos mais positivos – e em sentido amplo do conceito –, seja quanto ao caráter mistificador das ideologias notadamente dominantes – em sentido restrito, portanto. Ao apresentar-se como um tipo de “ação gerencial dialógica voltada para o interesse público não estatal e para a realização do bem comum” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 103), a gestão social não pode deixar de reconhecer seu próprio caráter ideológico – ainda que se possa sustentar que ela se trata de uma ideologia alternativa ou contra-hegemônica –, como também não pode negligenciar o trabalho das ideologias dominantes às quais se opõe, e que, por detrás da fachada do interesse geral “bem compreendido”, ocultam, na realidade, conflitos fundamentais de interesses de classes e grupos sociais antagônicos.

Nessa linha, convém destacar que é natural que as ideologias dominantes tenham o interesse em preservar o *status quo*, em que até as desigualdades sociais mais patentes já se encontram estruturalmente entrincheiradas e estabelecidas. Em consequência, salienta Mészáros (2014), essas ideologias têm a vantagem de proclamar entusiasticamente as “virtudes” dos arranjos “consensuais”, de “unidade política” e “participação”, mistificando o fato de que a ordem social que elas defendem é necessariamente contaminada por contradições, por mais bem-sucedida que seja, ao longo do tempo, a reprodução do quadro estrutural hierárquico de dominação e subordinação e a aparência de “comunidade orgânica” e “interesses compartilhados e bem compreendidos”. Para não favorecer, paradoxalmente, às estratégias ideológicas daquilo que ela quer combater, a gestão social – quer dizer, seus ideólogos – deve atentar-se ao fato de que a ação dialógica que ocorre dentro de seus limites é sempre estruturalmente constrangida contra a possibilidade de um resultado que possa desafiar objetivamente os mais importantes alicerces da ordem social vigente, pois os indivíduos, dadas as suas posições de classe e camadas sociais, estão mais circunscritos num círculo de poder vicioso, material e pré-condicionado, do que imersos em espaços genuinamente abertos e livres de diálogo. Assim, apesar da completa negligência de boa parte dos interlocutores do campo da gestão social quanto a esse fato, é de crucial importância considerar cuidadosamente os artifícios discursivos (e não discursivos) das ideologias dominantes, bem como as operações

ideológicas dos aparelhos burocráticos do Estado, para não se cair na armadilha do “consenso” que é, na verdade, um resultado imposto de maneira mais ou menos unilateral, a partir das relações de poder dominantes, e que assume muitas vezes “a enganosamente não-problemática forma de um intercâmbio comunicativo ‘produtor de concordância’”, como bem aponta Mészáros (2014, p. 84).

A problemática dessas ilusões de consenso e participação totalmente tapeadoras não é nenhuma novidade nem para os partidários da proposta habermasiana e nem para os estudiosos da gestão social. As críticas marxistas de Nancy Fraser, desde a década de 1990, acerca da noção habermasiana de esfera pública, precisamente quanto à distinção entre a existência de *públicos fortes*, enquanto tomadores efetivos das decisões, e *públicos fracos*, aqueles que participam apenas da formação da opinião pública, têm implicações bastante úteis sobre a natureza ideológica da participação de grupos subalternos nos processos decisórios engendrados nas esferas públicas, embora a autora não tenha tratado especificamente do tema da ideologia em suas análises.

Fraser, além de contestar a exclusão das mulheres e dos operários do espaço público político, questiona o caráter unitário da esfera pública burguesa de Habermas: será que se pode falar de uma só esfera pública na qual exista um só público? Ou será que há públicos diversos dos quais apenas um detém hegemonia? E não terá sido tal hegemonia conquistada mediante relações conflituais e assimetrias de poder entre os variados públicos concorrentes? (SILVA, 2002).

Na concepção de Fraser (1990), não se pode isolar as arenas públicas de discursividade dos efeitos de uma sociedade estratificada, ou seja, uma sociedade baseada em um quadro institucional que gera desigualdades entre grupos sociais em relações estruturais de dominação e subordinação, pois tais desigualdades interferem nos processos deliberativos dessas esferas públicas, que tendem a operar no interesse das classes e grupos dominantes. Criticando o caráter burguês da esfera pública ideal habermasiana, Fraser (1990) aponta que esses espaços deliberativos funcionam sob a supervisão dos grupos dominantes, e, desse modo, restringindo o potencial crítico e argumentativo contestatório dos membros dos grupos sociais subordinados, os quais ela designa sob o termo *subaltern counterpublics*. Quanto aos membros de tais grupos subalternos, diz a autora que (1990, p. 66):

They would be less able than otherwise to expose modes of deliberation that mask domination by “absorbing the less powerful into a false ‘we’ that reflects the more powerful”.

Como se percebe, tal argumento remete à questão da natureza mistificadora e falsa tanto da participação nos processos decisórios quanto da força dos grupos subalternos para articular e defender seus interesses políticos. Tais reflexos ideológicos também se manifestam à medida que os grupos subordinados encontram-se especialmente vulneráveis diante de uma linguagem dominante. Segundo Fraser (1990), há no discurso político dominante termos poderosos usados frequentemente para restringir a legitimidade de alguns interesses, perspectivas e temas, priorizando outros. Ademais, não raro, ao assumirem a ideologia do consenso, do interesse geral compartilhado, etc., os grupos subordinados acabam mais por endossar “consensualmente” o poder dominante e a ordem estabelecida do que lhes representar algum tipo de constrição política efetiva.

A ilusão da participação na tomada de decisões nas arenas públicas de discursividade é também apontada por Fraser (1990) a partir da diferenciação que a autora sugere entre os chamados públicos fracos e públicos fortes, sendo que nos primeiros as deliberações ficam no plano dos embates discursivos informais, enquanto nos segundos as deliberações têm eficácia, entram na dimensão do concreto por meio da decisão formalizada, transformando-se em opções políticas, em ações e práticas efetivas. Conforme explica Fraser, os públicos fracos dizem respeito às associações voluntárias que não dispõem de poder decisório; suas atuações consistem em formação de opinião pública e não contemplam o processo decisório. Os públicos fortes, por outro lado, referem-se aos parlamentos soberanos e demais aparelhos estatais cuja prática deliberativa compreende tanto a formação da opinião quanto a formação da vontade, quer dizer, decisão política. Dessarte, como observa a autora, o poder da opinião pública só seria realmente efetivo no momento em que saísse do plano meramente discursivo e se traduzisse em poder de tomada de decisão.

No entanto, seguindo a letra de Fraser (1990), uma vez estabelecida a distinção entre os aparelhos do Estado e a sociedade civil, definida a esfera pública como estando inscrita nesta última, e distinguindo-se os públicos fracos dos fortes, então será impossível deixar de distinguir também o poder de tomada de decisão da formação da opinião. Sendo assim, as esferas públicas ideais de Habermas,

repousadas na sociedade civil, serão sempre incapazes de transpor a barreira para o lado do Estado, ou, em outras palavras, para o lado da tomada de decisão (SILVA, 2002). A resposta de Habermas (1992a, p. 452) a esse argumento é clara e vale a pena reiterar: “as discussões não governam”. Para ele, a tematização de problemas sociais é uma função que pode ser promovida no âmbito da esfera pública; já a problematização e a resolução de questões conflituais são atributos exclusivos dos aparelhos do Estado. Para Habermas, e ao contrário do que pretende Fraser, o poder comunicativo da esfera pública não pode substituir a lógica sistêmica da burocracia, pois a solidariedade ético-política da ação comunicativa não pode substituir o poder administrativo. Pode e “deve”, apenas, influenciar este último de forma indireta (SILVA, 2002). Dito de outra forma, quando Habermas afirma que as “discussões não governam”, está sugerindo que as deliberações incitadas na esfera pública “geram um poder comunicativo que não pode substituir a administração, mas apenas influenciá-la” (HABERMAS, 1992a, p. 452), uma influência, na opinião de Silva (2002), limitada ainda à justificação ou mera contestação do poder instituído. Com efeito, fica bastante difícil discernir a participação nesse poder comunicativo daquele participacionismo ideológico, falso, que já havia sido denunciado por Tragtenberg em suas críticas às teorias administrativas.

Finalmente, todas essas colocações levam-nos a uma última questão que julgamos ter implicações sérias para a gestão social: se a gestão social pretende ser um processo dialógico-participativo de tomada de decisão coletiva e, simultaneamente, um intermediário entre os aparelhos do Estado e a sociedade civil (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011), e sendo o poder decisório, no fim das contas, um preceito do sistema administrativo do Estado, como então a gestão social pode ser ao mesmo tempo o meio termo entre a formação informal da opinião pública e a formação formal da vontade (decisão), isto é, entre a esfera pública e os aparelhos do Estado, e ser ela mesma o processo decisório, visto que a decisão não está no meio, mas num dos extremos da relação: nos aparelhos administrativos do Estado? Esse imbróglio não pode ser solucionado senão com a adoção de uma concepção que apreenda a esfera pública a partir de outras categorias conceituais.

2.3.5 Por uma esfera pública eficaz

Indubitavelmente, a noção de esfera pública é de uma importância seminal para uma teoria social crítica e para uma prática política democrática (FRASER, 1990, 2007; MELO, 2015). Porém, como vimos, a forma como Habermas elaborou seu conceito não é inteiramente satisfatória, motivo pelo qual o conceito de esfera pública tem passado por algumas críticas e releituras ao longo dos anos. Tal qual afirma Fraser (2007), ao invés de ser pura e simplesmente rejeitada, a categoria habermasiana da esfera pública deve ser reconstruída com base em outros pressupostos, de maneira que ela possa iluminar verdadeiramente as possibilidades de uma emancipação política e, no caso da gestão social, que ela alcance coerência com aquilo que esta proposta de gestão dialógica de tomada coletiva e participativa de decisão almeja.

Nesse sentido, para os intentos da presente dissertação, duas indicações de um conceito de esfera pública mais alinhado à noção de gestão social aqui em debate devem ser registradas, tendo em vista os argumentos aludidos nas seções anteriores. A primeira concerne ao fato de que **a esfera pública “real” não deve ser concebida como uma arena de condições comunicativas “ideais”, que garantem aprioristicamente aos processos deliberativos ali levados a cabo um caráter essencialmente consensual.** As deliberações são processos conflituais que não aspiram a um resultado comum, isto é, a um consenso cognitivo, mas se referem ao andamento de negociações práticas, interações comunicativas cujos interesses são antagônicos e contraditórios, repletos de estratégias e influências ideológicas e de poder. A esfera pública, portanto, não deve ser tomada como dimensão do consenso (a não ser idealisticamente). Decerto, é na esfera pública que foram geradas dimensões de conflitos historicamente relevantes que se desdobraram em processos amplos de luta, conquistas e derrotas (cidadania, direitos, representação, participação). Exatamente por isso, nela se evidenciam historicamente a consciência política das classes dominantes, a exploração da classe operária e grupos subordinados, a exclusão das mulheres, a discriminação dos negros, etc., apesar de ali também se formarem politicamente ideais de liberdade, igualdade, justiça e inclusão (MELO, 2015). Assim, conforme assinala Melo (2015, p. 26), a esfera pública

É um espaço social conflituoso em que relações de poder que perpassam a experiência prática e a vida cotidiana trazem consequências para a esfera pública, podendo gerar tematizações públicas amplas e organizadas, manifestações de revoltas difusas e, se for o caso, impor transformações institucionais importantes.

Em suma, a esfera pública não representa uma instância inerentemente voltada para o consenso, mas uma rede de embates e negociações discursivas conflituais, de resistências e também de opressão, injustiças, discriminação, assimetrias de poder. O metabolismo social da esfera pública é, por assim dizer, um espaço degenerado, de menos civismo e mais interesses dominantes (MELO, 2015; PERLATTO, 2015). Ela é uma arena que põe sob tensão, resistência e movimento a hegemonia, mas também pode servir à autopromoção de tal hegemonia e dos interesses políticos e econômicos das classes e grupos sociais dominantes.

No nosso entender, portanto, a esfera pública não deve ser apreendida pela perspectiva da gestão social como a esfera de discursividade concebida normativa e idealisticamente por Habermas, ou seja, deve ser considerada menos como um espaço ideal de comunicação, lócus de um ethos democrático abstrato, e mais como uma dimensão de experiências práticas e reais. Deve ela ser defendida como um espaço onde as várias formas de consciência entram em confronto e cujos discursos devem necessariamente ter implicações práticas.

Por consequência, isso demanda a construção de uma noção de esfera pública inclusiva que contemple tanto a formação informal da opinião pública democrática quanto a tomada formal de decisão coletiva, é dizer, a efetiva partilha de poder decisório tal como preconizada pela gestão social. Para tanto, não basta que as interações dialógicas mobilizem uma vontade coletiva informal que, embora legítima, apenas gera influência sobre a tomada formal de decisão levada a cabo, em última instância, pelos aparelhos do Estado.

Conforme Fraser (2007), a opinião pública originada nos palcos de discursividade dialógica deve implicar uma força política tal que lhe garanta uma eficácia, isto é, uma capacidade de ser traduzida em decisões, leis e ações políticas efetivas a serem implementadas pelo conjunto dos aparelhos estatais. Essa eficácia implica tanto um processo de tradução, que, conforme explica Fraser (2007), consiste na conversão do poder comunicativo que emerge nas esferas públicas em leis e poder

administrativo, como também em capacidade do poder administrativo em realizar os delineamentos públicos relativos aos problemas e interesses da coletividade social, implementando efetivamente a vontade discursivamente formada.

CAPÍTULO 3

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Em grande parte, os rigores do conhecimento científico são inventados para controlar a neblina da incerteza que cerca nossa fala, a preço de reduzir a riqueza do real àquilo que sabemos controlar metodicamente.
(Pedro Demo)

3.1 O CASO E AS INQUIETAÇÕES INTER-RELACIONADAS DA PESQUISA

Antes de adentrarmos nas especificidades dos posicionamentos ontológico, epistemológico e teórico da presente pesquisa, bem como na caracterização dos procedimentos metodológicos aos quais recorreremos para sua realização, optamos por iniciar o Capítulo com uma contextualização preliminar do elemento central do fenômeno empírico que aqui nos propusemos a investigar, o qual designamos pela expressão geral de “esfera pública EBSERH/UFSC”. Este elemento central é o Hospital Universitário Professor Polydoro Ernani de São Thiago da Universidade Federal de Santa Catarina (HU/UFSC).

Por certo, a situação do HU/UFSC foi a razão primordial para a promoção de todas as deliberações, manifestações, protestos, processos administrativos, ações e decisões transcorridas na UFSC nos últimos três anos quanto à questão da adesão da Universidade à EBSERH. Precisamente, foram os problemas, demandas e dificuldades quantitativas e qualitativas de ordem técnica, financeira, de pessoal e de infraestrutura – cada vez mais acentuadas com o passar dos anos e dos governos – que acabaram por configurar uma esfera pública em torno da qual se concentraram as principais discussões e embates acerca dessas questões, isto é, uma rede de interações comunicativas constituída por atores diversos para deliberar, junto às instâncias administrativas governamentais e da Universidade, sobre a adesão ou não do HU/UFSC ao sistema de gestão hospitalar proposto pelo governo federal na busca por solucionar as condições precarizadas do hospital na prestação de seus serviços fundamentais. Apesar de abordarmos esses aspectos com maior detalhamento nas análises do Capítulo seguinte, é válido apresentar antecipadamente algumas informações sobre a realidade do HU/UFSC nos últimos anos, até para que possamos entender claramente a origem da relação do hospital universitário com o Programa Nacional

de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF) e com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

O HU/UFSC fora fundado em maio de 1980 com a precípua finalidade de ser um hospital-escola, depois de uma árdua jornada de lutas pela sua implantação. Trata-se de um hospital geral vinculado ao MEC, sendo o único hospital federal do Estado de Santa Catarina, podendo prestar serviços mediante convênios com o Estado e municípios. Na estrutura organizacional da UFSC, está constituído como um órgão suplementar, diretamente vinculado à Reitoria, cuja finalidade estatutária é, em linhas gerais, promover assistência, ensino, pesquisa e extensão na área da saúde e afins (UFSC, 2010; PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015).

Contava, inicialmente, com uma área construída de cerca de 22.000 m², de um total de 36.000 m² previstos no projeto inicial datado da década de 1960, que também pressupunha a abertura de 550 leitos. Porém, passados 35 anos de sua inauguração, a capacidade instalada do hospital atualmente gira em torno de 307 leitos²⁵ (somente 55,81% do projeto inicial), dos quais 101 estão hoje desativados (18,36% do total previsto originalmente), seja em decorrência de fechamento para obras de construção e reformas, seja porque sequer nunca chegaram a ser abertos por falta de pessoal, que é o caso mais comum. Até novembro de 2015 eram 1.332 servidores efetivos, mais 120 contratados pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU) e 340 profissionais de empresas terceirizadas, totalizando em 1.792 o número de colaboradores no HU/UFSC (PLANO DE REESTRUTURAÇÃO DO HU/UFSC, 2010; UFSC, 2014; PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015).

O hospital atende exclusivamente a usuários do SUS, em diversas especialidades médico-cirúrgicas e com a realização de uma gama variada de exames e diagnósticos, atuando em três níveis de assistência: atenção básica, média e de alta complexidade (PLANO DE REESTRUTURAÇÃO DO HU/UFSC, 2010; UFSC, 2014). Conforme estabelece o Regimento da Reitoria, em seu art. 36 da seção IV acerca do hospital universitário (UFSC, 2012), compete ao HU/UFSC:

I – atuar como campo de ensino, pesquisa e extensão nas áreas da saúde e afins, em consonância com os respectivos departamentos acadêmicos da Universidade;

²⁵ Mês de referência: novembro de 2015.

- II – prestar assistência à comunidade na área da saúde, em todos os níveis de complexidade, de forma universalizada e igualitária;
- III – manter assistência à saúde, harmonizada com o Sistema Nacional de Saúde;
- IV – promover a integração docente-assistencial;
- V – executar outras atividades inerentes à área ou que venham a ser delegadas pela autoridade competente.

A essas competências são acrescidos ainda os seguintes objetivos, consoante ao Regimento Interno do HU/UFSC (UFSC, 2010):

- I – ser campo de ensino, pesquisa e extensão na área de saúde e afins, em estreita relação e sob orientação das Coordenadorias e dos Departamentos de Ensino, que nele efetivamente atuam;
- II – prestar assistência à comunidade na área de saúde em todos os níveis de complexidade de forma universalizada e igualitária.

Desde 2012, o HU/UFSC recebe recursos do REHUF com vistas à recuperação e reestruturação da infraestrutura física. O REHUF, instituído pelo Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010, concebido no âmbito do governo federal, é destinado à reestruturação e revitalização dos Hospitais Universitários Federais (HUFs) integrados ao SUS, mediante a criação de condições materiais e institucionais para que esses hospitais possam desempenhar plenamente suas funções em relação às dimensões do ensino, pesquisa, extensão e assistência à saúde (BRASIL, 2010).

Segundo o art. 3º do Decreto supramencionado, o REHUF orienta-se pelas seguintes diretrizes aos HUFs: i) a instituição de mecanismos adequados de financiamento, igualmente compartilhados entre as áreas da educação e da saúde; ii) a melhoria dos processos de gestão; iii) a adequação da estrutura física; iv) a recuperação e modernização do parque tecnológico; v) a reestruturação do quadro de recursos humanos dos hospitais universitários federais; e vi) o aprimoramento das atividades hospitalares vinculadas ao ensino, pesquisa e extensão, bem como à assistência à saúde, com base em avaliação permanente e incorporação de novas tecnologias em saúde (BRASIL, 2010).

Dentre as ações elencadas pelo Decreto para realizar tais diretrizes estão a reforma de prédios e construção de unidades hospitalares novas e a implantação de processos de melhoria de gestão de recursos humanos. Ainda de acordo com o discurso da norma legal,

cabe aos Ministérios da Saúde, da Educação e do Planejamento Orçamento e Gestão elaborar, conjuntamente, grupo de parâmetros que contribua para a definição dos quadros de lotação de pessoal, à luz da capacidade instalada e das plataformas tecnológicas disponíveis (BRASIL, 2010).

Apesar de verificarmos claramente que essa política do governo federal sugere um suposto alinhamento entre a ampliação das estruturas físicas e tecnológicas dos hospitais universitários e a questão da contratação de pessoal para suprir adequadamente essa expansão, essa não é a realidade do HU/UFSC, assim como dos outros HUFs. A esse respeito, Sodré et al. (2013, p. 366) defendem que:

Atualmente, os HUFs apresentam quadros de servidores insuficientes, instalações físicas deficientes e subutilização da capacidade instalada para alta complexidade, reduzindo assim a oferta de serviços à comunidade. Essa conjuntura tem implicado fechamento de leitos e serviços, bem como em contratações de mão de obra terceirizada (situação considerada ilegal pelo Tribunal de Contas da União). Dados do MEC mostram que em 2008, 1.124 leitos foram desativados nessas instituições sob a justificativa de escassez do quadro de pessoal.

Nesse contexto, a despeito da ampliação das estruturas do hospital e o consequente aumento dos serviços prestados aos usuários do SUS e das demandas acadêmicas, tal expansão não é atrelada à contratação de pessoal para compor os novos postos de trabalho necessários. Para termos uma ideia, o número de servidores no hospital cresceu apenas 2,4% no período de 2010 a 2015. A Unidade de Terapia Intensiva (UTI) Neonatal, por exemplo, foi uma das primeiras unidades reformadas com recursos do REHUF. Entretanto, por insuficiência de pessoal, dos dezenove leitos disponíveis apenas doze foram abertos. A Unidade de Transplante, que possui dezenove leitos, até o momento também não foi colocada em operação em decorrência da falta de pessoal. A Clínica Médica III, com 27 leitos, foi fechada em maio de 2013 pelo mesmo motivo. Outras tantas unidades estão com obras na fase final, mas a previsão para sua reativação continua prejudicada em razão da indisponibilidade de profissionais. Para manter-se adequado à legislação e às exigências normativas da vigilância sanitária, e diante do seu quadro de pessoal disponível, o hospital viu-se na situação de ter

que fechar leitos. A reabertura desses leitos, portanto, depende da contratação de mais pessoas (PLANO DE REESTRUTURAÇÃO DO HU/UFSC, 2010; UFSC, 2014).

Em 2008, ano de patente crise em relação ao quadro de pessoal do HU/UFSC, uma unidade inteira de internação foi fechada, resultando numa redução de 150 internações por mês, considerando-se o período médio de sete dias de internação. Naquele momento, uma ação civil pública foi impetrada junto ao Ministério Público Federal (MPF), mediante a qual foi autorizada a contratação de 196 servidores via processo seletivo simplificado. No ano seguinte, o governo federal criou o Adicional por Plantão Hospitalar (APH), que serve para a cobertura de atestados longos em serviços essenciais para o atendimento de pacientes em estado crítico e para a adequação de escalas de trabalho, não contemplando, contudo, servidores de áreas administrativas (PLANO DE REESTRUTURAÇÃO DO HU/UFSC, 2010; UFSC, 2014).

Tais iniciativas, todavia, passam longe de oferecerem uma resolução definitiva para os problemas relacionados à carência de profissionais no hospital, na medida em que somente conseguem, ainda que insuficientemente, promover a reposição de servidores em função de aposentadorias, exonerações e eventuais demissões. Assim, não ocorre uma efetiva ampliação do quadro de pessoal do HU/UFSC. Mesmo desconsiderando as obras atualmente em ampliação, o déficit de pessoal para readequar a capacidade hoje instalada é de aproximadamente 1.035 profissionais. Se levarmos em conta o crescimento da estrutura do hospital e a necessidade estimada de quinhentos leitos para atender adequadamente às demandas dos cursos da área da saúde, logo esse número seria bem maior.

Ante esse contexto, a EBSEERH apresenta-se como a única opção colocada pelo governo federal na tentativa de repor e ampliar o quadro de pessoal do HU/UFSC. Para tanto, é preciso aderir à mesma. A EBSEERH é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e figura como o órgão do governo federal responsável pela gestão do REHUF (MEC, 2013). Segundo a Lei nº 12.550/2011, a EBSEERH terá por finalidade **a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a prestação às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, observada, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, a autonomia universitária** (BRASIL, 2011).

Em princípio, segundo o discurso do governo federal, “não haverá prejuízo à autonomia das universidades federais sobre a gestão dos hospitais universitários” (MEC, 2013, p. 4), tanto que é “facultativa” a escolha das instituições universitárias quanto à adesão ao não à Empresa. No caso das universidades federais que não aderirem à EBSEH, o governo tem garantido que estas continuarão a ter seus hospitais contemplados pelo REHUF. Entretanto, “a solução apontada pelo governo federal para a recomposição da força de trabalho dos hospitais foi a criação da EBSEH” (MEC, 2013, p. 6).

Dessarte, a partir de 2013 formou-se na UFSC um espaço público de discursividade, que aqui denominamos esfera pública EBSEH/UFSC, em que diversos atores e grupos sociais mobilizaram-se e articularam-se para deliberar, protestar, manifestar-se, seja contra ou a favor à proposta, acerca da adesão ou não do HU/UFSC ao sistema da EBSEH.

O pontapé inicial para a formação da esfera pública EBSEH/UFSC foi a decisão do Conselho Universitário (CUn), na 18ª sessão ordinária realizada em 29 de setembro de 2012, de criar um grupo de trabalho para promover discussões e apresentações sobre a EBSEH à comunidade universitária da UFSC. Mediante a Portaria nº 1249/2013/GR, de 15 de julho de 2013²⁶, a administração central da Universidade criou então a “Comissão para Analisar as Discussões sobre a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH)”, composta por representantes da administração central, docentes, discentes, servidores técnico-administrativos, representantes da gestão do HU/UFSC e membros de organizações da comunidade externa.

Vale lembrar que, no que concerne precisamente ao lócus desta pesquisa, como uma esfera pública é uma rede de interação discursiva e um fluxo de comunicação, informações e práticas anarquicamente estruturado e aberto ao meio social – ou seja, não é sistema, não é organização e nem instituição (SILVA, 2002; LUBENOW, 2012; HABERMAS, 1992b) –, a delimitação dos contornos do espaço público EBSEH/UFSC deu-se a partir da imersão do pesquisador no fenômeno investigado, especialmente por ocasião da descrição dos aspectos contextuais que nos ajudaram a compreender o metabolismo social dessa esfera pública, bem como da identificação e mapeamento dos atores e grupos sociais participantes e da análise das práticas

²⁶ Essa Portaria foi mais tarde alterada pelas Portarias nº 1540/2013/GR, de 9 de agosto de 2013, e nº 1726/2013/GR, de 6 de setembro de 2013, para substituições e inclusões de outros membros da Comissão.

discursivas, ações, mobilizações, articulações, decisões ali levadas a cabo, conforme evidenciaremos no Capítulo 4.

Impende retomarmos também alguns dos pressupostos teórico-conceituais sobre os quais nos amparamos no desenvolvimento da presente pesquisa, já apresentados no Capítulo 2. Com base nos delineamentos marxianos, vimos que a ideologia, em concepção ampla do termo, pode ser encarada como uma forma de consciência social que tem implicações práticas, isto é, opera na realidade objetiva mediante diversas formas, regiões ou superestruturas ideológicas – moral, jurídico-política, religiosa, estética, filosófica, teórica, e assim por diante –, com o propósito de resolver os conflitos travados entre as classes e grupos sociais de uma formação social. Argumentamos ainda que, numa concepção restrita, as ideologias dominantes, em especial, têm dentre suas estratégias fundamentais, ou apresentam como conteúdos que lhes são mais característicos, os artifícios da mistificação, da falsidade, da distorção, da lógica das aparências. A partir de um enfoque crítico de burocracia, apoiamos-nos numa distinção entre burocratismo e burocracia, sustentando que esta última, enquanto sistema de dominação controlado por uma categoria social específica, está em relação íntima com a ideologia, seja porque apresenta-se não como centro de poder político das classes dominantes, mas como unidade que encarna o interesse geral, seja em razão de expressar uma ideologia da dominação que está alinhada à ideologia dominante capitalista, ou seja porque a burocracia utiliza-se do poder da ideologia para legitimar o seu poder burocrático, por meio de estratégias, práticas e discursos ideológicos. Em seguida, vimos que a gestão social nasce como proposta antitética à organização burocrática, numa perspectiva de tomada de decisão coletiva assentada nos pressupostos habermasianos idealizados da democracia deliberativa, da ação comunicacional, da ética discursiva, das pretensões de validade dos atos comunicativos e da esfera pública como comunidade ideal de discurso, os quais apontam para uma ideologia não-conflituosa dos desenvolvimentos sociais.

Considerando a realidade da esfera pública EBSEH/UFSC – em seu contexto, discursos, práticas, ações, interlocuções, mobilizações e articulações ali intercorridos entre diversos atores –, bem como os delineamentos teórico-conceituais desenvolvidos para a abordagem desses elementos empíricos do objeto *in casu*, a indagação central que conduz esta pesquisa é: **Que ideologias, sejam em concepções amplas ou restritas, estão investidas nas inter-relações práticas e discursivas da burocracia e dos princípios deliberativos da gestão social no âmbito das deliberações e decisões intercorridas na esfera pública**

EBSERH/UFSC, no que tange à adesão do HU/UFSC à EBSEH?

Com base nesse problema de pesquisa previamente exposto e nos objetivos elencados, elegemos também algumas inquietações inter-relacionadas aos objetivos da pesquisa, sobre as quais buscaremos analisar e refletir. Assim, temos o seguinte:

- a) **Descrever e compreender a situação atual do HU/UFSC tendo por base o contexto social, jurídico-político e econômico, além de aspectos ideológicos, em torno da EBSEH, do REHUF e dos HUFs.**
 - Tarefa necessária para compreensão dos problemas e demandas atuais do HU/UFSC e do contexto social, jurídico-político e econômico, além de aspectos ideológicos, em torno da questão da EBSEH e da política do REHUF nos HUFs.

- b) **Identificar os principais atores sociais de interesse que constituem o metabolismo social da esfera pública EBSEH/UFSC.**
 - Tarefa fundamental para delimitação do campo da pesquisa, especialmente no que tange aos contornos da esfera pública em análise, precisamente quanto aos indivíduos e grupos sociais que participaram das deliberações e decisões intercorridas nessa arena pública.

- c) **Descrever e analisar discursos, práticas, ações, interlocuções, mobilizações, articulações estabelecidos nos espaços de discursividade da esfera pública EBSEH/UFSC.**
 - Quais discursos e práticas representam, correspondem ou estão associados aos aparelhos da burocracia e quais estão alinhados aos pressupostos deliberativos da gestão social, ou ambos os casos?
 - São constituídos públicos fracos e públicos fortes nas deliberações e decisões travadas nessa esfera pública? Há a configuração de grupos dominantes e subalternos?

- d) **Descrever e analisar as ideologias (em concepções amplas ou restritas) embutidas nos discursos, práticas, ações, articulações, modos de operação e estratégias ideológicas da burocracia e da proposta da gestão social no âmbito das**

deliberações e decisões intercorridas na esfera pública EBSEH/UFSC.

- Que ideologias, em sentido neutro ou crítico, estão expressas, explícita ou mistificadamente, nos discursos e práticas da burocracia e da gestão social no contexto das deliberações e decisões sucedidas na esfera pública EBSEH/UFSC?
- Que estratégias ideológicas são operadas pela burocracia e pela gestão social nos discursos, práticas e ações promovidas nas discussões travadas na esfera pública EBSEH/UFSC para defender, sustentar, legitimar ou impor suas posições e interesses políticos?
- A burocracia se apropria dissimuladamente do discurso da gestão social, por meio de estratégias, discursos e práticas ideológicas, para sustentar, legitimar ou impor as posições e interesses políticos aos quais está alinhada?
- A esfera pública EBSEH/UFSC configura-se num espaço genuíno de ação dialógica fundada nos princípios da cidadania deliberativa da gestão social? Há a incidência concreta dos princípios deliberativos da gestão social sobre a formulação da opinião pública e das decisões travadas na esfera pública EBSEH/UFSC?
- A esfera pública EBSEH/UFSC contempla uma tomada de decisão efetiva e participativa, nos termos da gestão social, ou a opinião pública gerada dos discursos e práticas construídas nessa arena dialógica limita-se a influenciar o poder administrativo?
- As práticas, discursos e ações intercorridos na esfera pública EBSEH/UFSC indicam uma tradução eficaz do poder comunicativo dialogicamente emergido em decisões no contexto da EBSEH/UFSC?
- Os pressupostos idealizados da esfera pública habermasiana como uma comunidade de fala ideal se concretizam no metabolismo social da esfera pública EBSEH/UFSC?

3.2 ENQUADRAMENTO ONTOLÓGICO-EPITEMOLÓGICO DA PESQUISA

A ontologia refere-se à forma como encaramos a natureza da realidade, ao modo como entendemos o mundo social, e remete àquilo que podemos saber sobre ele (GUBA; LINCOLN, 1994). Há, evidentemente, perspectivas ontológicas diversas, diferentes percepções acerca de quais são os componentes essenciais da realidade social. O que não há é uma verdade universal que possa ser tomada como tácita. Nesse sentido, a definição de um posicionamento ontológico claro do mundo social deve ser o primeiro passo a ser dado num planejamento de pesquisa (RESENDE, 2009a; MASON, 2002).

Neste trabalho vinculamo-nos à **ontologia do realismo crítico (RC)**²⁷, cujo princípio basilar é de que existe um mundo real “lá fora”, incluindo o mundo social, que existe independente do nosso conhecimento, percepção ou concepção sobre ele. Para Roy Bhaskar (1989), nessa versão crítica de realismo, o mundo social real deve ser concebido como sendo aberto, estruturado, diferenciado e mutável, constituído por diferentes estratos (físico, biológico, semiótico, químico, etc.) e domínios (real/potencial, realizado/*actual* e empírico) (RAMALHO, 2006). Contrariando uma abordagem realista ingênua, segundo a qual o que existe é equivalente ao que poderia existir e o objeto empírico é tomado como separado de nosso conhecimento sobre ele, bem como um realismo empírico, que consideraria o fenômeno como aquilo que se conhece sobre ele, Bhaskar (1989) sugere uma ontologia estratificada do mundo social, propondo a existência de três estratos da realidade: o **potencial**, o **realizado** e o **empírico**²⁸.

O **domínio do potencial** diz respeito “ao que quer que exista, seja natural ou social, independentemente de ser um objeto empírico para nós e de termos uma compreensão adequada de sua natureza” (SAYER, 2000, p. 9). Esse domínio corresponde aos objetos, estruturas internas generativas ou mecanismos e poderes causais dos elementos sociais. De acordo com Sayer (2000), tais objetos, sejam eles físicos,

²⁷ Esclarecemos, de antemão, que não temos o propósito de oferecer uma discussão aprofundada sobre a vertente do realismo crítico, bastando apenas enfatizar alguns dos aspectos que consideramos essenciais para a discussão aqui proposta.

²⁸ Esses estratos também são comumente designados, respectivamente, como *real*, *actual* e *empírico* (RESENSE, 2009).

como os minerais, ou sociais, como as burocracias e as esferas públicas de discursividade, são dotados de certa estrutura e poderes causais, isto é, têm capacidade de se comportarem de formas particulares, e têm também tendências causais ou poderes passivos, ou seja, suscetibilidades a certas mudanças. Nesse domínio, mecanismos gerativos de diversos estratos (físico, biológico, social, linguístico, etc.) operam simultaneamente com seus poderes causais acarretando efeitos imprevisíveis em outros domínios, relativos a eventos e experiências. Por isso, o domínio do potencial é o lócus de forças capazes de propiciar ou restringir eventos. Como exemplifica Resende (2009a, p. 20),

uma pessoa desempregada pode, em termos de estruturas internas – físicas, biológicas, mentais –, ser potencialmente capaz de trabalhar, se tiver um emprego; essa capacidade permanece existente mesmo quando ela está desempregada, ou seja, existe no plano do potencial – ainda que não se concretize no plano do realizado. Pesquisadores em RC interessam-se pelo que existe e pelo que potencialmente existiria de acordo com os poderes causais daquilo que estudam.

Assim também é no âmbito das esferas públicas: elas, enquanto arenas sociais de discursos, práticas e conflitos, são permeadas por poderes e mecanismos causais potenciais – espaço físico e tempo para reuniões e interações sociais, recursos semióticos e comunicativos disponíveis aos atores sociais, legislações, regras, burocratismos, ideologias, por exemplo – que tanto podem configurá-las em instâncias eficazes de decisão formal como restringi-las em espaços de mera geração de opinião pública informal de influência.

Enquanto o potencial refere-se às estruturas, mecanismos e poderes causais dos elementos sociais, o **domínio do realizado** concerne “ao que acontece quando esses poderes são ativados” (SAYER, 2000, p. 10), isto é, àquilo que esses poderes fazem e ao que acontece quando eles são ativados. No caso do exemplo supracitado, sobre o desemprego, no domínio do potencial identifica-se o poder, a capacidade potencial do sujeito para trabalhar, ao passo que no realizado identifica-se o trabalho como exercício desse poder e seus efeitos, caso a pessoa venha, de fato, a trabalhar, ou mesmo o bloqueio²⁹ desse

²⁹ A autora ressalta que o termo “bloqueio”, nesse caso, não está sendo usado numa perspectiva determinista, e sim, contingencial.

potencial devido a contingências contextuais (RESENDE, 2009a), tal como ocorre também na esfera pública: é no domínio do realizado que “se sucede” a esfera pública eficaz, que contempla as decisões, ou a esfera pública geradora apenas de poder comunicativo. Esse domínio é, portanto, o nível dos eventos que passam por nossa experiência ou não e que se localizam entre o mais abstrato (estruturas, mecanismos e poderes) e o mais concreto (eventos experienciados) (RAMALHO, 2006).

Por fim, o **domínio do empírico** é definido como o domínio das experiências efetivas, das observações, ou seja, a parte do potencial e do realizado que é experienciada por atores sociais. O empírico é o que percebemos da ativação das estruturas, das potencialidades e das realizações. Dessarte, enquanto o potencial e o realizado são dimensões ontológicas, o empírico é uma dimensão epistemológica (FAIRCLOUGH; JESSOP; SAYER, 2000), e é através dessa dimensão que buscaremos acessar a realidade, quer dizer, o realizado e o potencial, da esfera pública EBSEH/UFSC.

Isso porque, na vertente do RC, não podemos tomar como possível acessar diretamente o domínio do potencial, senão a partir do nosso conhecimento sobre ele, ou seja, a partir do realizado e do empírico. Todavia, para um realista crítico é uma falácia epistêmica pretender, por um lado, estudar o “mundo real” de forma objetiva e axiologicamente neutra, haja vista que só podemos estudar esse mundo real partindo de nossas experiências sobre ele, e, por outro, conceber o mundo como constituído somente pelo domínio empírico, isto é, apenas por aquilo que experienciamos (RAMALHO, 2006). Assim, não podemos, segundo Bhaskar (1978, p. 36), reduzir “o que é” a “o que sabemos sobre”, assim como nem sempre “o que sabemos sobre” elimina todas as possibilidades do que “realmente é”. Por outras palavras, nossa capacidade de observar e experimentar efeitos e ações sociais não esgota o que poderia existir ou de fato existe (RESENDE, 2009a; SAYER, 2000).

Nesse sentido, a estratificação como característica ontológica da realidade social implica considerar que nem tudo o que poderia acontecer em função das estruturas internas dos objetos causais acontece de fato, na medida em que há contingências contextuais que podem restringir esses mecanismos. Igualmente, significa dizer que nem tudo o que é concretizado em eventos é captado em nossa experiência (RESENDE, 2009a; BHASKAR; LAWSON, 1998).

O RC considera a impossibilidade de pesquisas científicas acessarem diretamente o estrato empírico da realidade sem passar pelo

crivo do pesquisador. Dessarte, no que se refere especificamente ao nosso posicionamento epistemológico, entendemos que a realidade é constituída na sua determinação histórica, implicando valores e crenças de classes e grupos sociais dominantes. Por isso, é indissociável a relação entre a realidade e o sujeito do conhecimento, o que nos leva a adotar uma **epistemologia transacional e subjetivista**: transacional na medida em que a realidade é constituída da própria inter-relação entre o sujeito e o objeto; subjetivista na medida em que a realidade é concebida a partir da visão de mundo do sujeito, que a interpreta e cria significados intencionais (GUBA; LINCOLN, 1994), é dizer, a compreensão do mundo social sempre é mediada por nossos conhecimentos e teorias do mundo social.

Uma vez que o objeto ora em estudo é um fenômeno fundamentalmente discursivo, podemos dizer que o estrato semiótico ocupa um espaço substancial na natureza empírica do fenômeno. Assim, pretendemos fazer uso da Análise de Discurso Crítica (ADC), na vertente inglesa cujo expoente é Norman Fairclough, como um momento do método da pesquisa, vertente que guarda coerência com os posicionamentos ontológico e epistemológico aqui assumidos.

Com base na ontologia realista crítica, a ADC considera a semiose, ou linguagem, como um estrato da realidade, o estrato semiótico, e como um momento das práticas sociais (RAMALHO, 2006) que internaliza traços de outros estratos assim como exerce efeitos sobre eles. A ADC parte da premissa de que o discurso é uma forma de ação social (FAIRCLOUGH, 2001), pois as questões sociais são, em parte, questões discursivas (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999), e pressupõe também que por meio da linguagem importantes aspectos da realidade social podem ser compreendidos e revelados.

Segundo Fairclough (2003, p. 25), “práticas sociais podem ser vistas como articulações de diferentes tipos de elementos sociais que são associados a áreas particulares da vida social”, e representam a conexão entre a sociedade e as pessoas vivendo suas vidas (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999). Dentre os elementos articulados pelas práticas sociais está o discurso e, logo, a linguagem, juntamente com outros elementos sociais de caráter não discursivo (FAIRCLOUGH, 2003), os quais nos interessam tanto quanto os discursos.

Portanto, convém salientar que apesar das esferas públicas de discursividade constituírem uma realidade cujo estrato semiótico tem certa proeminência em relação a outros estratos, ela é também dotada de práticas e ações sociais efetivas de natureza não-discursiva ou extradiscursiva, as quais buscaremos acessar por intermédio de

procedimentos metodológicos suplementares, tais como a análise contextual, a pesquisa documental e a observação direta não-participante.

Isso porque nossos esforços de pesquisa não se limitam a compreender os discursos em si, mas interpretar e entender a realidade por trás dos discursos, especificamente as ideologias investidas explícita ou implicitamente nos discursos da esfera pública EBSEH/UFSC, tendo em vista os objetivos de pesquisa estabelecidos. Nesse sentido, seguindo Lefort (1974), consideramos que nenhuma ideologia pode realizar-se sem se descobrir, isto é, sem se expor como um discurso, sendo o discurso, por certo, uma forma de materialização da ideologia (PÊCHEUX, 1990). Em vista disso, temos em conta que a ideologia é também um fenômeno discursivo ou semiótico, pois a prática discursiva, como veículo favorito da ideologia, é a responsável por sua construção linguística, sendo na linguagem que a ideologia se faz penetrantemente presente (FAIRCLOUGH, 1989). Por isso, é possível aduzir que o discurso realiza um trabalho ideológico (FAIRCLOUGH; MULDERIG; WODAK, 2011).

Nossas preocupações, contudo, não envolvem somente o que os atores *dizem*, mas também aquilo que *fazem* (ou não fazem) no âmbito da esfera pública, ou seja, nossas inquietações contemplam o estrato de práticas, ações, acontecimentos com implicações reais concretas, não só instanciações discursivas, embora tal estrato esteja em associação com o estrato semiótico do fenômeno. Desse modo, na ADC vinculada ao RC, o discurso é um dos momentos constituintes das práticas sociais, ao lado de outros momentos igualmente importantes, como a atividade material, as relações sociais e os fenômenos mentais. Como elemento das práticas sociais, o discurso constitui os outros elementos sociais assim como é influenciado por eles, numa relação dialética de articulação e internalização. Dessarte, por meio de análises de amostras discursivas historicamente situadas podemos perceber as interações entre o discurso e os outros momentos das práticas sociais (RESENDE; RAMALHO, 2006).

Exatamente por isso, e até para realizar epistemologicamente todo o potencial da perspectiva ontológica adotada, isto é, baseada em uma realidade social estratificada (RESENDE, 2009a), lançaremos mão de uma extensa análise contextual e documental que nos possibilite apreender as relações entre representações discursivas e questões práticas concretas. Nessa linha, Fairclough, Jessop e Sayer (2002, p. 2) sugerem que “[...] pode ser necessário ou apropriado suplementar a ADC com análises mais concretas-complexas dos domínios

extradiscursivos”. É dessa maneira que teremos condições de compreender as ideologias embutidas nos discursos, haja vista que não se pode decidir se uma afirmação é ideológica ou não a examinando isoladamente de seu contexto discursivo, pois um fragmento de linguagem pode ser ideológico em um contexto e não em outro. Assim, as ideologias não podem ser compreendidas senão a partir da relação de um enunciado com seu contexto social (EAGLETON, 1997).

Impende esclarecer, ainda, que nosso propósito foi trabalhar com discursos espontâneos, originais, no sentido de não interferência do pesquisador na sua produção e no instante da fala, motivo pelo qual optamos por não utilizar entrevistas – aliás, cremos que apesar das virtudes desse instrumento de pesquisa, ele pode nos oferecer uma compreensão bastante limitada da realidade se não bem construído e aplicado. Assim, conteúdos discursivos provenientes dos debates institucionais, das sessões do CUn, de manifestações e reportagens jornalísticas, por exemplo, foram assistidos e gravados nos momentos exatos em que aconteceram e posteriormente transcritos na forma textual para a construção do corpus discursivo de análise, composto juntamente com outros conteúdos documentais.

3.3 POSICIONAMENTO TEÓRICO DA PESQUISA

A preocupação em “desvelar”, digamos assim, as ideologias investidas nas práticas e discursos da burocracia e da gestão social no contexto da esfera pública EBSEH/UFSC não poderia ter nos levado a adotar outro posicionamento teórico que não o de uma **teoria crítica**.

Trata-se aqui de uma pesquisa crítica porque nossas inquietações partem da burocracia como sistema de poder e das formas de consciência ideológicas que visam a encobrir as contradições sociais reais e a sustentar a ordem social estabelecida, as relações de dominação, de opressão e de alienação entre grupos e classes sociais, de sorte que a tarefa principal de uma teoria crítica é denunciar a repressão, o controle e a exploração que solapam as possibilidades de emancipação dos sujeitos. Nesse sentido, diz Faria (2009b, p. 513):

O problema central de uma teoria crítica, portanto, consiste em esclarecer em que medida as instâncias obscuras (que se operam nos bastidores organizacionais, nas relações subjetivas e no inconsciente individual) e manifestas (especialmente as referentes ao regramento e às

estruturas formais) dão conteúdo às configurações do poder nas organizações [...] incorporando o que não pode ser dito, que se reproduz em seus porões, ao que é possível falar, ao que pode ser manifesto às claras, de maneira a criar um mundo ao mesmo tempo de racionalidades (de regras, objetivos, políticas, processos produtivos, planos, estratégias, etc.) e de (inter)subjetividades (símbolos, ritos, imaginários e mitos), com seus paradoxos e contradições.

Como partidário de um mundo melhor, um pesquisador crítico tem de buscar romper e contestar a ordem vigente (KINCHELOE; McLAREN, 2006), tem de ir à raiz dos problemas, não se contentando com análises de superfície, cuja compreensão da forma sem o conteúdo e a constatação da aparência sem a essência (FARIA, 2009b) torna o esforço de pesquisa totalmente improfícuo. Dessarte, uma pesquisa crítica é, como sustenta Faria (2009b), inerentemente radical, pois pretende descobrir e revelar os reais antagonismos e contradições sociais, o que, em certos casos, acarreta um conhecimento perigoso, do tipo que incomoda as instituições e os grupos dirigentes, porquanto ameaça derrubar os regimes sustentados pelo *status quo* (KINCHELOE; McLAREN, 2006).

Nesse sentido, Kincheloe e McLaren (2006) argumentam que uma teoria crítica preocupa-se intensamente com a compreensão das diversas e complexas formas mediante as quais o poder opera opressivamente para dominar e influenciar a consciência dos sujeitos. Por isso, pensamos que ao promover uma crítica às ideologias incrustadas em discursos burocráticos, bem como ao caráter idealista dos pressupostos habermasianos nos discursos da gestão social, no contexto das deliberações e decisões relativas à adesão do HU/UFSC à EBSEH – procurando, por exemplo, analisar e compreender as reais circunstâncias e contradições de tomada de decisão, as pressões explícitas e ideologizadas do aparelho do Estado para compelir à adesão, a verdadeira essência da participação engendrada nessa arena pública de discursividade –, estamos, em alguma medida, cumprindo esse papel de questionar e confrontar a ordem dominante.

Esta pesquisa é fundada na teoria crítica também porque propõe uma reflexão sobre questões de autodireção e de igualitarismo democrático (KINCHELOE; McLAREN, 2006), já que abordamos a perspectiva da gestão social como uma alternativa antinômica à teoria antidialógica dominante nas organizações, uma gestão democrática,

portanto, baseada na dialogicidade, na intersubjetividade e na participação paritária, não obstante as problemáticas decorrentes do seu vínculo com a teoria habermasiana. Nesse particular, Faria (2009b) afirma que uma teoria crítica em estudos organizacionais deve não só denunciar formas de opressão como também deve assumir um compromisso histórico com o anúncio de propostas que busquem construir uma sociedade isonômica, estabelecida pelos fundamentos da justiça, da liberdade e da verdadeira democracia.

Ademais, compartilhamos da visão de que a emancipação política é uma possibilidade genuína dos seres humanos, ainda que sejam inúmeras as forças que os empurram para longe do controle de suas próprias vidas, apartando-os das decisões que lhes afetam crucialmente e da autonomia sobre seu trabalho e suas atividades cotidianas. A noção de emancipação, entretanto, deve ser sempre vista com cautela, pois muitos autores já ressaltaram que ninguém nunca pode estar plenamente emancipado do contexto social e político que o produziu (KINCHELOE; McLAREN, 2006). Ainda que a emancipação seja mais um ideal a ser eternamente buscado, cabe à teoria crítica o papel de expor as forças e formas de consciência que impedem os sujeitos de alcançá-la. Cremos que o debate acerca do objeto em estudo, em torno das temáticas estruturantes desta pesquisa (ideologia, burocracia e gestão social), pode ajudar nesse processo.

3.4 ASPECTOS DO MÉTODO

Toda investigação científica brota de algum problema, seja ele teórico ou prático (LAKATOS; MARCONI, 2001), sendo o método científico, independentemente do tipo, a teoria ou modo da investigação (BUNGE, 1980; VAN MANEN, 1990). Mas, antes de adentrarmos na caracterização do método de abordagem proposto e dos métodos procedimentais utilizados na consecução desta pesquisa, cumpre introduzir adequadamente como o percurso da pesquisa de campo foi trilhado.

O primeiro passo da pesquisa foi buscar melhor compreender o objeto, sobretudo no que se refere ao HU/UFSC. Isso se deu com a imersão no campo da pesquisa, sobretudo a partir de julho de 2015. Para tanto, iniciamos um processo de levantamento de informações e dados sobre o REHUF, a EBSERH e o hospital, tarefa que foi de certo modo facilitada pela quantidade e qualidade de documentos disponibilizados na plataforma *moodle* de discussão (<https://grupos.moodle.ufsc.br/course/view.php?id=109>) criada pela

UFSC acerca da questão da EBSEERH. Ali foram depositados uma extensa gama de mais de 170 documentos em incontáveis páginas de relatórios, legislações, atas, pareceres, apresentações, notícias e outros materiais, muitos dos quais integram o conteúdo desta pesquisa.

Dada a variedade de materiais, foi necessário aplicar uma espécie de triagem nesses conteúdos, isto é, organizá-los conforme a natureza ou tipo do material, o assunto ou tema, a referência e assim por diante – por exemplo: *atas de reuniões, diagnósticos situacionais do HU/UFSC, legislações e aspectos jurídicos referentes à EBSEERH, ações civis públicas, contratos de outras IFES, trabalhos e pesquisas da Comissão EBSEERH/UFSC, notícias e mídias*, entre outros agrupamentos. Outras informações foram sendo pesquisadas na internet, basicamente em *sites* institucionais do governo, da EBSEERH, das IFES, de sindicatos, fóruns, blogs de atores sociais envolvidos, grupos de mídia e jornalismo, etc. Com os materiais organizados, a tarefa seguinte foi estudá-los, de modo que pudéssemos selecionar aqueles que mais tarde constituiriam “a base de dados” (para usar um termo positivista) para a análise contextual, bem como o corpus discursivo para a análise discursiva, visto que tais materiais eram de natureza predominantemente textual.

Outra etapa do campo de pesquisa envolveu assistir integralmente às gravações em áudio e vídeo dos sete debates institucionais sobre a EBSEERH promovidos no mês de novembro de 2014 na UFSC. A visualização desses debates, ainda que *a posteriori*, foi de significativa importância na medida em que permitiu tanto a identificação dos atores sociais que participaram dessa esfera pública, quanto a transcrição textual das falas, manifestações, pronunciamentos e acontecimentos mais significativos para os propósitos desta pesquisa sucedidos naqueles debates, transcrição que representou um dos conteúdos empíricos fundamentais do corpus discursivo.

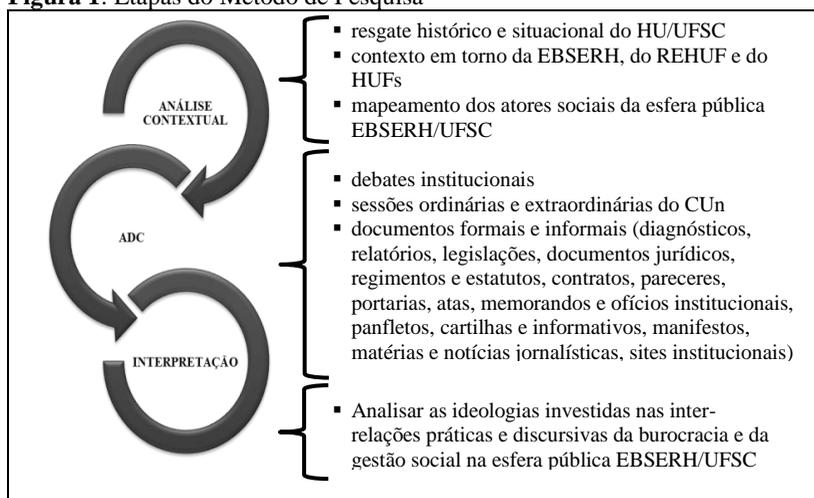
Foram também assistidas, dessa vez ao vivo, as sessões ordinárias e extraordinárias do CUn realizadas em 20 e 24 de novembro e em 1º de dezembro de 2015, as quais tinham como pauta central deliberar e decidir sobre a adesão ou não do HU/UFSC à EBSEERH. Essas reuniões foram gravadas e transcritas na forma textual, compondo também as cerca de 190 páginas de corpus discursivo de análise, principal material empírico utilizado na etapa da ADC.

Não deixa de ser útil mencionar que foi possível a observação direta em manifestações e protestos de atores e grupos sociais contra e a favor da EBSEERH, especialmente por ocasião das sessões do CUn supracitadas, momentos que foram devidamente registrados em anotações de campo.

No que concerne à escolha do método de abordagem, este, para além de mera seleção objetiva e instrumental dos procedimentos que operacionalizam a pesquisa, é antes uma questão ontológica e axiológica, em decorrência de seu imbricamento com o objeto em estudo, da visão de mundo e os valores do pesquisador (CARDOSO; SANTOS; ALLOUFA, 2013), o que inclusive nos levou a proceder a modificações e reposicionamentos teórico-metodológicos no processo da pesquisa, à medida que nos aprofundávamos e compreendíamos cada vez mais o objeto pesquisado.

Assim, para atender aos propósitos deste trabalho, mantendo a coerência com os posicionamentos ontológico-epistemológico e teórico, apoiamo-nos numa abordagem metodológica composta de três etapas analíticas correlacionadas, conforme demonstra a Figura 1, as quais serão apresentadas na sequência.

Figura 1: Etapas do Método de Pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor.

3.4.1 A análise contextual

A primeira etapa da pode ser descrita como **análise contextual**, cujo interesse repousa na apuração das condições sociais, históricas, políticas e econômicas que circunscrevem o fenômeno estudado (THOMPSON, 1984, 2011; KINCHELOE; McLAREN, 2006). Precisamente no que tange aos discursos, Thompson (1984) sustenta que

não podemos supor que o estudo das formas discursivas que expressam formas de consciência ideológicas pode ser apartado das condições contextuais da produção discursiva, sob o risco de perdermos de vista as condições em virtude das quais o discurso torna-se ideológico. Conforme observa Eagleton (1997), para o exame das ideologias importa mais *quem está falando, com quem, com qual propósito e em que contexto*, do que as propriedades linguísticas de uma declaração. Portanto, uma análise de aspectos contextuais do fenômeno é indispensável no estudo das ideologias investidas nos discursos.

Ademais, segundo Fairclough (2001, p. 91), “os eventos discursivos específicos variam em sua determinação estrutural segundo o domínio social particular ou quadro institucional em que são gerados”, razão pela qual os discursos devem ser concebidos como objetos historicamente produzidos e interpretados, situados no tempo e no espaço (WODAK, 2003), só podendo ser compreendidos em referência a seu contexto histórico-social (FAIRCLOUGH, 2003). Abordar tal historicidade fornece-nos importantes contribuições e orientações analíticas, à medida que compreender os resíduos do passado pode nos ajudar a expor como esses resíduos podem servir, em certas circunstâncias, para esconder, mascarar ou sustentar o presente (THOMPSON, 2011).

No escopo da presente pesquisa, a análise de contexto contemplou três tarefas principais, de modo a atender aos dois primeiros objetivos específicos. A primeira delas foi realizar uma contextualização histórica e situacional do HU/UFSC por meio de pesquisa documental. Essa tarefa envolveu o levantamento e a análise de uma série de documentos do hospital e da UFSC, tais como:

- relatórios de gestão;
- diagnósticos de leitos e pessoal;
- o Plano de Reestruturação do HU/UFSC (2010-2014);
- consultas aos sites institucionais do HU/UFSC e da Universidade;
- apresentações, memorandos e ofícios da Direção do hospital;
- o Relatório da Comissão EBSEH/UFSC (2014); e
- o Parecer do Relator do Processo nº 23080.061734/2015-11, referente à adesão ou não do HU/UFSC à EBSEH.

Para a consecução da segunda tarefa dessa etapa analítica, isto é, para a compreensão do contexto social, jurídico-político e econômico, além de aspectos ideológicos, em torno da EBSERH, do REHUF e dos HUFs em geral, recorreremos também a uma pesquisa documental em um extenso conjunto de materiais (incluindo algumas das fontes precedentemente citadas), como:

- leis; decretos, ações civis e outros documentos jurídicos;
- contratos, estatutos e regimentos;
- *sites* institucionais de órgãos e entidades do governo;
- artigos científicos; e
- apresentações, cartilhas, panfletos e informativos.

Além de permitir-nos o entendimento de importantes aspectos do objeto em estudo e do seu contexto, essas pesquisas documentais já nos forneceram subsídios para o mapeamento dos atores sociais que constituíram o metabolismo social esfera pública EBSERH/UFSC, seja porque muitas das fontes documentais analisadas foram produzidas e/ou divulgadas por esses atores (a exemplo de apresentações, cartilhas, informativos, panfletos, diagnósticos, relatórios, etc.), seja porque esses materiais faziam menções a esses indivíduos e grupos sociais de interesse em algum momento. A partir dessas indicações, procedemos então a pesquisas para a identificação e conhecimento preciso desses atores, sobretudo em *sites* institucionais próprios, redes sociais, blogs e fóruns de discussão. A observação direta em manifestações e protestos, bem como nos debates institucionais e sessões do CUn gravadas, foi outra técnica metodológica que nos auxiliou nessa tarefa de levantamento dos atores sociais participantes da esfera pública EBSERH/UFSC.

Vale ressaltar que, conforme se verá no Capítulo 4, para além de uma mera apresentação descritiva do contexto e dos atores sociais, preferimos construir essa etapa analítica de maneira descritivo-argumentativa. Por outras palavras, buscamos produzir uma análise contextual também em perspectiva crítico-reflexiva, aplicando a ADC em citações e trechos discursivos provindos dos materiais analisados, elucidativos para as questões relacionadas aos outros objetivos específicos da pesquisa, vez que, no nosso entender, a interpretação não ocorre somente ao final do trabalho, mas deve percorrer todo o processo da apresentação e análise dos resultados. Sem embargo, certamente devemos extrapolar essa análise contextual para adentrar na análise discursiva, que, articulada com a primeira, permite-nos então atender

aos objetivos do trabalho, nomeadamente a análise e a interpretação das ideologias investidas nos discursos, práticas, ações, interlocuções e estratégias ideológicas da burocracia e da gestão social no âmbito das deliberações e decisões levadas a cabo na esfera pública EBSEH/UFSC.

3.4.2 Análise de discurso crítica

A segunda fase do método empregado na presente pesquisa diz respeito à análise do discurso propriamente dita, sendo que a abordagem de análise discursiva utilizada é a **análise de discurso crítica** (ADC) ou análise crítica do discurso³⁰. A ADC guarda coerência com os propósitos desta pesquisa na medida em que ela visa a expor as ideologias subjacentes aos discursos (FAIRCLOUGH, 2001), interessando-se também pelos “modos em que se utilizam as formas linguísticas em diversas expressões e manipulações do poder” (WODAK, 2003, p. 31), haja vista que nossas preocupações aqui implicam decifrar as ideologias por meio da desmistificação dos discursos, identificando as contradições e inconsistências, os lapsos e os silêncios, o conjunto de ideias e crenças encerradas na tessitura ideológica de um discurso (THOMPSON, 2011).

Como a ideologia tende a assumir uma forma discursiva, o estudo da ideologia tem uma conexão íntima com a questão da linguagem, posto que a linguagem, como momento das práticas sociais, é um dos meios primordiais de transmissão de formas de consciência ideológicas – por exemplo, a ideologia jurídica se expressa geralmente na forma de leis, assim como a bíblia é manifestação linguístico-textual da ideologia da religião.

Na perspectiva de Fairclough (2001), o que torna uma prática discursiva distintamente discursiva é sua manifestação em forma linguística, isto é, em texto, a unidade mínima de análise em ADC (WODAK, 2003). De acordo com o que defende Halliday (2004), uma análise discursiva não sustentada por evidências textuais é apenas uma opinião, pois o texto é a evidência empírica da análise que confere rigor e cientificidade às argumentações do analista. O texto, portanto, é precisamente o objeto da ADC, considerado o elemento de materialização do momento discursivo da prática social. Nesse sentido,

³⁰ Convém esclarecer que a ADC é aqui utilizada numa perspectiva essencialmente metodológica, posto que ela pode ser encarada também como teoria social crítica (FAIRCLOUGH, 2003).

a análise discursiva aqui adotada é *textualmente orientada*, considerando-se o texto um produto tanto *escrito* quanto *falado*.

Conforme observa Wodak (2003), os textos podem ser encarados como arenas de combate que indicam as pistas dos discursos e das ideologias a eles associados que disputaram e batalharam pelo predomínio num dado contexto social e histórico. Assim, a desconstrução de textos que integram determinadas práticas sociais pode intervir, de alguma maneira, na sociedade, a fim de desvelar relações de dominação (RESENDE; RAMALHO, 2006) e formas ideológicas de consciência social.

Não é demais salientar que, ao discutir a relação entre linguagem e sociedade, Fairclough (2003) recontextualiza a noção de poderes causais do RC para propor que textos também têm efeitos causais e implicações práticas e que a análise desses efeitos é parte da análise discursiva de textos. Ele explica o seguinte (2003, p. 8, grifos nossos):

Textos como elementos de eventos sociais têm efeitos causais – ou seja, acarretam mudanças. Em primeiro lugar, textos podem acarretar mudanças em nossos conhecimentos (aprendemos coisas por meio deles), em nossas crenças, atitudes, valores e assim por diante. Eles também têm efeitos causais em longo prazo – acredita-se, por exemplo, que a exposição prolongada a textos publicitários contribui na formação de identidades das pessoas como “consumidoras”. Textos também podem iniciar guerras, contribuir com mudanças na educação, nas relações industriais, etc. Seus efeitos podem incluir, então, mudanças no mundo material. Em suma, textos têm efeitos causais sobre as pessoas (crenças, atitudes), as ações, as relações sociais e o mundo material.

O autor ressalta, contudo, que essa causalidade não é de um tipo mecânico, quer dizer, não se pode sugerir que traços particulares de textos acarretam determinadas mudanças no conhecimento ou comportamento das pessoas, ou efeitos sociais, políticos e ideológicos particulares. Causalidade não é o mesmo que regularidade. Por isso, “pode não haver um padrão regular de causa-efeito associado a um tipo particular de texto ou traços particulares em textos, mas isso não significa que não haja efeitos causais” (FAIRCLOUGH, 2003, p. 8).

Impende sublinhar que, segundo a ADC, os discursos, enquanto momentos das práticas sociais, não são entidades isoladas das formas de intercâmbio social, pelo contrário, estão inextricavelmente fundidos às práticas materiais da vida social. Fairclough (2001, p. 93) aponta que a

a constituição discursiva da sociedade não emana de um livre jogo de ideias nas cabeças das pessoas, mas de uma prática social que está firmemente enraizada em estruturas sociais materiais, concretas, orientando-se para elas.

Logo, conceber o discurso como uma prática social implica reconhecer que em toda prática discursiva, um conjunto de pressupostos, ideologias e outras circunstâncias institucionais, políticas e organizacionais contribuem para delinear o texto de acordo com os interesses dos envolvidos em tal prática.

Consideramos que uma análise discursiva textualmente orientada possibilita-nos relacionar e compreender textos e seus contextos sociais mais amplos, o que a torna uma ferramenta útil para fins de uma crítica social. Nesse diapasão, a análise discursiva empregada nesta pesquisa contemplou, primeiramente, uma análise essencialmente textual, mais formal, cujo propósito foi examinar itens como **lexicalizações** (vocabulários), especialmente o uso de palavras individuais para exprimir visões de mundo particulares e expressar um fenômeno atribuindo-lhe certa carga semântica; **gramática**, que se refere à combinação de palavras em orações e frases e ao uso de recursos gramaticais; **relações semânticas**, que tratam da ligação estabelecida entre orações e falas; e **outras estruturas textuais** relativas às propriedades organizacionais de larga escala dos textos. Num segundo momento, o foco da análise foi ampliando, quando voltamos a atenção para aspectos da prática discursiva com base em itens como **intertextualidade e interdiscursividade**, referentes à relação do texto com outros fragmentos textuais; relações entre **tipos de elocuições**, tais como abertura, harmonia, equivalência, antítese, contradição, polêmica, conflito, discursos teleológicos, etc.; **recursos semióticos** como eufemizações, deslocamentos, metáforas e comparações, figuras de linguagem, expurgo do outro, afirmações avaliativas; **legitimações**, no que tange às estratégias mais usuais de legitimação; **modalizações**, que dizem respeito ao comprometimento e julgamento do locutor com relação ao que afirma; **representação de eventos e atores sociais**, precisamente os processos relacionais e materiais utilizados pelos

enunciantes (FAIRCLOUGH, 2001, 2003; THOMPSON, 2011; VAN LEEUWEN; WODAK, 1999; FARIA; MENEGHETTI, 2001).

Como destacamos anteriormente, essa etapa analítica foi efetuada com base num corpus discursivo, principal material empírico da análise de discurso. Esse corpus discursivo foi construído progressivamente a partir da seleção e análise preliminar de trechos discursivos provenientes principalmente das transcrições textuais das partes mais relevantes observadas nas cerca de 30 horas de gravação dos sete debates institucionais e das 28^a, 29^a e 30^a sessões ordinárias e extraordinárias do CUn referentes à adesão do HU/UFSC à EBSERH, além dos demais documentos mencionados na Figura 1.

3.4.3 A interpretação

A terceira etapa metodológica desta pesquisa pode ser designada como **interpretação**, isto é, a explicitação criativa do que foi dito, representado e feito concretamente por meio de formações prático-discursivas. A fase da interpretação foi construída a partir dos resultados da análise contextual e da análise discursiva, procurando ir além delas, num processo de construção sintética: visou a compreender as conexões entre os recursos linguísticos utilizados em textos e as práticas, ações, interlocuções, articulações entre os diversos atores sociais participantes da esfera pública EBSERH/UFSC, de modo a “decifrar” as ideologias e as relações de poder embutidas nessas práticas sociais.

Nessa fase, foi preciso transcender a análise do discurso em si, a mera descrição textual, pois os textos geralmente são ambivalentes e suscetíveis a múltiplas interpretações (FAIRCLOUGH, 2001). Como diria Demo (2009), da mesma bíblia podemos tirar muitas interpretações, inclusive antagônicas. Tendo isso em vista, essa etapa analítica foi levada a cabo sempre em confronto com a análise contextual, de maneira que pudéssemos evitar um tipo de enclausuramento técnico-metodológico muito comum na utilização estanque das análises de conteúdo e de discurso, nas quais o pesquisador por vezes usa unicamente a fala do sujeito como elemento empírico capaz de dar conta dos domínios do realizado e do potencial de um determinado fenômeno. Nesse sentido, Cardoso, Santos e Alloufa (2013, p. 14) alertam para o que consideram a “era do cliente” nas pesquisas qualitativas atuais,

na qual o cliente é o pesquisado que figura para o pesquisador como uma espécie de soberano do saber sobre o mundo, o qual, tendo falado, já disse tudo que se pode dizer sobre o tema, restando ao pesquisador fazer uma colagem do seu discurso a uma teoria qualquer ou a teoria nenhuma.

Ao invés disso, nesta pesquisa encaramos o texto não como um fim em si mesmo, mas como um meio, um estrato do real que nos possibilitou analisar e compreender o fenômeno em estudo na sua complexidade, por meio da análise textualmente orientada de discursos, ações e práticas reais que tiveram implicações concretas na realidade estudada em um dado momento histórico. Ademais, para além de compreender os discursos e práticas ocorridos na esfera pública EBSEH/UFSC, no objetivo primordial foi interpretar as ideologias investidas nessas instâncias práticas-discursivas.

3.5 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A partir de agora voltamos nossa atenção para o delineamento procedimental desta pesquisa, com a descrição dos métodos e técnicas empregados para sua concretização. Os métodos de procedimento referem-se ao conjunto de atividades sistemáticas para a realização ordenada e disciplinada da pesquisa, isto é, à etapa mais concreta da investigação (LAKATOS; MARCONI, 2001; MOUSTAKAS, 1994).

Conforme já indicado, a presente pesquisa é **qualitativa**, porquanto essa concepção de pesquisa volta-se para a investigação e compreensão do significado que os sujeitos ou grupos atribuem a um fenômeno social ou humano (CRESWELL, 2010). Para Denzin e Lincoln (2006, p. 17), a pesquisa qualitativa “consiste em um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo”, localizando o observador neste mundo, o que significa que os pesquisadores analisam as coisas em seus cenários naturais na tentativa de entender ou interpretar “os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem”.

Nessa linha, a estratégia de pesquisa é o **estudo de caso**, que, segundo Robson (2002 apud SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2009), refere-se a uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo no âmbito de um contexto de vida real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão nitidamente definidas (YIN, 2001). O estudo de caso é uma estratégia

particularmente interessante porque permite explorar profundamente e pormenorizadamente o fenômeno (CRESWELL, 2010), de acordo com sua historicidade e peculiaridades distintas.

Convém esclarecer que, embora os constituintes de uma esfera pública não possam ser antecipadamente pré-definidos, haja vista que, segundo Habermas (1992b), ela não se trata de uma instituição, organização ou sistema social, há contornos e limites que nos permitem distingui-la tanto do próprio contexto no qual ela está imersa como de qualquer forma de manifestação ou comunicação. Apesar de consistir numa dimensão basicamente abstrata, a esfera pública pode também coincidir com estruturas mais concretas. Isso ocorreu no caso da esfera pública EBSEH/UFSC, que em muitas ocasiões implicou espaços concretos de público presente, como nos debates institucionais, nas sessões do CUn, em manifestações e protestos, assim como integrou fluxos comunicativos virtuais, com ouvintes, falantes e espectadores interagindo de lugares distantes por meio de mídias eletrônicas e internet, como nos fóruns de discussão *online*, blogs, conteúdos compartilhados em redes sociais, processos formais eletrônicos e outros veículos.

Ainda no que tange à delimitação do presente trabalho, ressaltamos que o horizonte de tempo da pesquisa é **transversal**, pois focalizamos o fenômeno em estudo num contexto sócio-histórico particular, inserido num tempo específico (SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2009), precisamente englobando os eventos discursivos relativos à esfera pública EBSEH/UFSC ocorridos no período 2014/2015.

Quanto aos objetivos da análise dos dados, esta pesquisa é de natureza **descritivo-reflexiva**, pois não só tratamos de expor as características do fenômeno em estudo e conhecer o seu contexto, como também interpretamos o fenômeno a partir de uma postura crítica e reflexiva que nos levou a suplantarmos a mera descrição dos discursos e nos permitiu explorar a riqueza desses discursos, ler nas entrelinhas, identificar o não dito, o implícito, com vistas a desvelar as ideologias investidas nas formações prático-discursivas.

Um delineamento geral da pesquisa está sintetizado no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2: Delineamento metodológico da pesquisa.

ESFERA PÚBLICA EBSERH/UFSC			
Elemento teórico estruturante	Conceitos de análise	Método	Técnicas e fontes metodológicas
Ideologia da burocracia	Mistificação	Análise Contextual	Pesquisa documental Observação direta Debates institucionais Sessões do CUn
	Unificação		
Fragmentação			
Dissimulação			
Ideologia da gestão social	Legitimação	Análise de Discurso Crítica	
	Naturalização		
	Dominação		
	Gestão estratégica		
	Consenso		
	Processos de discussão		
	Inclusão	Interpretação	
Autonomia			
Igualdade participativa			
Opinião pública			
Tomada de decisão			
Públicos fortes e fracos			

Fonte: Elaborado pelo autor.

CAPÍTULO 4

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

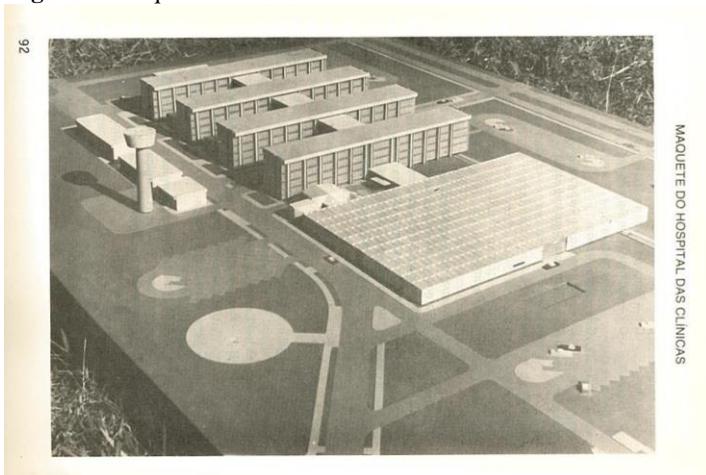
4.1 O CONTEXTO E OS ATORES SOCIAIS DA ESFERA PÚBLICA EBSEH/UFSC

Esta seção inicial do Capítulo, consoante ao primeiro objetivo específico elencado na pesquisa, tem por escopo promover uma análise contextual para a descrição e adequada compreensão da situação atual do HU/UFSC com base no contexto social, jurídico-político e econômico, além de aspectos ideológicos, em torno da EBSEH, do REHUF e dos HUFs em geral. Em seguida, com vistas a atender ao segundo objetivo específico delineado, trataremos de identificar e introduzir os principais atores sociais de interesse que constituíram o metabolismo social da esfera pública EBSEH/UFSC, de modo que possamos delimitar os contornos da esfera pública ora em análise, precisamente quanto aos indivíduos e grupos sociais que participaram das deliberações e decisões intercorridas nessa arena pública.

4.1.1 Contextualização histórica e situacional do HU/UFSC

A fundação do HU/UFSC data de maio de 1980, mas os primeiros movimentos para sua construção iniciaram bem antes, em 1963, com a constituição da Comissão de Implantação do Hospital de Clínicas na UFSC, composta exclusivamente pela categoria médica, e cuja finalidade era orientar os trabalhos de planejamento e construção do hospital, que efetivamente se iniciou em novembro de 1965 com o estaqueamento do terreno. Três anos depois, em 1968, começaram-se as obras de estruturação dos prédios, a partir de um projeto (Figura 2) que previa inicialmente um hospital com 36.000 m² e 550 leitos (PLANO DE REESTRUTURAÇÃO DO HU/UFSC, 2010; UFSC, 2014).

Em 1971, as obras de construção do HU/UFSC foram paralisadas, tendo sido retomadas apenas em 1975, depois da rearticulação da Comissão de Implantação – dessa vez formada por uma equipe multiprofissional – e também a partir da intensificação da campanha estudantil que pressionou o governo federal para a conclusão do hospital (PLANO DE REESTRUTURAÇÃO DO HU/UFSC, 2010).

Figura 2: Maquete do HU/UFSC

Fonte: UFSC, 2014.

Na inauguração do HU/UFSC em 1980, os 550 leitos previstos no projeto inicial já haviam sido reduzidos para 320, dos quais apenas 103 foram efetivamente abertos à época. A ativação das unidades assistenciais e dos serviços foi sendo feita gradativamente, levando em conta as condições dadas em cada momento. Com 56 leitos de internação, a Divisão de Clínica Médica foi a primeira a ser ativada, seguida pela Rede Ambulatorial e pelo Serviço de Saúde do Campus. Concomitante a essas unidades, foram também abertos o Serviço de Apoio Assistencial, o Serviço de Manutenção, o Departamento Materno-Infantil, a Divisão de Enfermagem, além das clínicas cirúrgicas e setores administrativos indispensáveis ao funcionamento do hospital. A abertura de dezesseis leitos de psiquiatria prevista para ocorrer em 1980 nunca se concretizou (UFSC, 2014).

Alguns blocos do hospital foram sendo construídos ao longo dos anos e a conclusão de alguns outros se encontra ainda em andamento. Em 1995, o HU/UFSC teve sua Maternidade ativada, que atualmente conta com vinte leitos de alojamento conjunto e alto risco, doze leitos ativos de terapia intensiva e intermediária neonatal e um centro obstétrico³¹.

³¹ Só em 2013 foram realizados 1.525 partos nessa unidade (UFSC, 2014).

Com a entrega do Bloco G3, em 2008, foi então inaugurada a UTI Adulto, com capacidade para vinte leitos, o que permitiu à Instituição ampliar de seis para quatorze a oferta de leitos de UTI. Nesse mesmo bloco foi construída a Unidade de Transplante com dezenove leitos, os quais, todavia, ainda não foram colocados em funcionamento em razão de falta de pessoal. O recém-inaugurado Bloco E3 é um bloco didático-pedagógico de Medicina, para onde foram alocados, dentre os seus quatro pavimentos, os Departamentos de Ensino, as Coordenadorias de Curso, salas de professores, salas de aula e auditório. Ainda em processo de construção está o Bloco G1, cujos trabalhos atrasaram em função do abandono das obras por parte da empresa contratada inicialmente. Esse bloco contempla a Unidade de Queimados e a lavanderia, e nele também estão previstas, futuramente, a instalação da Unidade de Pesquisa Clínica, de uma UTI Pediátrica e a ampliação da Fonoaudiologia. Em fase de elaboração de projetos para futura licitação, o Bloco B3 é o último dos blocos planejados na planta inicial do HU/UFSC, que permitirá a expansão do Centro Cirúrgico e a instalação da Unidade de Internação Cirúrgica, do Hospital Dia e da Farmácia Hospitalar, esta última estando atualmente localizada num prédio externo ao hospital (UFSC, 2014).

A capacidade instalada do HU/UFSC é de 307 leitos, dos quais apenas 206 (67,10% da capacidade instalada atual) estão hoje ativados, conforme observamos na Tabela 1. Estima-se que o hospital universitário tem capacidade para mais 130 leitos, mas que dificilmente poderá atingir a meta original de 550 leitos, pois grande parte da área para expansão do hospital já foi loteada para outros fins (Figura 3).

Com o passar do tempo, o HU/UFSC adquiriu amplo reconhecimento da população catarinense e de instituições responsáveis pela gestão da saúde pública, em todas as esferas de governo, pela sua resolubilidade e responsabilidade na prestação de serviços relacionados à assistência, ao ensino, à pesquisa e à extensão. Não obstante, foi somente em 2004 que o HU/UFSC passou a ser certificado como hospital de ensino por meio de credenciamento junto aos Ministérios da Saúde e da Educação, embora tenha sido concebido já com essa finalidade (UFSC, 2014; PLANO DE REESTRUTURAÇÃO DO HU/UFSC, 2010; RELATÓRIO COMISSÃO EBSEH/UFSC, 2014).

Tabela 1: Distribuição dos leitos do HU/UFSC

Unidade	Leitos existentes	Leitos ativos	Leitos desativados
Clínica de Isolamento	21	17	04
Clínica Médica I	29	-	29
Clínica Médica II	25	25	-
Clínica Médica III	27	-	27
Clínica Cirúrgica I	30	30	-
Clínica Cirúrgica II	30	30	-
Unidade Internação Ginecológica	06	06	-
Alojamento Conjunto + Alto Risco	22	20	02
Centro Obstétrico	05	05	-
Internação Pediátrica	35	20	15
Neonatologia	19	08	11
Emergência Adulto	27	27	-
UTI Adulto	20	14	06
Leitos em Saúde Mental	07	-	07
Cirurgia Ambulatorial (Hospital Dia)	04	04	-
Total	307	206	101³²

Fonte: PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015.

Figura 3: HU/UFSC hoje

Fonte: UFSC, 2015.

³² 60 leitos fechados por conta de reformas nas unidades e/ou por falta de pessoal; 41 leitos nunca foram abertos.

À mesma época, o hospital universitário firmou convênio³³ com a Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES/SC) para a prestação de serviços e atividades, bem como para a definição de diretrizes e metas de qualidade nas áreas pactuadas de atenção à saúde, ensino, pesquisa e gestão hospitalar, visando garantir a atenção integral à saúde para a população que integra a região na qual o HU/UFSC está inserido (PLANO DE REESTRUTURAÇÃO DO HU/UFSC, 2010; RELATÓRIO COMISSÃO EBSEH/UFSC, 2014).

Segundo o Relatório da Comissão EBSEH/UFSC criada em 2013 para analisar as discussões e fornecer subsídios para os debates acerca da questão da EBSEH na UFSC, o HU/UFSC é hoje referência para procedimentos/habilitações de saúde na região da Grande Florianópolis em urgência e emergência; na atenção à saúde do idoso; na assistência de alta complexidade ao paciente portador de obesidade grave; em núcleos para implantação de implante coclear; no diagnóstico, tratamento e reabilitação auditiva na média complexidade; na Rede Cegonha; na atenção psicossocial e na atenção ao câncer de colo de útero e de mama. No que tange ao fluxo da rede de atenção em alta complexidade, o HU/UFSC é referência nas áreas de oncologia e quimioterapia para hematologia. É ainda referência na rede estadual na especialidade cardiovascular, nefrologia, terapia nutricional, hepatites virais, oftalmologia, atenção ao portador de doença hepática, neurologia e no sistema de telemedicina (RELATÓRIO COMISSÃO EBSEH/UFSC, 2014).

Apesar da importância social do HU/UFSC no cenário da saúde pública em Santa Catarina, muitas foram as dificuldades enfrentadas pelo hospital universitário durante seus 35 anos de existência, distintamente no que concerne à ampliação do quadro de pessoal para atender às demandas sempre crescentes de infraestrutura física, de ensino (como a criação de novos cursos e aumento do número de vagas) e de atendimento ao SUS (UFSC, 2014).

³³ As áreas de atuação do convênio firmado entre o HU/UFSC e a SES/SC contemplam, atualmente: atenção hospitalar; atenção ambulatorial; atenção à urgência e emergência; serviços de apoio diagnóstico e terapêutico; atividades de ensino, pesquisa e extensão; atividades de aprimoramento e aperfeiçoamento da gestão hospitalar; Projeto Aplicativos para Gestão Hospitalar dos HUs (AGHU); e manutenção de projetos especiais e/ou inovadores (RELATÓRIO COMISSÃO EBSEH/UFSC, 2014).

Tabela 2: Número de profissionais para readequar a capacidade instalada

Servidores por Cargo	Quantidade
Médico	183
Enfermeiro	138
Nutricionista	03
Psicólogo	6
Fisioterapeuta	23
Fonoaudiólogo	06
Bioquímico Farmacêutico	13
Assistente Social	13
Administrador	01
Odontólogo	2
Farmacêutico	10
Economista/Contador	02
Arquiteto	01
Bacharel em Direito	01
Analista em Tecnologia da Informação	02
Engenheiro Eletricista	01
Engenheiro Mecânico	01
Engenheiro Civil	01
Engenheiro Clínico	01
Auxiliar em Administração	15
Auxiliar em Farmácia	01
Auxiliar de Laboratório	03
Auxiliar de Nutrição	02
Assistente em Administração	53
Técnico em Tecnologia da Informação	04
Técnico de Enfermagem	480
Técnico em Telecomunicações	02
Técnico em Radiologia	02
Técnico de Laboratório	19
Técnico em Refrigeração	04
Técnico em Anatomia e Necropsia	02
Técnico em Farmácia	17
Técnico em Mecânica	06
Técnico em Eletrotécnica	07
Técnico em Edificações	01
Almoxarife	09
Total de Profissionais	1.035

Fonte: PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015.

Até novembro de 2015 o HU/UFSC possuía um efetivo de 1.792 profissionais, dentre estatutários, terceirizados e contratados pela FAPEU. Há, diante desse número, uma defasagem importante de pessoal, que vem crescendo paulatinamente em decorrência da não reposição dos desligamentos, conforme já explicitamos. Na Tabela 2 anteriormente apresentada, o número de profissionais necessários para readequar a atual capacidade instalada do HU/UFSC é detalhadamente quantificado, por cargo, considerando-se os 120 contratados pela Fundação, os quais deverão ser substituídos, e os 295 profissionais que serão necessários quando da abertura da Unidade de Queimados (UFSC, 2014; PLANO DE REESTRUTURAÇÃO DO HU/UFSC, 2010).

O ano de 2008 foi de grandes dificuldades para o hospital universitário da UFSC em relação ao seu quadro de pessoal, momento em que vários serviços estiveram na iminência de serem fechados. Naquela ocasião, a direção do HU/UFSC procurou o MPF, que autuou a Ação Civil Pública nº 2008.72.00.012168-4/SC, a partir da qual foi autorizada a realização de concurso público para a contratação de 196 servidores e a consequente abertura de alguns leitos desativados. Conforme o relato a seguir:

Com as contratações provenientes da ação civil pública foi implantado o Acolhimento com Avaliação e Classificação de Risco e contratados outros profissionais para a Emergência Adulto, que passava por uma grande crise, inclusive com dificuldades de manter a porta aberta; abertos 8 leitos de UTI Adulto e alguns leitos cirúrgicos que estavam fechados por falta de pessoal (UFSC, 2014, p. 9).

A situação do HU/UFSC era o desdobramento de uma crise que assolava todo o sistema dos HUFs, e, em 2009, para longe de tentar solucionar os problemas, o governo federal instituiu o Adicional por Plantão Hospitalar (APH), definindo anualmente, mediante portarias, os valores disponíveis para cada unidade hospitalar. Nos últimos três anos, o HU/UFSC tem utilizado aproximadamente R\$ 4 milhões em APH, cuja maior parte do montante tem sido usada para adequar escalas de trabalho por meio da reposição e cobertura de atestados longos, como afastamentos para tratamento de saúde, licença maternidade e outras³⁴,

³⁴ Entre 2012 e 2013, cerca de trezentos servidores afastaram-se do trabalho por cem dias em média cada, grande maioria sendo pessoal de enfermagem.

sem, entretanto, resolver o problema da insuficiência de pessoal e a sobrecarga permanente dos servidores em razão das horas extras.

As dificuldades sempre crescentes dos HUFs para suprir a falta de profissionais nos seus quadros, notadamente as vagas não cobertas com a realização de concursos públicos, levou-os, desde a década passada, a buscar uma saída por meio da contratação de pessoal por fundações de apoio. No caso do HU/UFSC, este sempre manteve uma média de 150 profissionais, em diversas especialidades, junto à FAPEU. Contudo, essa situação de contratação de pessoal terceirizado via fundações já havia sido considerada irregular por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério Público do Trabalho (MPT), por meio dos Acórdãos nº 1520/2006, que determinou a substituição dos terceirizados via fundações, e nº 2681/2011, que prorrogou para 31 de dezembro de 2012 a data limite para o atendimento da determinação do acórdão anterior. Apesar do cumprimento das decisões dos acórdãos ter sido postergado nos últimos anos sob a justificativa de se evitar causar um agravamento na situação caótica dos HUFs, o cerco se fechou em 2015. Nesse ano, o MEC estabeleceu que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) deveriam cumprir as determinações do TCU até 31 de dezembro de 2015.

Teremos ainda a ocasião de discutir meticulosamente este ponto, mas é possível aduzir que tal posicionamento por parte do MEC se insere no rol de estratégias de pressão adotadas pelo governo federal para levar os hospitais universitários a aderirem à EBSERH. No mínimo, cabe questionar: por que o MEC não fixou irrevogavelmente um prazo para o atendimento à decisão dos órgãos de controle já à época em que tal determinação foi fixada, permitindo aos HUFs substituírem os funcionários contratados pelas fundações por servidores concursados? Por que só agora convém ao governo federal definir aos hospitais universitários que eliminem essa forma de contratação via fundações de apoio? Conforme buscaremos argumentar em outro momento, essa atitude do governo expressa abertamente o uso do “sistema de dois pesos e duas medidas” a uma situação que, de acordo com os interesses momentâneos do governo, mereceu um tratamento completamente distinto: antes, era absolutamente impossível aos HUFs excluírem os vínculos “ilegais” de terceirização com as fundações de apoio em benefício do “interesse geral” e do “bem comum”; agora, “já temos a EBSERH” e, portanto, os hospitais universitários não precisam mais contratar por fundações.

Na verdade, aqui se revela de maneira bastante sutil o uso da ideologia jurídica pela burocracia do Estado no atendimento dos interesses político-econômicos do governo (POULANTZAS, 1986). Segundo o Relator do processo acerca da adesão ou não do HU/UFSC à EBSERH,

A EBSERH, que teve nessa situação um dos pilares de sua criação, fixou para 12 de seus hospitais contratualizados que ainda mantêm terceirizados a data de 11/12/2015 para a extinção dos chamados vínculos “precários” (PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015, p. 8, grifos nossos).

Nota-se que a prerrogativa de contratar por vínculos terceirizados com as fundações de apoio para “evitar maiores prejuízos ao interesse público” (PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015, p. 7, grifos nossos) – o que nos leva a acreditar que esses vínculos eram, verdade seja dita, extremamente “necessários” em virtude da não contratação de servidores estatutários – sofre agora um processo de **deslocamento lexical** mediante o qual tais vínculos são tachados de “precários”. Processa-se, então, a transferência de uma **carga semântica** essencialmente negativa (THOMPSON, 2011; FAIRCLOUGH, 2003) a uma situação jurídica que, de um lado, ressalta o caráter “precário”, “irregular” de um tipo de contratação “ilegal” que, em tese, jamais deveria existir, e, do outro, mistifica o fato de que, em decorrência da não reposição e ampliação do quadro de servidores nos HUFs pelo governo, não fossem as contratações terceirizadas deveras “praticamente necessárias” e antes amparadas no princípio da razoabilidade (quando convinha ao governo), muitos leitos já teriam sido fechados há muito tempo e tantos outros sequer teriam sido abertos. Ora, o que levou o TCU a publicar os acórdãos? As contratações terceirizadas. O que levou os HUFs a contratarem pessoal por vínculos terceirizados? A impossibilidade não realizar concursos públicos para repor servidores efetivos. Quem impossibilita os HUFs de realizarem esses concursos? Eis o ponto-chave da questão, a contradição real ocultada no discurso do poder administrativo do Estado.

Convém salientar que essas operações mistificadoras levadas a cabo especialmente pela ideologia jurídica (POULANTZAS, 1986) são possíveis haja vista que o Estado (nesse caso distintamente o governo), ao controlar o metabolismo de uma formação social, tem a vantagem de

determinar o que pode ser considerado legítimo ou não – vantagem que, na verdade, se estende a todas as ideologias dominantes –, aplicando a si mesmo **critérios de legitimidade** radicalmente diferentes (MÉSZÁROS, 2014) conforme os interesses políticos e econômicos dominantes aos quais deve, em última instância, legitimar e atender.

Mas, para além do aspecto jurídico-político, o posicionamento do governo federal quanto à questão das fundações de apoio e dos HUFs perpassa pela dimensão econômico-financeira. Nos últimos cinco anos, os contratos – e seus aditivos – com a FAPEU exigiram do HU/UFSC montantes anuais que variaram de R\$ 8,64 a 12,3 milhões, conforme demonstra a Tabela 3 a seguir.

Tabela 3: Valores dos Contratos do HU/UFSC com a FAPEU

Ano	Valor (R\$ milhões)
2011	8,8
2012	8,64
2013	12,3
2014	9,6
2015	8,64

Fonte: PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015.

Especificamente em 2015 os recursos repassados ao HU/UFSC pelo governo para cobrir esses contratos com a Fundação foram restringidos, segundo apurou o Relator em seu parecer:

Fato é que neste ano os recursos repassados para cobrir essas contratações estão limitados ou repesados por motivos que este Relator só pode supor: ou a EBSEERH os utiliza para pressionar pela adesão ou refletem a situação fiscal do próprio governo. Tal situação, como se verá, resultou em uma dívida da UFSC junto a FAPEU no valor de R\$ 4,4 milhões em 10/09/2015 (fl. 1679), sem solução a curto prazo, como avalia a própria PROPLAN (fl. 1728) (PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015, p. 8, grifos nossos).

Diante disso, a FAPEU deu início aos procedimentos necessários para que as demissões de todo o pessoal contratado ocorresse até o último dia de 2015. Assim, tornou-se iminente a possibilidade do HU/UFSC iniciar suas atividades no ano seguinte sem os 120

profissionais contratados junto à Fundação, por falta de cobertura contratual, o que poderia acarretar a paralização de outras áreas do hospital, fechamento de mais leitos e aumento no número de pacientes em filas de espera, contexto que fez os olhos enxergarem a EBSEH “como luz no fim do túnel”.

Ainda em junho de 2015, foi impetrada a Ação Civil Pública nº 5012695-55.2015.4.04.7200/SC com pedido de liminar³⁵ promovida conjuntamente pelo MPF em Santa Catarina e pelo Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), na qual se aponta

[...] a incapacidade do Hospital Universitário dar conta, com a estrutura humana disponível, das suas atribuições relacionadas às ações e serviços públicos de saúde [...]. A causa essencial do comprometimento no exercício das atribuições sanitárias e educacionais do hospital-escola é a grave situação de déficit de pessoal. O quadro de servidores vem se deteriorando progressivamente ao longo dos anos, em todos os setores da Instituição [...]. A deficiência generalizada de servidores em todos os setores implica em ciranda negativa, comprometendo os serviços de saúde necessários ao regular funcionamento do hospital, já que os mesmos são integrados e o sucesso de cada um depende do adequado funcionamento dos demais (PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015, p. 10-11).

³⁵ O pedido de medida liminar não foi acatado pelo Juiz Federal Substituto Hildo Nicolau Peron, da 2ª Vara Federal de Florianópolis, com base na jurisprudência sobre a independência dos poderes, segundo a qual não cabe ao Judiciário interferir nas decisões do Executivo. Em sua decisão, o Juiz ainda “recomenda maior cautela o fato de a UFSC ainda não ter decidido sobre a conveniência e oportunidade na opção pela transferência da gestão do HU mediante contratualização com a EBSEH, que os próprios autores [da Ação] parecem apontar como sendo o inevitável caminho frente ao regime de reposição equivalente de que trata o Decreto nº 7.232/2010, uma vez que parece ser a única diretriz capaz de assegurar o pleno funcionamento das unidades hospitalares [...]” (AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5012695-55.2015.4.04.7200/SC, 2015, p. 5).

Os Procuradores avaliaram que inúmeras circunstâncias explicam a situação de déficit de pessoal no HU/UFSC, dentre eles a defasagem histórica com relação ao projeto original; o incremento das atribuições educacionais da Instituição; o incremento das exigências sanitárias em decorrência das alterações das normas legais; a contínua complexificação dos atendimentos aos usuários; a não reposição e ampliação no quadro de pessoal pela União; o excessivo absentismo por conta da sobrecarga de trabalho, das mudanças no perfil epidemiológico e do envelhecimento dos trabalhadores (PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015).

Em seu argumento na Ação Civil, os Procuradores ainda ressaltam que a UFSC adotou estratégias ao longo dos anos para minimizar o impacto da redução no número de servidores do HU/UFSC, das quais se destacam a aplicação do APH no trabalho extraordinário dos servidores, a contração de pessoal terceirizado por meio da FAPEU, e a socialmente mais dramática e impactante atitude de fechar áreas e desativar leitos e serviços do hospital. Junto a essas ações paliativas, os representantes dos Ministérios reconhecem que a UFSC e diversas outras IFES solicitaram em vários momentos ao governo federal a adequação dos seus quadros de servidores através da liberação de códigos de vaga para a realização de concursos públicos. Todavia, como afirmam os Procuradores,

[...] a União optou por caminho inverso. Tem apresentado como única solução disponível à recomposição de quadro de pessoal a adesão à EBSEH. [...] Em contato direto com o Ministério da Educação, [o MPF] [...] igualmente obteve resposta apontando que a adequação do quadro deficitário e irregular de pessoal do hospital universitário depende da adesão da Universidade à EBSEH, com transferência da gestão à referida empresa pública de natureza privada (PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015, p. 11-12).

Cabe observar que, por certo, a não liberação de códigos de vaga é uma decisão política e fiscal do governo federal que só pode ser operacionalizada senão pela burocracia dos aparelhos do Estado, nomeadamente na figura do MEC e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), órgãos responsáveis por tais liberações e que controlam e definem as distribuições de vagas entre as IFES, a

despite da autonomia universitária destas em se auto-organizarem e fixarem suas demandas e propostas orçamentárias. Em consulta formulada pela Reitoria da UFSC ao MEC em 2014, questionou-se se o Ministério poderia fornecer as cerca de 1.050 vagas necessárias à época para a contratação de pessoal. Em resposta, disse o MEC:

Informamos que a ampliação do Quadro de Servidores Técnico-administrativos para além dos quantitativos autorizados conforme Decreto nº 7.232, de 2010, e portarias emitidas posteriormente, depende de autorização do MPOG e de disponibilidade orçamentária. (T1)

Em outro trecho, porém, o discurso do MEC denota flagrante **contradição** com o exposto acima, quando passa a afirmar que à EBSEH reserva-se a “autorização para contratar pessoal técnico e administrativo”, o que no excerto anterior era uma prerrogativa do MPOG. Notamos ainda, ao final do fragmento discursivo, uma explícita **persuasão** para que UFSC contratualize com a EBSEH para “ter assegurado o pleno funcionamento das unidades hospitalares”. Vejamos:

Em relação à gestão do Hospital Universitário, informamos que a Lei nº 12.550, de 2011, criou a EBSEH, que tem por competência administrar as unidades hospitalares, prestar às instituições federais de ensino superior serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao e ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, entre outras. Assim a gestão de pessoal das unidades hospitalares vinculadas as universidades federais deve ficar sob competência da EBSEH, que tem autorização para contratar pessoal técnico e administrativo, conforme disposto na Lei nº 12.550/2011. A partir da Lei nº 12.550/2011, e atos regulatórios de funcionamento da Empresa, a gestão dos hospitais universitários, incluindo contratação de pessoal, passou a ter nova diretriz, cabendo a cada instituição promover a adesão a EBSEH para ter assegurado o pleno funcionamento das unidades hospitalares. (T2)

Retornando ao que concerne à situação financeira e orçamentária do HU/UFSC, sendo financeiramente autônomo em relação à Universidade, o hospital conta fundamentalmente com recursos orçamentários do governo federal e que em 2015 foram estimados em cerca de R\$ 182 milhões, voltados basicamente para pagamento de pessoal ativo e aposentados. Além desses recursos da União, o HU/UFSC conta com receitas provenientes da contratualização com a SES/SC, das quais uma parte do montante é fixada previamente e outra é pós-fixada, variando de acordo com a produtividade do hospital na prestação de seus serviços no âmbito do SUS. Há também recursos advindos do REHUF, repassados ao hospital diretamente pela EBSEH (Tabela 4).

Tabela 4: Origem das receitas do HU/UFSC

Recurso	Valor (R\$ milhões)	Participação (%)
Receita Pré-Fixada	28,4	64,84
Receita Pós-Fixada ³⁶	9,9	22,60
REHUF	4,5	10,27
SES/SC	1,0	2,28
Total	43,8	100,00

Fonte: PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015.

Dos recursos relativos ao REHUF, estes passaram a ser distribuídos pela EBSEH, independentemente se o hospital aderiu ou não à Empresa, vez que com a criação da EBSEH a gestão do REHUF passou a ser uma de suas atribuições. Conforme a Ação Civil anteriormente mencionada,

[...] o MEC transferiu a atribuição da atividade administrativa atinente às questões dos hospitais universitários (inclusive em relação ao REHUF) à EBSEH, deixando de atuar no tema, nos termos da Portaria nº 442/GM/MEC, de 25 de abril de 2012. Dessa maneira, dificultou o trâmite administrativo e o atendimento público institucional a universidades que não efetivaram adesão (PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015, p. 13-14).

³⁶ Essas receitas são variáveis, dependendo do desempenho do hospital segundo indicadores estabelecidos em contrato – daí a importância das condições existentes de infraestrutura e de pessoal.

Portanto, agora fica a carga da burocracia e do burocratismo da Empresa o repasse de recursos aos HUFs, mesmo àqueles que não contratualizaram com ela. Para o HU/UFSC, escreve em seu parecer o Relator, o efeito prático disso é que:

[...] embora o Decreto [nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010] garanta a distribuição dos recursos mesmo aos hospitais que não aderiram à EBSEH, na prática, em 2015, o HU/UFSC recebeu até o momento [mês de novembro] cerca de metade dos valores previstos para o exercício (PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015, p. 14).

O que constatamos a partir desse relato é que, na medida em que agora a distribuição dos recursos orçamentários aos HUFs é controlada pela burocracia da EBSEH, essa prerrogativa pode ser usada e abusada disfarçadamente (ou até abertamente) para pressionar a contratualização por parte dos hospitais que ainda não aderiram à Empresa, restringindo o repasse de recursos a essas unidades. Veja-se:

Embora tanto a Direção do HU/UFSC quanto a Reitoria tenham solicitado aditivos ao MEC, de fato os montantes adicionais que anualmente eram enviados para fechar as contas do HU/UFSC ainda não chegaram. No processo, a preocupação da FAPEU está expressa em carta endereçada à Reitoria e na já citada manifestação ao Relator. De fato, nas últimas páginas do processo, à medida que nos aproximamos do tempo presente, constam as inúmeras tratativas da Direção do HU/UFSC e da Reitoria junto à EBSEH no sentido de obter suplementação, com liberações de recurso previsto do REHUF (R\$ 5,6 milhões) (fl. 1676) e do Adicional por Plantão Hospitalar (R\$ 1 milhão), ao que consta, ainda sem sucesso (PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015, p. 16, grifos nossos).

A utilização, por parte da EBSEH, das suas competências administrativas e institucionais para compelir os hospitais universitários a aderirem à Empresa é também apontada na manifestação de um dos Procuradores do MPF num dos debates institucionais de que participou na UFSC em 2014, conforme trecho discursivo a seguir:

A percepção concreta e fática, portanto, da vedação executiva de reposição ou de contratação de servidores pelos hospitais universitários, de modo a se inviabilizar os seus funcionamentos, assim como a adoção de medidas administrativas que dificultem o funcionamento dos hospitais universitários cujas universidades não tenham firmada a adesão e contratado com a EBSEH, assim como também eventuais medidas que de alguma forma embaracem o repasse de recursos a essas instituições, são medidas que frontalmente violam e ferem justamente esse princípio constitucional da autonomia universitária, e, conseqüentemente, são ilegais e não são admissíveis. (T3)

Ora, na medida em que a ideologia da burocracia do Estado tem a seu favor o controle efetivo das estruturas e aparatos administrativos e institucionais dos quais inevitavelmente dependem as universidades, pode ela valer-se de determinadas estratégias, práticas e racionalizações que facilitem tanto sua prevalência perante posicionamentos políticos e ideológicos opositores como a capacidade de defender os interesses materiais e políticos dominantes em matéria de saúde e educação, nesse caso, precisamente o interesse do governo federal de que os HUFs afiliem-se ao sistema de gestão por ele “proposto”.

E é exatamente por serem essas medidas restritivas “ilegais” e “não admissíveis” que a burocracia precisar ideologizar, isto é, necessita recorrer a discursos e práticas de caráter ideológico para mistificar tais medidas. Isso se torna possível porque, conforme assinala Mészáros (2014), o Estado – e seus aparelhos – é o ente que institucionalmente regula o metabolismo social e controla efetivamente as instituições políticas e culturais da sociedade, permitindo à ideologia dominante ser projetada também nos discursos e estratégias ideológicas da burocracia estatal utilizada pelo governo, a qual, no plano concreto e mediante seu burocratismo, restringe o orçamento e justifica **dissimuladamente** pela crise fiscal atual; impõe a adesão sob a aparência de opção facultada;

coloca-se como a única solução momentaneamente viável para problemas que, em última instância, ela mesma ajudou a agravar, esfumando desse modo qualquer pretensão de se formular uma alternativa a ela; entre outras operações ideológicas identificáveis nesse contexto da EBSEH e dos HUFs e que ainda teremos a ocasião de analisar devidamente.

Nesse momento, impende observar que apesar de revestir-se da **aparência** de “uma possibilidade”, isto é, de apresentar-se como “uma faculdade das IFES em aderir ou não” à Empresa, a EBSEH, contudo, já é uma realidade e tem implicações práticas para essas instituições, quer elas contratualizem quer não. Vejamos o que afirma a cartilha de perguntas e respostas divulgada pela EBSEH e pelo MEC:

Pergunta: As universidades federais que não aderirem à Empresa terão asseguradas as condições necessárias ao seu funcionamento, ou sofrerão algum tipo de prejuízo? Resposta: As universidades federais que não aderirem à EBSEH continuarão recebendo recursos do REHUF. Entretanto, na medida em que a solução apontada pelo governo federal para a recomposição da força de trabalho dos HUFs foi a criação da EBSEH, as universidades que não aderirem à Empresa não terão condições de cumprir o acórdão do TCU na substituição do pessoal terceirizado, considerado irregular, que absorve mais de 50% dos recursos destinados à manutenção da maioria dos hospitais (MEC, 2013, p. 6, grifos nossos).

Notamos que a resposta à pergunta apresentada é bastante clara: as universidades não aderentes não sofrerão prejuízos na medida em que “continuação recebendo recursos do REHUF”. Contudo, o elemento “entretanto” que inicia a oração seguinte não está ali à toa. É uma conjunção adversativa que expressa uma contrariedade em relação àquilo que foi afirmado na oração precedente. Afirma-se que as universidades não sofrerão “algum tipo de prejuízo” e, em **contradição**, afirma-se simultaneamente que elas “não terão condições de cumprir o acórdão do TCU” – se isso não é “algum tipo de prejuízo”, fica difícil sabermos o que é então. Ademais, a resposta apresentada parece sugerir que a necessidade de cumprir as determinações do TCU é a condição fundamental (ou a causa primeira) para a adesão ao sistema da

EBSERH, ressaltando em seguida o caráter “irregular” e ilegítimo do “pessoal terceirizado”, como já mencionamos, que, além de ser “irregular”, ainda “absorve mais de 50% dos recursos destinados à manutenção da maioria dos hospitais”. Nada se diz, porém, que esse “pessoal terceirizado” foi conveniente, legítimo e razoável para a política de gestão dos HUFs até um dado momento e que, para o “bem comum da coletividade”, foi essencial para que os hospitais não fechassem suas portas. Muito menos se fala que a causa verdadeira que empurra os HUFs à adesão à EBSEH não é a necessidade de cumprir a decisão do TCU, mas a realidade de completa defasagem de pessoal que historicamente assola os hospitais universitários, cuja “solução” é imposta unilateralmente pelo aparelho administrativo do Estado.

Em resumo, a EBSEH já se constitui numa burocracia e num burocratismo mediante o qual a Empresa agora controla a gestão dos HUFs, especialmente no que tange ao repasse das dotações orçamentárias, seja para os hospitais já contratualizados, seja para aqueles que ainda não aderiram. A própria UFSC tem tratado dos assuntos relativos ao HU/UFSC e ao REHUF diretamente com a EBSEH, conforme percebemos na representação de um dos gestores do hospital universitário, a qual expressa um **processo relacional identificativo** (FAIRCLOUGH, 2003; HALLIDAY, 2004) entre a EBSEH e o HU/UFSC:

[...] nós temos trabalhado junto à EBSEH porque o nosso ponto de contato hoje no MEC é a EBSEH. Nós não temos outro local para buscar informações e para buscar recursos. (T4)

<i>A EBSEH</i>	<i>é</i>	<i>nosso ponto de contato [do HU/UFSC]</i>
Identificado	Processo relacional	Identificador

Dessarte, na prática, a EBSEH já está a todo vapor, por assim dizer, o que nos leva a entender que as decisões, para o governo, já foram tomadas. Conquanto o discurso da ideologia jurídica utilizada pela burocracia preconize que os hospitais universitários não são obrigados a contratualizarem com a Empresa e que não haverá quaisquer prejuízos caso não o façam, a gestão dos HUFs pela EBSEH já é uma realidade concreta. Logo, do ponto de vista do poder administrativo, a questão “se vamos aderir ou não” torna-se totalmente redundante e refratada: parece não fazer sentido algum constituir uma esfera pública

de discursividade pautada nas pretensões de uma gestão social, isto é, de um processo decisório participativo e dialógico, para se decidir uma coisa que, ao que parece, é dada como certa e é já uma realidade tanto para o governo quanto para muitos dos atores e grupos sociais participantes da esfera pública EBSEH/UFSC, para os quais a questão está mais para “como vamos aderir” e “quando aderir”, como logo evidenciaremos.

4.1.1.1 O Plano de Reestruturação do HU/UFSC (2010-2014)

Um das normativas do Decreto regulamentar do REHUF, o Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010, é que as universidades devem apresentar aos Ministérios da Educação e da Saúde seus planos de reestruturação do hospital universitário, aprovados por seus respectivos órgãos superiores e ouvidas as instâncias de governança de seus hospitais. Cinco elementos fundamentais devem ser contemplados nesses planos de reestruturação (BRASIL, 2010):

- I – um diagnóstico situacional da infraestrutura física, tecnológica e de recursos humanos;
- II – a especificação das necessidades de reestruturação da infraestrutura física e tecnológica;
- III – a análise do impacto financeiro previsto para o desenvolvimento das ações de reestruturação do hospital;
- IV – a elaboração de diagnóstico da situação de recursos humanos; e
- V – uma proposta de cronograma para a implantação do respectivo plano de reestruturação, vinculando-o ao desenvolvimento de atividades e metas.

Vê-se que a alusão aos “recursos humanos” aparece pleonasticamente (duas vezes) no discurso do poder administrativo do aparelho do Estado, o que, à primeira vista, poderia sugerir que o dimensionamento apropriado dos quadros de pessoal nos HUFs é o elemento nuclear da política do governo federal com o REHUF. Sem embargo, basta ter um plano de reestruturação para que os problemas dos HUFs sejam mesmo resolvidos? Basta elaborar um diagnóstico, definir as necessidades e seguir o plano para que tudo fique bem? Esse certamente não é o caso, principalmente se levamos em conta a situação de impossibilidade de ampliação dos quadros de pessoal por que passam

os hospitais universitários nas suas realidades materiais, em completo contraste com a abstração da superestrutura jurídica.

No contexto do HU/UFSC, o Plano de Reestruturação do HU/UFSC foi elaborado em 2010, abrangendo o período de 2010 a 2014, a partir das normativas indicadas no Decreto do REHUF. De acordo com o plano, desde os anos 2000 o hospital tem passado por processos de revitalização das estruturas físicas em algumas áreas, o que foi intensificado a partir de 2012 com o advento do REHUF.

No que concerne aos investimentos em infraestrutura, o Plano de Reestruturação do HU/UFSC (2010) estimou que, para viabilizar o objetivo de ser um centro de referência em alta complexidade, bem como possibilitar a acreditação e o atendimento das demandas da saúde, considerando o perfil epidemiológico, a estruturação da rede de saúde estadual e as metas contratualizadas, seriam necessários investimentos na ordem de R\$ 25 milhões. Algumas demandas de infraestrutura são de natureza emergencial e inadiável e que, por força de exigências legais ou necessidades de adequação física, precisariam ser compulsoriamente atendidas em 2016, embora não haja garantia de recursos financeiros para custear tais despesas. Como exemplo, podemos citar as demandas dos Projetos Contra Incêndio exigidas pelo Corpo de Bombeiros do Estado, as quais estão estimadas em cerca de R\$ 350 mil apenas na fase inicial dos projetos; as obras de reforma nos telhados dos prédios do hospital, alguns dos quais estão em péssimas condições, cujas despesas foram orçadas em R\$ 600 mil; e a viabilização dos alvarás sanitários junto à Vigilância Sanitária, cujo custo gira em torno de R\$ 1 milhão.

A despeito dessas demandas atuais, cabe assinalar que importantes obras de recuperação e ampliação estrutural e tecnológica do hospital foram efetuadas nos últimos anos a partir do REHUF. O problema é que a contratação de mais profissionais para acompanhar a expansão das estruturas e serviços não tem acontecido, embora o plano preconize isso. A realidade do HU/UFSC é que se chegou ao ponto de unidades ficarem prontas e não serem ativadas porque não há pessoal suficiente para operá-las. Na Clínica Médica I, por exemplo, onde 29 leitos foram fechados para reformas, as obras estão na fase final e já se identificaram dificuldades para a reabertura dos leitos em decorrência de falta de pessoal. A UTI Neonatal, já mencionamos, teve apenas doze dos dezenove leitos abertos em razão da indisponibilidade de pessoal, e, pelo mesmo motivo, a Clínica Médica III teve seus 27 leitos fechados em 2013, por necessidade de cumprir exigências da legislação sanitária. Conforme observamos na Tabela 1 anteriormente apresentada, também por insuficiência de profissionais, especialmente de Enfermagem, nunca

foram abertos seis leitos da UTI Adulto, dezenove leitos da Unidade de Transplante e sete leitos na área de Saúde Mental. A abertura dos dez leitos da Unidade de Queimados, cuja construção já está em fase final, dependerá da contratação de pessoal (UFSC, 2014; PLANO DE REESTRUTURAÇÃO DO HU/UFSC, 2010; PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015).

No Plano de Reestruturação do HU/UFSC (2010) defende-se que o dimensionamento dos quadros pessoal na área da saúde não deve ser resumido a meras fórmulas matemáticas, mas deve considerar as especificidades do setor, particularmente as peculiaridades que interferem nos processos de trabalho, como complexidade, graus de cuidados variados, diversidade de situações, etc., que exigem uma força de trabalho diferenciada tanto em número quanto em qualificação.

Portanto, somente o avanço tecnológico não responde às necessidades individuais e coletivas e os usuários dos serviços de saúde, hoje mais atentos aos seus direitos, exigem uma força de trabalho qualificada e que dê conta de sua atenção, implicando uma rede complexa de relações que envolvem os diversos profissionais que atuam nos serviços de saúde e os usuários do sistema (PLANO DE REESTRUTURAÇÃO HU/UFSC, 2010, p. 47).

Ademais, em função de sua característica distintiva de hospitais de ensino e formação acadêmica, os HUFs em geral precisam que determinados aspectos associados a essas questões sejam levados em consideração na hora de se dimensionar os quadros de pessoal. O número de pessoas que circula nessas entidades, solicitando do pessoal da saúde atenção e disponibilidade para auxiliar nos processos formativos, como no caso dos estudantes, muitas vezes não é considerado. Nesse contexto, são impostas portarias ministeriais e outras normativas para a definição dos quantitativos de pessoal, como, por exemplo, nas UTIs e nos serviços de terapia renal substitutiva, sem que sejam avaliadas questões relacionadas ao ensino. Esses e outros aspectos estão diretamente associados ao diagnóstico de pessoal no HU/UFSC (PLANO DE REESTRUTURAÇÃO HU/UFSC, 2010).

De acordo com o Plano de Reestruturação do HU/UFSC, a questão do déficit de profissionais e as principais dificuldades enfrentadas pelo hospital podem ser sintetizadas nos seguintes aspectos essenciais:

- **Aposentadorias não repostas:** há um número significativo de aposentadorias não repostas, o que gera impacto nas escalas de trabalho. As aposentadorias têm aumentado drasticamente nos últimos anos entre os servidores mais antigos na casa, em razão dos 35 anos de funcionamento do HU/UFSC.
- **Envelhecimento da força de trabalho:** no caso dos profissionais que ingressaram no hospital na época de sua fundação e que possuem mais de trinta anos de experiência. Cerca de 40% dos trabalhadores têm mais de cinquenta anos de idade, o que acarreta situações difíceis e prejuízo no desenvolvimento de algumas atividades, principalmente aquelas que requerem esforço físico e repetitivo. A título de exemplo, somente na área de Enfermagem há em torno de noventa trabalhadores com algum tipo de restrição no desempenho de determinadas atividades, distintamente aquelas relacionadas ao cuidado direto com pacientes.
- **Atestados médicos:** esses atestados atingem cerca de 20% da força de trabalho, agravando o problema das escalas e gerando inúmeras solicitações de remanejamento, sendo que não há como remanejar todos os trabalhadores sem que alguns setores fiquem descobertos. Dentre os motivos mais alegados pelos trabalhadores nos atestados estão os adoecimentos por distúrbios psíquicos (principalmente depressão) e problemas osteomusculares, o que pode indicar sobrecarga de trabalho.
- **Definição de quantitativos mínimos:** várias portarias normativas determinam o quantitativo mínimo de profissionais em diversos serviços, tais como em UTI, terapia renal substitutiva, cirurgia bariátrica, entre outras. Não obstante, em muitas áreas não é possível contar com equipes multiprofissionais para o atendimento dos usuários na sua integralidade, como no caso do serviço social, da psicologia, da nutrição, da farmácia e da fisioterapia, pois não há pessoal suficiente para alocar nas equipes multidisciplinares, conforme preveem as portarias.
- **Mudança do perfil epidemiológico dos usuários:** não há quantitativo de pessoal suficiente em áreas nas quais o

HU/UFSC tem se tornado referência, como em cirurgia bariátrica, terapia renal substitutiva, onco-hematologia, etc. Igualmente, o número de profissionais nem sempre é adequado para atender à quantidade sempre crescente de usuários de maior idade, que implicam um grau mais elevado de atenção e dependência, assim como nos serviços de emergência, onde tem havido um aumento no grau de gravidade dos atendimentos, especialmente os provenientes do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU).

- **Falta de servidores técnico-administrativos:** algumas atividades administrativas acabam sendo desempenhadas por bolsistas acadêmicos, implicando a utilização destes como força de trabalho. Em função da alta rotatividade desses bolsistas, há desgaste dos servidores que precisam ensinar e treinar repetidamente os bolsistas que, pela própria natureza dos estágios, não permanecem nos serviços por longo tempo. Ademais, a carência de pessoal para cargos administrativos atinge processos administrativos e organizacionais complexos, que demandam profissionais capacitados, como nas atividades de compras e licitações, área financeira, administração de pessoal, custos, qualidade nos serviços, entre outras.
- **Desenvolvimento tecnológico:** implica a necessidade de outros profissionais que não constam adequadamente dos quadros dos HUFs, como físicos, tecnólogos de radiologia, técnicos de informática, que deem conta das especificidades tecnológicas hodiernas, como na implantação de novos equipamentos (tomógrafos, ressonância magnética, etc.), e no aprimoramento dos processos e controles hospitalares.
- **Ampliação do HU/UFSC como laboratório de ensino e pesquisa em diversas áreas:** o que implica a diversificação do perfil das equipes e quantitativo de profissionais, já que em algumas áreas o número de profissionais não consegue suprir as demandas institucionais, como no caso de psicólogos, assistentes sociais, administradores, dentre outros.
- **Mudanças na legislação trabalhistas:** no caso das licenças maternidade, por exemplo, o período de afastamento foi ampliado para 180 dias, embora a reposição temporária nessas situações nem sempre aconteça, o que tem forte impacto no contexto dos hospitais, haja vista que grande parte de seus contingentes de trabalhadores é do sexo feminino e em idade fértil.

- **Extinção de cargos antigos:** especialmente na área de Enfermagem, com os auxiliares de saúde e dos auxiliares de enfermagem, cargos extintos e que não têm sido devidamente repostos por outros níveis profissionais equivalentes (PLANO DE REESTRUTURAÇÃO DO HU/UFSC, 2010; PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015).

Além desses fatores, outros aspectos podem ainda ser citados, segundo o Memorando nº 132/2014/DG-HU, o qual apresenta um breve histórico da Instituição e relata os principais problemas atualmente vivenciados pelo hospital no que se refere à falta de pessoal (UFSC, 2014):

- Impossibilidade de ampliação do quadro de pessoal e, por conseguinte, a abertura de novos serviços e alas;
- Sobrecarga de trabalho dos profissionais em geral, principalmente dos trabalhadores do serviço de emergência, pelo acúmulo de pacientes nesse setor, situação agravada pela ausência de leitos hospitalares;
- Cumprimento dos planos de ensino;
- Exigências dos Ministérios da Saúde e da Educação, além do atendimento à Vigilância Sanitária;
- Má gestão do trabalho, em consequência da falta de pessoal e sobrecarga de alguns grupos profissionais;
- Dificuldades no gerenciamento de compras, controle de estoques, faturamento e manutenção de serviços gerais; e, por último, mas não menos importante,
- A perda de recursos do REHUF pela não adesão à EBSERH.

Ainda conforme se afirma no Memorando da Diretoria Geral do hospital, “a comunidade do Hospital Universitário entende que as obras deveriam estar atreladas à contratação de pessoal, entretanto, não é o que tem sido observado ao longo dos anos”. Alega-se, igualmente, no documento, que

as dificuldades em relação ao quadro de pessoal para funcionamento do hospital é de longa data, sendo que ao longo de sua trajetória a Instituição passou por crises sucessivas, as quais eram mediadas de acordo com as condições existentes em cada momento (UFSC, 2014, p. 9).

O problema no HU/UFSC, como se apercebe, não é recente, e também não parece ter havido uma mudança significativa nesse panorama com a política governamental do REHUF:

Considerando a impossibilidade de ampliação do quadro, o que tem acontecido, de forma muito pontual é a troca de códigos de vaga, junto ao MEC, para atendimento de demandas específicas. É válido ressaltar que em 2013, procuramos adequar as necessidades da legislação ao quantitativo de pessoal disponível, fechando leitos (UFSC, 2014, p. 13).

Significa dizer que, malgrado o regulamento do REHUF pressuponha que a definição dos quadros de lotação de pessoal deva se dar “à luz da capacidade instalada” dos hospitais universitários (BRASIL, 2010), isso, na realidade, não ocorre, pois se assim o fosse, o HU/UFSC não estaria com uma defasagem de mais 1.000 servidores no seu quadro de pessoal atual. Nessa linha, poderíamos arriscar que o discurso do REHUF reflete uma **ideologia jurídica** que não expressa o real vivenciado pelos hospitais universitários em seu cotidiano. Por outras palavras, subtende-se, no discurso legal do REHUF, que a ampliação das estruturas físicas e tecnológicas dos HUFs está coadunada ao dimensionamento e à ampliação dos quadros de profissionais necessários, ocultando a verdade de que isso não se concretiza no contexto desses hospitais, pelo contrário, está havendo um decréscimo no quantitativo de pessoal disponível a essas entidades de saúde. Trata-se de uma lei, pois, que não oferece uma interpretação adequada da realidade do HUFs, mas uma interpretação apartada das condições reais nas quais esses hospitais atualmente tentam subsistir.

Nesse sentido, apesar de o discurso político, manifestado na lei, ter como objetivo “a reestruturação do quadro de recursos humanos dos hospitais universitários federais”, o que se processa na realidade não é uma efetiva “reestruturação” – que implicaria necessariamente expandir o quantitativo de profissionais conforme as demandas –, mas apenas reposições de pessoal em decorrência de aposentadorias, demissões e exonerações, reposições, inclusive, que nem sempre acontecem devidamente. Como exemplo, dentre as dezenove aposentadorias que ocorreram entre janeiro e junho de 2014, seis não foram e nem serão

repostas, relativas aos cargos de armador, auxiliar de enfermagem e auxiliar de saúde (UFSC, 2014).

Decerto, a situação do HU/UFSC é reflexo do não planejamento do governo federal, a despeito do seu discurso ideológico no REHUF, relativamente ao elevado número de aposentadorias e desligamentos característico do contexto dos HUFs, ou seja, não houve e não há uma política efetiva de reposição de profissionais de maneira a sequer manter o equilíbrio no quadro de pessoal nesses hospitais, quanto mais acompanhar o ritmo de crescimento dessas entidades, apesar disso ser uma das premissas do diploma legal que institui a política do REHUF.

4.1.1.2 A EBSEERH

Criada em 15 de dezembro de 2011 pela Lei nº 12.550³⁷, a EBSEERH é uma empresa pública unipessoal – o que significa que apenas uma pessoa é acionista da Empresa, que é a União – com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao MEC, com prazo de duração indeterminado. Rege-se pela Lei das Sociedades por Ações, a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, seu Estatuto Social, seu Regimento Interno e por outras normas que lhe sejam aplicáveis. A Empresa tem sede e foro em Brasília/DF e está autorizada a manter escritórios, representações e dependências em outras unidades da Federação, e também a criar subsidiárias, sucursais e filiais para o desenvolvimento das atividades inerentes ao seu objeto social (BRASIL, 2011; EBSEERH, 2011).

Consoante ao que estabelece o art. 2º da Lei nº 12.550/2011, a EBSEERH tem seu capital social integralmente sob a propriedade da União, sendo que a integralização do seu capital social é realizada com recursos oriundos de dotações consignadas no orçamento da União, bem como pela incorporação de qualquer espécie de bens e direitos suscetíveis de avaliação em dinheiro (BRASIL, 2011).

Como destacamos em outro momento, a EBSEERH tem por finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a prestação às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas

³⁷ Há posteriores alterações nesta com a Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013.

no campo da saúde pública, observada a autonomia universitária, nos termos do art. 207 da Constituição Federal (BRASIL, 2011).

Suas competências estão assim elencadas no art. 4º da Lei nº 12.550/2011:

I – administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, no âmbito do SUS;

II – prestar às IFES e a outras instituições congêneres serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, mediante as condições que forem fixadas em seu Estatuto Social;

III – apoiar a execução de planos de ensino e pesquisa de IFES e de outras instituições congêneres, cuja vinculação com o campo da saúde pública ou com outros aspectos da sua atividade torne necessária essa cooperação, em especial na implementação das residências médica, multiprofissional e em área profissional da saúde, nas especialidades e regiões estratégicas para o SUS;

IV – prestar serviços de apoio à geração do conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas nos HUFs e a outras instituições congêneres;

V – prestar serviços de apoio ao processo de gestão dos hospitais universitários e federais e a outras instituições congêneres, com implementação de sistema de gestão único com geração de indicadores quantitativos e qualitativos para o estabelecimento de metas; e

VI – exercer outras atividades inerentes às suas finalidades, nos termos do seu Estatuto Social.

A norma legal determina que as atividades de prestação de serviços de assistência à saúde relativas à finalidade da Empresa estarão integral e exclusivamente inseridas no âmbito do SUS e que, no desenvolvimento de suas atividades de assistência à saúde, a EBSERH observará as orientações da Política Nacional da Saúde, de responsabilidade do Ministério da Saúde. É também assegurado à EBSERH o ressarcimento das despesas com o atendimento de consumidores e respectivos dependentes de planos privados de assistência à saúde, observados os valores de referência estabelecidos pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) (BRASIL, 2011).

O art. 6º da Lei nº 12.550/2011 estipula que, respeitado o princípio da autonomia universitária, a EBSEERH poderá prestar os serviços relacionados às suas competências mediante contrato pactuado de comum acordo com as IFES ou instituições congêneres, devendo a Empresa estar orientada pelas políticas acadêmicas definidas pelas instituições. Esses contratos deverão explicitar as obrigações dos signatários; as metas de desempenho, indicadores e prazos de execução a serem observados pelas partes; a respectiva sistemática de acompanhamento e avaliação, contendo critérios e parâmetros a serem aplicados; e a previsão de que a avaliação dos resultados obtidos, no cumprimento de metas de desempenho e observância de prazos pelas unidades da EBSEERH, será usada para o aprimoramento de pessoal e melhorias estratégicas na atuação perante a população e as IFES ou instituições congêneres, visando ao melhor aproveitamento dos recursos destinados à EBSEERH.

No âmbito desses contratos, fica também definido que os servidores titulares de cargo efetivo em exercício nas IFES ou congêneres e que exerçam atividades atinentes ao objeto da EBSEERH, poderão ser a ela cedidos para a realização de atividades de assistência à saúde e administrativas, ficando assegurados a esses servidores os direitos e as vantagens a que façam jus no órgão ou entidade de origem (BRASIL, 2011).

No que tange aos recursos da Empresa, a Lei estabelece que estes serão oriundos do orçamento da União, assim como prevê receitas decorrentes de prestação de serviços compreendidos em seu objeto, da alienação de bens e direitos, de aplicações financeiras, de direitos patrimoniais (aluguéis, foros, dividendos, bonificações), de acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais, receitas provenientes de doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, e rendas provenientes de outras fontes. Conforme a Lei, o lucro líquido da EBSEERH será reinvestido para atendimento do objeto social da Empresa, excetuadas as parcelas decorrentes de reserva legal e da reserva para contingência (BRASIL, 2011).

Ainda de acordo com a Lei nº 12.550/2011, o regime de pessoal permanente da EBSEERH é o da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)³⁸, devendo as contratações serem condicionadas à prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Segundo a legislação, as IFES e instituições similares ficam autorizadas a ceder à EBSEERH os bens e direitos necessários à sua execução, no âmbito e durante a vigência do contrato firmado com a Empresa, bens que deverão ser devolvidos às instituições cedentes ao término do contrato.

A EBSEERH está sujeita à fiscalização dos órgãos de controle interno do Poder Executivo e ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do TCU (BRASIL, 2011).

O procedimento de contratualização com a EBSEERH dá-se a partir da manifestação das universidades pela contratação, sendo em seguida iniciado o processo de caracterização das unidades hospitalares com o dimensionamento dos serviços e das demandas de contratação de pessoal para posterior realização dos concursos públicos admissionais. Uma vez assinado o Termo de Adesão e Contrato entre a instituição e a EBSEERH, o trabalho de dimensionamento do quadro de pessoal necessário é finalizado, juntamente com o respectivo plano de reestruturação da unidade (EBSEERH, 2016). Cabe ainda registrar que a Lei de criação da EBSEERH estabeleceu que a Empresa disporá de prazo de até um ano para reativação de leitos e serviços inativos devido à falta de pessoal, contado da assinatura do contrato com a IFES.

O Estatuto Social que rege a EBSEERH foi aprovado em 28 de dezembro de 2011, por meio do Decreto nº 7.661. Neste Decreto foi fixada a constituição inicial do capital social da EBSEERH em R\$ 5 milhões, valor este integralizado pela União. Além disso, o Estatuto, juntamente com o Regimento Interno da Empresa, aprovado em 26 de novembro de 2014, estabelecem os delineamentos da estrutura de governança da EBSEERH, a qual pode ser visualizada no Quadro 3 a seguir.

³⁸ Aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e posteriores alterações.

Quadro 3: Estrutura de governança da EBSEERH

Órgãos
ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO I – Conselho de Administração II – Diretoria Executiva III – Conselho Consultivo
ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO I – Conselho Fiscal II – Auditoria Interna
COMISSÕES I – Comissão de Ética II – Comissão de Controle Interno III – Outras Comissões

Fonte: Adaptado de EBSEERH, 2011, 2014.

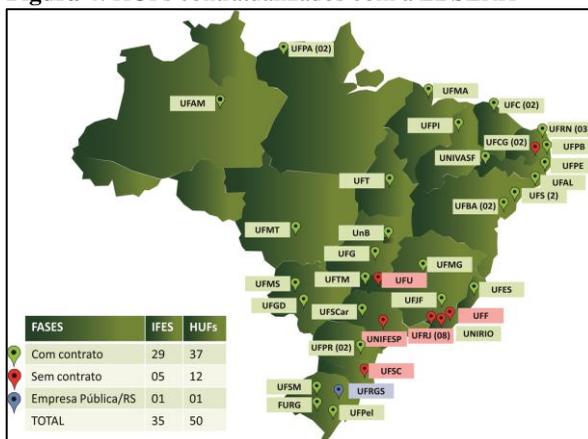
Precisamente quanto à relação da EBSEERH com os HUFs e as IFES com ela contratualizadas, o Regimento Interno da Empresa, em seu Capítulo IV, traz também informações relevantes acerca da estrutura de governança das unidades hospitalares administradas pela Empresa – seus “clientes”, tal como constatamos no *site* institucional da Empresa –, as quais merecem aqui ser citadas. De acordo com o Regimento, as filiais da EBSEERH são administradas por um colegiado executivo composto pelo Superintendente do Hospital, um Gerente de Atenção à Saúde, um Gerente Administrativo e um Gerente de Ensino e Pesquisa, quando se tratar distintamente de hospitais universitários ou de ensino. Esses cargos são de livre nomeação. No caso dos hospitais universitários, o Superintendente é selecionado e indicado pelo Reitor, preferencialmente do quadro permanente da instituição contratante da EBSEERH. Já no caso das Gerências, estas são ocupadas por indivíduos selecionados por uma comissão composta por membros da Diretoria Executiva da EBSEERH e pelo Superintendente da unidade hospitalar. Esses indivíduos não necessariamente são servidores do quadro permanente das universidades (EBSEERH, 2014).

O Colegiado Executivo, formado pelo Superintendente e pelos Gerentes da unidade hospitalar vinculada à EBSEERH, é responsável pela direção e administração de todas as atividades da unidade, em consonância com as diretrizes, coordenação e monitoramento da Empresa e, no que for pertinente ao ensino e à pesquisa, de acordo com as necessidades e orientações da universidade à qual a unidade hospitalar é vinculada (EBSEERH, 2014).

No que tange aos hospitais já contratualizados, atualmente a Empresa é responsável pela gestão de 37 unidades³⁹, quase 75% do total dos HUFs (Figura 4).

Como se observa na Figura 4, a UFSC é uma das cinco instituições que ainda não contratualizaram, muito embora as tratativas para a contratação terem sido já aprovadas e estarem em pleno andamento, questão que retomaremos adiante.

Figura 4: HUFs contratualizados com a EBSEERH



Fonte: EBSEERH, 2016.

4.1.1.3 Imbróglis judiciais referentes à EBSEERH

A criação da EBSEERH veio acompanhada não só de muitas críticas e reações políticas contrárias, como também de ajuizamentos contestatórios no âmbito jurídico acerca da constitucionalidade da Lei n° 12.550/2011.

No ano seguinte ao da aprovação da Lei da EBSEERH, o então Procurador-Geral da República, Roberto Gurgel, propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n° 4895) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), com pedido de medida cautelar contra os delineamentos da Lei n° 12.550/2011, nomeadamente os arts. 1 a 17. Apontando que a Lei de criação da EBSEERH na verdade replica quase que integralmente o texto da Medida Provisória n° 520, de 31 de dezembro de 2010, caducada em 2011, o Procurador-Geral denuncia que a Lei da EBSEERH viola

³⁹ Mês de referência: janeiro de 2016.

preceitos constitucionais, argumentando fundamentalmente em duas linhas.

A primeira é que a Lei da EBSERH fere o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”, sendo a autarquia, nesse contexto, “a única entidade vocacionada ao exercício de serviço público típico”, haja vista que “à empresa pública e à sociedade de economia mista reserva-se a exploração de atividade econômica pelo Estado” (ADI 4895, 2012, p. 8-9). Exatamente por caber tipicamente à autarquia a prestação de serviço público, e de forma apenas episódica às empresas públicas e sociedades de economia mista, é que se torna necessária uma lei complementar federal que defina as áreas de atuação destas últimas, o que ainda não ocorreu. Nesse sentido, a Lei nº 12.550/2011 ofende dispositivos constitucionais ao atribuir à EBSERH a prestação de um serviço público. Dessarte, sustentou o Procurador-Geral:

[...] considerando que ainda não há lei complementar federal que defina as áreas de atuação das empresas públicas, quando dirigidas à prestação de serviços públicos, é inconstitucional a autorização para instituição, pela Lei nº 12.550/2011, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (ADI 4895, 2012, p. 11).

Na segunda frente de argumentação, o Procurador-Geral requereu a inconstitucionalidade da norma legal criadora da EBSERH na medida em que ela, prevendo que suas atividades estão inseridas integral e exclusivamente no âmbito do SUS, submeter-se-ia, via de consequência, ao regime de direito público, o que contraria a personalidade jurídica de direito privado definida pela Lei nº 12.550/2011. Ademais, a empresa pública EBSERH está destinada a prestar serviços públicos essenciais que são de inteira responsabilidade do SUS e são custeados com recursos dos orçamentos públicos da União, não podendo, por isso, ser prestados por uma empresa de direito privado. Desse modo, resta “inconstitucional a regra contida no art. 10 da Lei nº 12.550/2011, segundo o qual ‘o regime de pessoal permanente da EBSERH será o da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)’” (ADI 4895, 2012, p. 15). Igualmente, é inconstitucional a prerrogativa da Lei da EBSERH

relativa à possibilidade de celebração de contratos temporários de emprego e de processos simplificados.

Convém mencionar que, antes mesmo de a ADI supramencionada ser ajuizada, o Procurador-Geral da República já havia recebido ofício do Ministério Público Federal do Rio de Janeiro, no qual se afirma:

Como restou demonstrado na resposta do ofício ao MEC, o objetivo da criação da empresa é substituir os terceirizados de empresas privadas por terceirizados de empresa pública. Trata-se de evidente burla ao art. 39 *caput* da Constituição [...]. Com a criação da empresa pública o que se quer é instituir o regime celetista para aqueles que, na verdade, cumprirão as obrigações de servidor [público], em verdadeira afronta ao comando constitucional. (T5)

Na mesma linha do argumento acima exposto, cabe perguntar: se o governo há décadas não vinha realizando concursos para resolver o déficit de pessoal nos HUFs, por que razão o faz agora com a EBSEH? A única resposta plausível é que o governo evita preencher seus quadros com servidores submetidos ao Regime Jurídico Único (RJU) para contratar trabalhadores via CLT, não obstante as atividades desempenhadas por estes nos hospitais sejam as mesmas. Eis aqui o ponto nodal da questão política, em sentido amplo, em torno da EBSEH, que, seguindo a letra de Poulantzas (1986), se desdobra na função técnico-econômica do Estado capitalista em atuar na direção geral, organização e vigilância dos processos de trabalho, como também na função do sistema jurídico que normatiza o conjunto das regras organizadoras do trabalho tanto na iniciativa privada como no âmbito dos próprios aparelhos do Estado, neste último caso precisamente o regime jurídico a que se submete a classe trabalhadora que atua em serviços públicos da educação e da saúde, cuja responsabilidade na prestação repercute nas estruturas e nos recursos orçamentários do Estado.

Ainda de acordo com Poulantzas (1986), as questões política e técnico-econômica do Estado caminham juntas da função ideológica deste. É por meio da função ideológica que o Estado pode ideologizar as verdadeiras intenções das suas decisões e ações, as quais, no contexto da EBSEH e dos HUFs, são **mascaradas e dissimuladas** pelo poder administrativo do Estado pelos discursos de “acabar com os vínculos precários terceirizados”, “melhorar a gestão dos hospitais universitários

tornando-os mais eficientes”, de que “alternativas não são possíveis no momento”, etc.

Voltaremos a essa discussão nas seções seguintes. Antes disso, cabe outro exemplo. Vimos que o art. 4º da Lei nº 12.550/2011 estabelece que compete à Empresa “administrar unidades hospitalares”, sendo também assegurada pelo diploma legal da EBSEH “a autonomia universitária”. Vejamos inclusive o que o MEC diz a esse respeito:

Pergunta: A partir da contratação da EBSEH, haverá prejuízo da autonomia universitária?

Resposta: Não haverá prejuízo à autonomia das universidades federais sobre a gestão dos hospitais universitários. A autonomia universitária está consagrada no art. 207 da Constituição Federal e garantida pela Lei de Criação da Empresa (Lei nº 12.550/2011). De acordo com seu Estatuto Social, a EBSEH, no exercício de suas atividades, estará orientada pelas políticas acadêmicas estabelecidas pelas instituições de ensino com as quais estabelecer contrato de prestação de serviços (MEC, 2013, p. 4).

Ora, se retornarmos aos fundamentos teóricos que discutimos no primeiro Capítulo, sobretudo os delineamentos de Marx e Engels (2007) acerca da ideologia, percebemos logo que essa ressalva da Lei da EBSEH quanto à autonomia das universidades é completamente inócua e fictícia, quer dizer, indica uma autonomia vazia que só existe mesmo no plano das ideias, sem eficácia concreta, numa absoluta abstração com a realidade, pois, na prática, é na burocracia da Empresa – cujos gerentes são inclusive nomeados pelo presidente da EBSEH e nem precisam ser do quadro efetivo das instituições universitárias – que se constituirá o centro de poder decisório para administrar efetivamente as unidades hospitalares. Na realidade, portanto, é a burocracia da Empresa que fará as vezes das próprias universidades, pois é ela que passará a deter o poder burocrático sobre o exercício das funções dos hospitais. Nesse particular, alega-se também no relatório da Comissão institucional formada para discutir a questão da EBSEH na UFSC (da qual trataremos adiante) que

[...] na prática, a gerência da Empresa, com poderes amplos para firmar contratos, convênios, contratar pessoal técnico, receber verbas diversas e de diversas fontes, definir processos administrativos internos e definir metas de gestão, acabaria com a vinculação dos HUFs às universidades (RELATÓRIO COMISSÃO EBSEH/UFSC, 2014, p. 7).

Voltando aos questionamentos judiciais referentes à Lei da EBSEH, em junho de 2013 as Associações Nacionais do Ministério Público de Defesa da Saúde (AMPASA), do Ministério Público de Contas (AMPCON) e dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) endereçaram conjuntamente ao Relator da ADI nº 4895, Ministro Dias Toffoli, em caráter *amicus curiae*, um memorial com argumentos e fundamentações para fortalecer o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 12.550/2011.

Segundo o documento, levando em conta que os HUFs são hospitais de ensino e células das IFES, a referida Lei afronta aos princípios constitucionais norteadores da educação, tais como a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, divulgar o pensamento e o saber, o pluralismo das ideias e de concepções pedagógicas, a autonomia universitária, a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, entre outros. Isso porque, em se tratando de um serviço público a ser prestado pelo poder público, gratuita e indiscriminadamente e com recursos dos cofres públicos, é incerta a constitucionalidade de prestação de serviços atinentes à educação por empresa pública de natureza privada, que, pela sua própria natureza essencial, visa ao lucro. Nesse sentido, considerada a dicotomia mercadológica de produzir lucro ou prejuízo e sendo o lucro a característica inerente e marcante da iniciativa privada, a EBSEH muito provavelmente deixará de se preocupar com a promoção de uma educação tal qual visada pelos princípios constitucionais, por exemplo, ao preterir certas pesquisas que não atendam às expectativas da geração de margem de lucro a partir de um mero cálculo de custo-benefício. Assim, alegam as Associações supracitadas, a transferência da gestão dos hospitais de ensino à EBSEH configuraria o início da privatização dos serviços públicos de saúde e educação, bem como poria em risco as pesquisas voltadas aos interesses sociais em função de motivações político-partidárias, ideológicas e afins.

A afronta direta à autonomia das IFES é outro fundamento das Associações que pedem o deferimento da inconstitucionalidade da Lei nº 12.550/2011. As IFES gozam de autonomia universitária quanto a assuntos didático-científicos, administrativos e de gestão financeira e patrimonial. Esse preceito de auto-organização e definição dos seus próprios regramentos existe justamente para que as IFES se preservem ante interferências exógenas que comprometam o direito do cidadão de livre aprender e pensar. Dessarte, no que tange à EBSEERH, é preciso considerar que esta Empresa terá um potencial de centralizar os orçamentos de 50 HUFs, em cifras que podem contabilizar R\$ 6 bilhões anuais. Segundo argumentam as Associações, certamente a EBSEERH despertará o interesse de diversos partidos e organismos políticos pelo seu comando, indicação de cargos e demais formas de influência e clientelismo – aliás, por orçamentos bem menores, partidos políticos se acotovelam em disputas atrozes pelo comando de outras estatais federais. No caso da EBSEERH, a luta político-partidária por espaços na burocracia da Empresa, isto é, na categoria social que detém o domínio sobre ela, tende a ser muito maior, visto que as atividades desempenhadas pela EBSEERH tocam diretamente em direitos fundamentais, como educação e saúde, os quais não raro são utilizados como instrumentos de negociação política.

Nesse contexto, conforme sustentam as Associações,

Suscetível a inúmeras variáveis exógenas, muitas delas decorrentes do fisiologismo partidário e das vicissitudes do clientelismo presente na relação de agentes públicos e privados com a Administração Pública, a transferência da gestão dos hospitais de ensino para EBSEERH fere de morte os princípios constitucionais balizadores da educação. (T6)

A irreversibilidade prática das contratualizações com a EBSEERH no campo da gestão administrativo-fiscal é outro fator que compromete a autonomia universitária. Isso porque, no plano fático, na eventualidade de uma rescisão contratual todos os trabalhadores contratados pela EBSEERH não poderão ser incorporados aos quadros de pessoal das universidades, sob pena de ofender o princípio constitucional do concurso público e a decisão do STF que estabelece o regime jurídico único, impedindo a coexistência de empregados públicos celetistas e servidores efetivos num mesmo quadro. Com efeito, diante da impossibilidade de absorverem o quadro de pessoal da EBSEERH, uma

vez rescindidos os contratos com a Empresa, as IFES contratualizadas inevitavelmente ficam aprisionadas à EBSEERH.

Finalmente, num esforço para desmantelar os argumentos favoráveis à EBSEERH produzidos pela Advocacia-Geral da União (AGU) quanto aos pedidos de inconstitucionalidade da Lei nº 12.550/2011, as Associações em comento afirmam que, contrariamente ao que sustenta a AGU, estatais como a Petrobrás, a Eletrobrás, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), dentre outras, não podem ser apontadas como exemplos comparáveis à EBSEERH, na medida em que, no caso destas empresas públicas, a intervenção do Estado no domínio econômico dá-se de forma regulatória, concorrencial, monopolista ou sancionatória, sendo que a prestação do serviço público envolve a produção ou comercialização de bens ou serviços mediante política tarifária sem a qual o consumidor não usufrui do serviço público. Numa palavra, trata-se de uma relação de consumo mediante cobrança de tarifa.

Ademais, o Estado confere um regime privado a essas empresas em decorrência da sua autossuficiência econômico-financeira para custearem suas despesas por meio da cobrança de tarifas ou venda de produtos aos usuários e consumidores, sem que tais empresas de direito privado dependam de recursos dos orçamentos públicos para sua operação ou manutenção. Desse modo, o Estado se desincumbe do custeio dos serviços nessas modalidades, o que não se aplica aos serviços públicos de caráter universal e gratuito, como educação e saúde. Portanto, a EBSEERH não é o mesmo caso das empresas estatais citadas pela AGU, vez que os serviços públicos prestados pela Empresa são típicos, essenciais, universais e gratuitos, custeados com recursos públicos da União.

Em junho de 2014, também a Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde apresentou ao Relator da ADI nº 4895 um relatório analítico apontando irregularidades e prejuízos causados pela EBSEERH à sociedade, aos usuários dos serviços de saúde, ao ensino e à pesquisa, aos trabalhadores e ao erário público. A Frente Nacional, entidade constituída de movimentos sociais, fóruns de saúde de diversos estados, movimentos populares, centrais sindicais, sindicatos, projetos universitários e outras entidades de abrangência local, regional e nacional, arrolou em seu documento uma série problemas constatados nos hospitais universitários que já implantaram a EBSEERH, solicitando aos Ministros do STF julgarem procedentes os pedidos de inconstitucionalidade relativos à Lei de criação da EBSEERH.

Argumentando que uma verdadeira saída para a crise dos HUFs consistiria na alocação de recursos financeiros adequados às necessidades dos hospitais e na realização de concursos públicos para suprir a carência de pessoal, a Frente Nacional denuncia que o governo federal apresenta como saída a EBSEH sob a dissimulada justificativa de regularizar a situação dos funcionários celetistas terceirizados dos HUFs em todo o país, conforme já aduzimos em outro momento. Nesse sentido, um dos Procuradores do Ministério Público junto ao TCU afirma:

[...] o Poder Executivo está atuando de forma inconstitucional, ilegítima e imoral em sua tentativa de implantar a EBSEH nos HUFs deste País, usando indevidamente o nome do Tribunal de Contas da União como meio de pressão ilegítima, de absurda coação moral, para constranger os gestores das universidades federais, especialmente seus reitores e os diretores dos HUFs, a aceitarem essa verdadeira intervenção na gestão das universidades como única saída legal para o grave problema dos terceirizados nos HUFs. (T7)

Como percebemos no trecho discursivo acima exposto, a **dissimulação**, enquanto estratégia característica de toda ideologia dominante (THOMPSON, 2011; EAGLETON 1997; POULANTZAS, 1986), é operada no discurso da burocracia do Estado não apenas para camuflar suas intenções subjacentes, por meio de um deslocamento ideológico na decisão do TCU, de modo a utilizá-la como “meio de pressão para constranger os gestores das universidades” e favorecer os interesses políticos e econômicos prevalecentes, como também para estabelecer uma relação de **dominação e imposição** para com as IFES, fazendo uso da ideologia jurídica para realçar as ilegalidades das contratações terceirizadas, propagandear a alternativa da EBSEH como “única saída legal” e assim impingir as instituições a adesão.

Não obstante a massiva campanha promovida pelo governo em favor da EBSEH, segundo o relatório apresentado pela Frente Nacional, a EBSEH e os hospitais por ela geridos têm registrado vários problemas, muitos dos quais residem na dimensão do burocratismo da Empresa, tais como: irregularidades, prejuízos financeiros e insuficiência de serviços prestados aos usuários; indícios de desperdício no uso do dinheiro público nas capacitações dos gestores da Empresa;

irregularidades nos concursos realizados para contratação de funcionários; insatisfação dos trabalhadores contratados e deflagração de greves; ações civis e judiciais pleiteando a nulidade e o cancelamento de contratualizações já efetuadas com a EBSERH; desrespeito à autonomia universitária e aos órgãos colegiados de deliberação nos processos de adesão à Empresa.

Não teremos aqui a ocasião de adentrar nas especificidades e nos méritos dessas questões, mas interessa-nos particularmente o último tópico elencado no argumento da Frente Nacional, concernente à autonomia das universidades e ao processo de adesão à EBSERH. De acordo com a Frente Nacional, a maioria dos contratos com a Empresa foi assinada pelos reitores das IFES com explícita rejeição das comunidades universitárias e sob pressão do governo federal, tal como constatamos no trecho a seguir.

Ainda que se diga que há o respeito à autonomia universitária e que cada instituição escolhe se assina ou não a adesão à Empresa, a pressão via governo federal é enorme, a ponto de se ignorarem deliberações dos Conselhos Universitários em sentido contrário. (T8)

Conselhos formados com membros em situação irregular, não convocação de representantes de instâncias universitárias diretamente relacionadas às atividades desempenhadas nos hospitais, decisões autoritárias e monocraticamente tomadas por parte de reitores, não realização de discussões amplas e consultas públicas, decisões contrárias à posição geral das comunidades universitárias sobre a adesão, dentre outras ocorrências, são alguns dos exemplos de como os processos decisórios sobre a adesão à EBSERH têm sido conduzidos em algumas instituições pelo Brasil. Na seção seguinte resgataremos alguns desses exemplos.

Acresce mencionar, por fim, que, além da Frente Nacional, outras organizações também solicitaram o julgamento da ADI nº 4895 pelo deferimento da medida cautelar⁴⁰ e pela inconstitucionalidade da Lei da EBSERH, tais como o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), a Federação de Sindicatos

⁴⁰ Em 31 de julho de 2013 o Ministro do STF, Ricardo Lewandowski, julgou a medida cautelar, indeferindo o pleito. Até dezembro de 2015 a ADI estava ainda no aguardo de votação no STF.

dos Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA) e a Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social (FENASPS).

4.1.1.4 Comissão da UFSC para analisar as discussões sobre a EBSERH

Decerto, o marco inicial da conformação da esfera pública EBSERH/UFSC foi a decisão do CUn em criar um grupo de trabalho para reunir subsídios para discussão e decisão quanto à adesão ou não do HU/UFSC à Empresa. Foi a Portaria nº 1249/2013/GR, de 15 de julho de 2013, assinada pela então Reitora Prof.^a Roselane Neckel, que criou a “Comissão para Analisar as Discussões sobre a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)”. A Comissão foi constituída inicialmente por um grupo de dezessete membros, entre titulares e suplentes, composto de representantes da gestão da Universidade, discentes, docentes, servidores técnico-administrativos, membros do CUn, membros da Direção e do Conselho Diretor do HU/UFSC, representantes do Centro de Ciências da Saúde (CCS), da comunidade externa e do Movimento Pró-SUS – Fórum Catarinense em Defesa do SUS e Contra Privatizações⁴¹.

A Comissão EBSERH/UFSC teve o intento de, a partir de reuniões entre seus membros, reunir e sistematizar informações e elaborar relatórios com subsídios para discussão e organizar fóruns de apresentação e debates institucionais na comunidade universitária da UFSC, com ampla divulgação dos documentos gerados. Foram realizadas dezesseis reuniões entre os membros da Comissão, iniciadas no encontro de 21 de agosto de 2013 e encerradas na reunião de 29 de setembro de 2014. Nessas reuniões, os membros se concentraram nas seguintes pautas: discussão de seu cronograma de encontros e atividades; retomada dos princípios do HU/UFSC e avaliação de questões acadêmicas (ensino, pesquisa e extensão); avaliação do

⁴¹ Especificamente a Comissão teve a seguinte composição: Vice-Reitora, 2 docentes do Centro Socioeconômico (CSE), 1 acadêmico do Curso de Medicina, 1 acadêmico do Curso de Farmácia, 1 acadêmico do Curso de Serviço Social, 1 acadêmico do Curso de História, 1 servidor técnico-administrativo do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFH), Diretor e Coordenador do Centro de Ciências da Saúde (CCS), 3 servidores técnico-administrativos do HU/UFSC, 1 membro da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), 2 membros do Movimento Pró-SUS e 1 secretária servidora técnico-administrativa.

panorama do quadro de pessoal do hospital, orçamentos, fontes de recursos e gastos; análise da capacidade instalada da unidade, dos atendimentos e serviços prestados e da organização administrativa; levantamento e análise de alternativas à instalação da EBSEH e dos impactos de uma eventual implementação no HU/UFSC; e subsídios para organização de sete debates institucionais, ocorridos durante o mês de novembro de 2014, conforme mostra o Quadro 4 a seguir, e para consulta informal à comunidade universitária da UFSC, realizada em 29 de abril de 2015.

Quadro 4: Calendário de debates institucionais⁴²

Data	Debate	Local
4/11/2014	1º Debate: Reitoria	Auditório da Reitoria
10/11/2014	2º Debate: Reitoria	Auditório da Reitoria
13/11/2014	3º Debate: HU/UFSC	Auditório do HU/UFSC
14/11/2014	4º Debate: CCE, CED e CFH	Auditório do CCE
17/11/2014	5º Debate: CSE e CCJ	Auditório do CCJ
18/11/2014	6º Debate: CCA	Auditório do CCA
25/11/2014	7º Debate: Comunidade interna e externa, CTC e CFM	Auditório da SECULT

Fonte: Adaptado de UFSC (2014).

Em outubro de 2014, a Comissão elaborou um relatório final contendo uma síntese de informações, pesquisas, avaliações e conteúdos discutidos nos debates institucionais que ocorreram naquele ano. O posicionamento político da Comissão com relação à adesão do HU/UFSC à EBSEH é explicitado já nas primeiras páginas do documento, o qual tem por objetivo

[...] ser subsídio e uma contribuição de parte desta Comissão para os membros do Conselho Universitário da UFSC e a comunidade universitária sobre o significado de mudar a natureza institucional de uma instituição como o Hospital Universitário, que é Órgão Suplementar da UFSC. A mudança da natureza institucional deste importante Órgão Suplementar trará

⁴² Centro de Comunicação e Expressão (CCE), Centro de Ciências da Educação (CED), Centro de Ciências Jurídicas (CCJ), Centro de Ciências Agrárias (CCA), Centro Tecnológico (CTC), Centro de Ciências Físicas e Matemáticas (CFM) e Secretaria de Cultura (SECULT).

implicações sérias para a formação de recursos humanos em saúde, para assistência a saúde pelo SUS em Santa Catarina, com prejuízos aos usuários dos serviços de saúde, aos trabalhadores e ao erário. [...] Consideramos que as saídas para esta crise consistem efetivamente na alocação de mais recursos financeiros para os HUFs e na realização de concursos públicos para suprir a carência de recursos humanos, regidos pelo Regime Jurídico Único do Servidor Público Civil da União (RELATÓRIO COMISSÃO EBSEERH/UFSC, 2014, p. 3-4, grifos nossos).

O Relatório da Comissão traz também um resumo acerca de como foram conduzidos os processos decisórios nas IFES que contratualizaram com a EBSEERH. As circunstâncias de tomada de decisão foram as mais variadas nessas instituições. Como os objetivos deste trabalho envolvem o processo de decisão da UFSC quanto à adesão à Empresa, vale a pena referir como esse processo foi consumado em outras instituições congêneres.

Para citar alguns exemplos, segundo a Comissão, na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), mesmo depois da rejeição de seu Colegiado Pleno em aderir, o Reitor decidiu monocraticamente pela adesão à EBSEERH. Na Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIFASV) nem houve deliberações no CUn e a decisão foi efetivada pelo Reitor, mesma situação ocorrida na Universidade Federal de Sergipe (UFS). Na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), houve constatação de irregularidades na instauração e na condução da sessão extraordinária do CUn em que se deu a deliberação pela adesão, por não congregarem os servidores técnico-administrativos. Na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), a adesão deu-se sem apreciação do seu CUn. Na Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), o CUn havia decidido pela realização de ampla discussão e consulta pública, mas a adesão foi promovida pelo Reitor, em pleno recesso escolar. Na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), a comunidade universitária desaprovou a adesão à Empresa em consulta pública, mas depois de cortes no orçamento do hospital, a Universidade resolveu aderir à EBSEERH. Na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), a contratualização com a EBSEERH foi aprovada a portas fechadas, com forte aparato repressivo para impedir a comunidade universitária de participar da reunião do CUn. Na Universidade Federal do Paraná (UFPR), mesmo com a decisão

contrária do CUn à adesão em 2012, o Reitor da Instituição aprovou a adesão em 2014 numa sessão do Conselho em que os votos foram colhidos por telefone e ainda sem o quórum mínimo. Na Universidade Federal do Rio Grande (FURG), a adesão à EBSEH foi decidida numa sessão do CUn realizada no estacionamento da Universidade, sob protestos de servidores. Na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), a decisão pela adesão guarda algumas similitudes com o contexto da UFSC, como ficará claro até o final desta dissertação. Naquela Instituição, a EBSEH foi aprovada em sessão do CUn durante o recesso escolar, com presença de segurança armada no local da reunião. Diante de manifestações de estudantes, servidores técnico-administrativos e docentes, a Reitora encerrou a sessão e, no mesmo dia, deu continuidade à reunião em seu gabinete, a portas fechadas, na qual nem todos os conselheiros estavam presentes. Ainda com relação a esse caso, a decisão contrariou o resultado da consulta pública realizada à comunidade universitária, de 5.777 votos contra e 97 favoráveis à adesão.

A Comissão construiu uma proposta de programação para a realização de debates institucionais (elencados no Quadro 4) com objetivo de constituir um amplo espaço de discussão e esclarecimento junto à comunidade universitária, de modo a subsidiar as decisões sobre a adesão à EBSEH na UFSC e suas consequências. Além dos debates, a Comissão propôs a realização daquilo que ficou alcunhado popularmente de “plebiscito”, mas que na verdade tratou-se de uma **consulta pública informal** para medir a opinião pública da comunidade universitária e orientar as decisões do CUn, visto que, conforme a Comissão EBSEH/UFSC, a decisão final é prerrogativa soberana do CUn.

[A consulta pública informal] é, portanto, um subsídio para a decisão final que será tomada invariavelmente por este Conselho. E sob o auspício dos resultados da consulta e dos debates certamente o Conselho tomará a posição mais acertada, dando mais confiança ao conjunto da universidade que participa das decisões importantes de nosso tempo (RELATÓRIO COMISSÃO EBSEH/UFSC, 2014, p. 50, grifos nossos).

As proposições da Comissão para a realização das discussões e consultas da opinião pública sobre a adesão ou não da UFSC à EBSEH parecem, à primeira vista, bastante alinhadas aos princípios da cidadania deliberativa que discutimos no Capítulo 2. Isso porque os debates institucionais que ocorreram na Universidade em 2014 representaram espaços intersubjetivos e comunicativos em que os processos de discussão foram engendrados (TENÓRIO, 2012; HABERMAS, 1992b) e que constituíram o que aqui denominamos esfera pública EBSEH/UFSC – embora tal esfera pública não tenha se limitado aos momentos desses debates.

Para a Comissão, a consulta deveria ter caráter universal, ou seja, cada eleitor com igual peso no cômputo dos votos, o que tenderia a diluir o corporativismo entre categorias e a evitar a supervalorização de uma em detrimento de outra. De acordo com o que se afirma no Relatório da Comissão EBSEH/UFSC (2014, p. 50, grifos nossos),

a isonomia do peso dos votos na consulta obrigará que as diferentes posições sejam debatidas de forma política, enquanto projetos gerais, em que vencerá aquela ideia que conseguir convencer mais profundamente o maior número de pessoas.

Ao menos três elementos da cidadania deliberativa de uma gestão social estão indicados no excerto supracitado. A “isonomia do peso dos votos” diz respeito à igualdade participativa proposta pela gestão social, a qual preconiza participação paritária e isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas, haja vista que a gestão social é participativa em sua essência (CANÇADO; SAUSEN; VILLELA, 2013). A presença de “diferentes posições” refere-se à inclusão e incorporação de atores que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos nas deliberações e nos processos decisórios. O critério de que “vencerá aquela ideia que conseguir convencer” está alinhado ao pressuposto de que os processos de deliberação e decisão são levados a cabo de maneira intersubjetiva e comunicativa com vistas ao entendimento mútuo e ao consenso esclarecido (TENÓRIO et al. 2008; TENÓRIO, 2012), perspectiva que, como vimos, está alicerçada no modelo procedimental de democracia habermasiano fundado na ideologia das pretensões de validade, da ação comunicativa, da ética discursiva do *dever ser* e do consenso normativo (HABERMAS, 1992b).

No que concerne à participação paritária, convém ressaltar, conforme sustenta Faria (2015), que esta tem como pressuposto basilar o estabelecimento de relações isonômicas na medida em que busca romper com a alienação dos sujeitos, expandir e estimular a disseminação de conhecimentos e informações, além de derrubar as estruturas sociais dominantes verticalmente hierarquizadas, de forma que todos possam se tornar conscientes de suas responsabilidades para com o sucesso ou fracasso das ações. Nessa linha também argumenta Fraser (2009, p. 17):

De acordo com essa interpretação democrática-radical do princípio do igual valor moral, a justiça requer arranjos sociais que permitam que todos participem como pares na vida social. Superar a injustiça significa dismantelar os obstáculos institucionalizados que impedem alguns sujeitos de participarem, em condições de paridade com os demais, como parceiros integrais da interação social.

Para a autora, o problema é que muitas pessoas são impedidas da plena participação, e isso ocorre por pelo menos duas razões. De um lado, estruturas econômicas vigentes bloqueiam os recursos necessários para certas pessoas interagirem com as demais na condição de pares, o que, nesse caso, manifesta uma injustiça distributiva ou má distribuição desses recursos. De outro lado, pessoas também são privadas de participarem em termos de paridade por hierarquias institucionalizadas de valor cultural, ou seja, elas não possuem o *status* social necessário, sofrendo, nesse caso, com uma desigualdade de *status* ou falso reconhecimento (FRASER, 2009).

No nosso entender, ambos os processos de obstrução da participação paritária estão presentes nas organizações burocráticas. Em primeiro lugar porque, seguindo o argumento de Poulantzas (1986), a burocracia corresponde, em última instância, aos interesses político-econômicos das classes e grupos sociais dominantes, apesar de dotada de uma autonomia relativa perante essas classes e grupos dominantes, de ser também permeada pelas resistências e demandas políticas das classes e grupos sociais subalternos e constituir ela mesma uma categoria social que tem interesses específicos de poder, cargos, *status*, rendimentos, carreiras, etc. Assim, como aponta Osterman (2006), a coalizão dominante da burocracia sempre busca criar uma maquinaria burocrática, um burocratismo, que facilite sua manutenção no poder por

meio do domínio dos canais de comunicação e do controle dos recursos, de modo a bem desempenhar o seu papel nas formações sociais capitalistas.

Em segundo lugar, a burocracia implica inerentemente um sistema heterônomo de tomada de decisão (PRESTES MOTTA, 1981; TRAGTENBERG, 2006), isto é, um sistema de dominação, de assimetrias e divisão formal de poder. Com efeito, a burocracia, como categoria social específica (POULANTZAS, 1986), implica também um *status* social que não é conferido a todos os quadros do organograma, mas somente àquelas pessoas que detêm o domínio e o controle sobre a organização, quer dizer, que detêm o poder burocrático para tomar as decisões mais relevantes, enquanto os baixos escalões concentram-se nas tarefas do burocratismo organizacional.

No contexto da esfera pública EBSEH/UFSC, apesar de sugerir um processo de consulta pública com votação universal, a própria Comissão não demorou muito para perceber que alguns grupos e setores mais conservadores da Universidade se posicionam contra o voto universal (e mesmo contra o paritário), sob a alegação, por exemplo, de que não faz sentido delegar aos estudantes o mesmo poder de decisão atribuído aos docentes, vez que aqueles ficam apenas poucos anos na Instituição, e ainda porque o trabalho intelectual dos docentes dever ser valorizado em detrimento do trabalho técnico.

Isso remete ao que dizia Tragtenberg (1985), que a escola reproduz, numa escala menor, as relações de poder vigentes na sociedade. A universidade é, pois, uma instituição de classe, onde as contradições de classe aparecem. Por isso, a universidade dividida em categorias sociais (docentes, técnico-administrativos e estudantes) nada mais é do que a expressão de uma sociedade dividida em classes, tal qual é expressão da divisão do trabalho nessa sociedade de classes a primazia do trabalho intelectual e científico docente em relação ao trabalho técnico-administrativo dos demais servidores da universidade. Ademais, conforme Tragtenberg (1985), alguns docentes constituem uma burocracia universitária para realizar os interesses políticos do Estado, quer dizer, da classe dominante em matéria de educação superior, sendo a partilha de poder sempre algo difícil para essa categoria, sobretudo aos seus elementos mais conservadores.

Sem embargo, diz Faria (2015, p. 9) que a participação paritária não se concretiza senão pela valorização da “participação coletiva dos membros dos grupos ou classes sociais no processo decisório, enfatizando a partilha das responsabilidades em todas as instâncias ou fases do processo”. Para o autor, a participação paritária dos sujeitos nas

tomadas de decisão coletivas deve levar em conta o grau de controle que esses sujeitos detêm sobre quaisquer decisões em particular, as questões sobre as quais tais decisões são tomadas, assim como o nível político no qual as questões objetos dessas decisões são definidas.

Consideramos que uma autêntica participação paritária implica necessariamente a redistribuição isonômica de poder decisório, em detrimento das estruturas institucionalizadas que estabelecem quaisquer assimetrias de poder de decisão, permitindo de tal modo que categorias sociais subalternas sejam incluídas igualmente nos processos políticos e econômicos. Assim, como assinala Arnstein (2002), a participação sem distribuição do poder torna-se apenas um processo vazio e frustrante para os grupos desprovidos de poder. Seguindo a opinião da autora, as consultas públicas, todavia, longe de representarem um exercício de poder efetivo, situam-se num nível de participação política que até permite a certas categorias e públicos subalternos ouvirem e serem ouvidos, sem que isso signifique que esses grupos detenham poder para assegurar que suas opiniões sejam aceitas por aqueles que detém poder, ou, na perspectiva de Fraser (2007), que esses públicos fracos possuam uma força política suficiente para traduzir suas opiniões em decisões perante os públicos fortes, tomadores de decisão.

Diante disso, já é possível aduzir que a participação igualitária, nos termos da gestão social, já parece viciada no contexto da esfera pública EBSEH/UFSC, pois, a despeito da universalidade dos votos da consulta pública realizada, a decisão quanto à adesão ou não do HU/UFSC à EBSEH foi tomada exclusivamente pelo CUn, uma instância formal de deliberação e decisão circunscrita no domínio do aparelho administrativo da Universidade. Por isso, a consulta pública não teve caráter deliberativo nem vinculante, servindo apenas de referência aos representantes do CUn na tomada de suas decisões. Se essa referência foi concretizada, quer dizer, se a opinião pública mobilizada nessa consulta foi traduzida em decisão, é algo que contemplaremos nas análises apresentadas nas sessões seguintes.

4.1.2 Identificação dos atores sociais da esfera pública EBSEH/UFSC

Em atendimento ao segundo objetivo específico desta pesquisa, a partir de agora trataremos de identificar e introduzir os principais atores sociais de interesse que constituíram a rede de comunicação e deliberação da esfera pública EBSEH/UFSC, a partir do levantamento de indivíduos e grupos sociais que se confrontaram, articularam,

interagiram, participaram comunicativa e conflituosamente em discursos, práticas e ações relativas ao processo decisório de adesão do HU/UFSC à EBSEH. Os atores sociais identificados estão sinteticamente apresentados no Quadro 5 a seguir.

Quadro 5: Mapeamento dos atores sociais da esfera pública EBSEH/UFSC

	<p>Profª. Roselane Neckel – Reitora da UFSC, Prof. Carlos Antônio Oliveira Vieira – Chefe de Gabinete da Reitoria., Profª. Tânia Regina Krüger – membro da Comissão EBSEH/UFSC, Prof. Irineu de Souza – membro da Comissão EBSEH/UFSC, Prof. Carlos Locatelli – membro do CUn e Relator do sobre a EBSEH na UFSC, Profª. Sônia Maluf – Vice-Diretora do CFH, Prof. Ubaldo César Balthazar – Vice-Diretor do CCJ, Prof. Pedro Manique Barreto – Vice-Diretor do CCA, Hélio Rodak – servidor técnico-administrativo e membro do CUn, Mateus Stallivieri da Costa – representante dos discentes, como componentes das mesas dos debates institucionais sobre a EBSEH na UFSC; demais professores e representantes do CUn; além dos demais professores, servidores técnico-administrativos e estudantes que participaram e se manifestaram nos debates institucionais sobre a EBSEH na UFSC.</p>
	<p>Prof. Carlos Alberto Justo da Silva – Diretor do HU/UFSC, Profª. Maria de Lourdes Rovaris – Vice-Diretora do HU/UFSC, Profª. Isabela Back – Vice-Diretora do CCS, Prof. Carlos Eduardo Andrade Pinheiro – Coordenador do Curso de Medicina, representantes do HU/UFSC e componentes das mesas dos debates institucionais sobre a EBSEH na UFSC; além de servidores técnico-administrativos que se manifestaram durante os debates.</p>
	<p>Luís Vicente Borsa Aquino – Coordenador de Planejamento da Presidência da EBSEH, Celso Fernando de Araújo – Diretor de Atenção à Saúde da EBSEH e Wesley Cardoso – Consultor Jurídico da EBSEH, convidados a participarem das mesas dos debates institucionais sobre a EBSEH na UFSC.</p>
	<p>Maurício Pessutto e André Bertuol – Procuradores do MPF que ajuizaram a Ação Civil Pública nº 5012695-55.2015.4.04.7200/SC e convidados a participarem da mesa do 1º debate institucional e sessões ordinárias e extraordinárias do CUn sobre a EBSEH na UFSC.</p>

	<p>Sônia Maria Demeda Groisman Piardi – Promotora do MPSC que ajuizou, junto aos Procuradores do MPF, a Ação Civil Pública nº 5012695-55.2015.4.04.7200/SC.</p>
 <p>JUSTIÇA FEDERAL SANTA CATARINA</p>	<p>Hildo Nicolau Peron – Juiz Federal Substituto da 2ª Vara Federal de Florianópolis, o que decidiu o pedido de liminar da Ação Civil Pública nº 5012695-55.2015.4.04.7200/SC.</p>
	<p>João Pedro Carreirão Neto (membro da Comissão EBSEH/UFSC), Simone Hagemann (membro da Comissão EBSEH/UFSC), Prof. Nelson Albuquerque de Souza e Silva (UFRJ), Prof. Márcio Amaral (UFRJ), Prof. Alexandre Aguiar dos Santos (UFGO), Cláudio Augustin – representantes do Fórum que participaram como membros da mesa nos debates institucionais sobre a EBSEH na UFSC.</p>
	<p>Organização sindical que se posicionou em campanhas, informativos, mobilizações e com atores que participaram e se manifestaram durante os debates institucionais.</p>
	<p>Organização sindical que se posicionou em campanhas, informativos, mobilizações e com atores que participaram e se manifestaram durante os debates institucionais.</p>
	<p>Grupo formado por estudantes e outros atores que se posicionaram em campanhas, manifestações, informativos, panfletagem, mobilizações e que participaram e se manifestaram durante os debates institucionais e em sessões ordinárias e extraordinárias do CUUn.</p>
	<p>Grupo formado por estudantes e outros atores que se posicionaram em campanhas, manifestações, informativos, panfletagem, mobilizações e que participaram e se manifestaram durante os debates institucionais e em sessões ordinárias e extraordinárias do CUUn.</p>

	<p>Grupo formado por estudantes e outros atores que se posicionaram, participaram e se manifestaram durante os debates institucionais e em sessões ordinárias e extraordinárias do CUn.</p>
	<p>Grupo multimídia de comunicação e jornalismo com abrangência nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul e afiliado à Rede Globo, que veiculou diversas reportagens, matérias, comentários e notícias acerca da situação do HU/UFSC e da adesão ou não do hospital à EBSEERH, em telejornais, rádio, jornais impressos, sites, blog, dentre outras mídias.</p>
	<p>Prof. José Arimateia Dantas Lopes – Reitor da UFPI, convidado a participar da mesa do 1º debate institucional sobre a EBSEERH na UFSC.</p>
	<p>Prof. Flávio Daniel Saavedra Tomasic – Diretor Geral do HU/UFPR, convidado a participar da mesa do 4º debate institucional sobre a EBSEERH na UFSC.</p>
	<p>Prof. Virmondes Rodrigues Júnior – ex-Reitor da UFTM, convidado a participar da mesa do 2º debate institucional sobre a EBSEERH na UFSC.</p>
	<p>Joyce Lages – Superintendente do HU/UFMA junto à EBSEERH, convidada a participar da mesa do 3º debate institucional sobre a EBSEERH na UFSC.</p>
	<p>Organização que participou e se manifestou durante os debates institucionais.</p>
	<p>Prof. Hervaldo Carvalho – Superintendente do HU/UNB junto à EBSEERH, convidado a participar da mesa do 5º debate institucional sobre a EBSEERH na UFSC.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2. DECIFRANDO IDEOLOGIAS NA ESFERA PÚBLICA EBSERH/UFSC

Nesta seção do Capítulo, temos a tarefa de atender a outros dois objetivos específicos, bem como às questões inter-relacionadas que estabelecemos. Conforme explicitado na seção do método de pesquisa, nosso enfoque agora será analisar o corpus discursivo constituído da transcrição textual dos debates institucionais, de sessões extraordinárias do CUn referentes à questão da EBSEH na UFSC, de relatórios, atas de reuniões, legislações, reportagens e outras fontes anteriormente mencionadas. As análises desse corpus discursivo serão empreendidas por intermédio da ADC, em abordagem textualmente orientada, que nos permitirá analisar discursos, práticas, ações, interlocuções, articulações, mobilizações intercorridos na arena pública EBSEH/UFSC, reproduzidos na forma de texto, de modo a deciframos as ideologias investidas nessas práticas sociais, distintamente aquelas associadas à burocracia e aos pressupostos da gestão social.

4.2.1 Ideologia capitalista neoliberal e ideologia gerencialista

A **interdiscursividade** foi um elemento de análise discursiva que nos permitiu abordar o ponto a partir do qual optamos por iniciar nossas análises. A interdiscursividade ou intertextualidade constitutiva, segundo Fairclough (2001, 2003), possibilita-nos explorar o significado representacional de um texto, a partir da presença de um discurso dentro de outro, os quais podem expressar uma relação harmoniosa, de aceitação, de abertura ou uma relação polêmica, de antítese ou de contradição. Para tanto, precisamos, em primeiro lugar, identificar os temas abordados em determinado texto, para então, num segundo passo, analisar de que perspectiva esses temas são representados, isto é, como estão articulados. Conforme o fragmento discursivo T9 a seguir, a temática em comento é a influência do Banco Mundial – e da **ideologia capitalista neoliberal** subjacente – na política pública de saúde brasileira desde a década de 1990 e que desemboca no cenário de criação da EBSEH. O enunciante cita um trecho do relatório sobre desenvolvimento mundial, *Investing in Health*, de 1993, do Banco Mundial. Vejamos:

Vou ler um trecho do relatório do Banco Mundial de 1993: “*Em muitos países em desenvolvimento os sistemas sanitários administrados pelo governo*”

são grandes demais e deveriam ser reduzidos. Para tanto, são necessárias alterações jurídicas e administrativas que facilitem a prestação de serviço pela iniciativa privada (ONGs), e é necessário também que as ONGs recebam subsídios públicos para prestarem serviços [...] e que haja cortes de investimentos em hospitais públicos terciários". Ora, esse é o motivo pelo qual os hospitais universitários não têm orçamentação própria. Fica evidente que para fazer isso, a reforma administrativa e na saúde, entre outras mudanças, deveria permitir ao Estado a focalização no atendimento das necessidades básicas sociais reduzindo a área de atuação do Estado através de três mecanismos: a privatização (venda de ativos de empresas públicas); a publicização (transformação de órgãos estatais em entidades públicas de direito privado); e a terceirização (contratação de serviços prestados por terceiros). O interesse do Banco Mundial em saúde, principalmente na área de alta complexidade, fica claro pelo fato da saúde se constituir em um importante mercado a ser explorado pelo capital. (T9)

Como se apreende do fragmento, a origem da EBSEH está relacionada a um movimento internacional de abertura comercial articulado pelo Banco Mundial na área de saúde, que inicia nos anos 1990 e é levado a cabo no Brasil no contexto da reforma do Estado engendrada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), prosseguida pelo governo Lula da Silva (2003-2011) e pelo atual governo federal. O uso de certas modalidades discursivas, enquanto realizações linguísticas de perspectivas, atitudes, comprometimentos de um locutor, nos ajuda a entender o teor desse movimento do Banco Mundial no setor de saúde pública mencionado **polemicamente** pelo enunciante da citação. Em "os sistemas sanitários administrados pelo governo são grandes demais" há uma **modalidade epistêmica** segundo a qual o relatório do Banco Mundial busca defender algumas "verdades", de que os sistemas públicos "são grandes demais" e de que "são necessárias alterações jurídicas e administrativas", seguida de uma série de **modalidades deonticas** que implica normatividade, avaliação, prescrição (FAIRCLOUGH, 2003; HALLIDAY, 2004), como em

“sistemas sanitários [...] deveriam ser reduzidos” e “que haja cortes de investimentos em hospitais públicos”.

Ora, para compreendermos a fundo o que está por trás desse conteúdo normativo do excerto supracitado, é necessário ressaltar que essa influência do Banco Mundial na reforma do sistema de saúde no Brasil e na própria reforma do Estado, sobretudo a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995) e da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998⁴³, deve ser analisada dentro do processo de crise do capitalismo no pós-guerra e da ascensão do neoliberalismo por volta de 1980. Naquele contexto, governos da direita ideológica, profundamente comprometidos com o egoísmo comercial e com o *laissez-faire*, chegaram ao poder (HOBSBAWN, 1995), com destaque para os governos de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos. A partir de então, inicia-se uma recomposição econômica do capital e a dominância da ideologia neoliberal em países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Segundo Boito Jr. (1999), a ideologia neoliberal é pautada fundamentalmente num liberalismo econômico que, de um lado, enaltece o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada, e, de outro, rechaça a intervenção e o poder do Estado na economia. Para o autor, o discurso da ideologia neoliberal procura mostrar a superioridade do mercado frente ao Estado – pelo menos enquanto aquele não necessita ser socorrido por este.

Em resumo, a ideia-força que sustenta a ideologia neoliberal é a de que o Estado é o responsável pelas crises, pela ineficiência na prestação dos serviços públicos, e que o mercado e o privado são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade. Desse ideário advém a tese do “Estado mínimo”, segundo a qual tudo deve ser regido pela lógica de mercado, bastando ao Estado garantir basicamente os interesses de reprodução do capital (FRIGOTTO, 1999) e desempenhar o seu papel político de promover a coesão da formação social (POULANTZAS, 1986). Nesse sentido, o neoliberalismo não preconiza a extinção do Estado, mas uma nova concepção de Estado, forte o suficiente para assegurar as liberdades do mercado, mas parco na proteção ao mundo das relações de trabalho (SADER, 1995). Na

⁴³ Esta Emenda Constitucional modifica o regime e dispõe sobre princípio 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 (BRASIL, 1998).

verdade, como diz Faria (2009c, p. 1), “o novos liberais reclamam do Estado, mas não vivem sem ele”.

No cenário mundial de avanço do neoliberalismo, os mercados norte-americanos, especialmente, buscaram ampliar-se em regiões menos desenvolvidas do globo, tais como África, Ásia e América Latina, sob o pretexto de auxiliarem no desenvolvimento dessas regiões e inibirem o alastramento das vertentes político-econômicas ditas “comunistas”. Para tanto, vários organismos sociais, econômicos e militares foram fomentados sob a alegação de melhorar o desempenho econômico, a credibilidade financeira e as condições de vida dos países subdesenvolvidos, dentre os quais se destacam o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o Banco Mundial, entre outros.

Como grande terceira cena de experimentações neoliberais, a inserção na América Latina deu-se pela renegociação de dívidas externas e pesadas injeções financeiras, notadamente do FMI e do Banco Mundial. Todavia, para auferirem empréstimos e maiores prazos para pagamento das dívidas, os países latino-americanos, particularmente o Brasil, tiveram que se aquiescer ante as avaliações e prescrições e dar efeito às reformas preconizadas por esses organismos. Assim, no governo FHC, com ativa presença do então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, a agenda de reformas do aparelho burocrático estatal no Brasil passa a ser tratada como condição *sine qua non* para a continuação da estabilização e retomada do crescimento econômico (CARINHATO, 2008), reproduzindo, por exemplo, os delineamentos do Banco Mundial no caso da saúde.

Conforme afirma o PDRAE (1995, p. 10), em vista do papel do Estado na economia nacional, tornou-se “inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social”. Entretanto, a ideia de Estado mínimo neoliberal é mistificadamente negada nos projetos das reformas, sob o argumento de que o propósito não era enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo, por meio do modelo de Estado social-liberal.

A reação imediata à crise – ainda nos anos 80, logo após a transição democrática – foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas (PDRAE, 1995, p. 11).

Na verdade, o Ministro Bresser-Pereira reinterpreta a concepção de Estado mínimo num momento politicamente mais favorável, ocultando os traços identificados com o neoliberalismo e ressaltando a proeminência da “área social”. Nesse sentido, o Estado social-liberal não seria nem um Estado burocratizado, que contrata diretamente professores, médicos e enfermeiros para a realização de forma monopolizada e ineficiente os serviços sociais e científicos, nem tampouco um Estado neoliberal que se pretende mínimo e abnega-se de suas responsabilidades sociais (CARINHATO, 2008). Portanto,

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (PDRAE, 1995, p. 12).

Seja como for, a reforma do Estado significava transferir para a iniciativa privada as atividades que pudessem ser controladas pelo mercado, o que deu vazão aos processos de privatização de empresas estatais, transmutando políticas e serviços públicos de domínio econômico em negócios para promover novas fontes de lucratividade para o capital privado (GRANEMANN, 2011). Mas, outro dispositivo igualmente importante das reformas iniciadas na década de 1990 dizia respeito à descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não implicavam o exercício do poder administrativo do aparelho de Estado, com apenas subsídios deste, como no caso dos

serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Tal dispositivo é a chamada “publicização” (PDRAE, 1995).

No caso particular dos serviços públicos de saúde, o preceito da publicização estava conciliado às orientações do relatório do Banco Mundial, de 1993, o qual apregoava o desenvolvimento de novas formas de gestão baseadas na relação custo-benefício e o incentivo à participação do setor privado na prestação de serviços de saúde. Um dos pilares dessa reforma foi a qualificação de entidades como as organizações sociais, no âmbito do Programa Nacional de Publicização (PNP), dada pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Mediante tal Lei, serviços não-exclusivos do Estado poderiam ser transferidos para o serviço público não-estatal, isto é, a entidades públicas de direito privado sem fins lucrativos, consoante o pressuposto que atribuía maior eficiência às organizações sociais para a prestação desses serviços, tais como os relativos às universidades, aos hospitais, aos centros de pesquisa e a museus, por exemplo (PDRAE, 1995).

Os trechos discursivos T10 e T11 a seguir estampam claramente as influências das ideias e interesses do grande capital incrustadas nas recomendações do Banco Mundial, materializadas na série de reformas jurídico-institucionais e gerenciais iniciadas em meados de 1990 no Brasil – influências que permanecem nas atuais políticas do governo federal⁴⁴ –, alinhadas às imperiosas pretensões neoliberais de abrir e angariar novos mercados dos serviços públicos operacionalizados pelos aparelhos de Estado para as empresas privadas capitalistas, reformas das quais, no campo da saúde pública, a EBSEH é a expressão mais atual.

Vocês percebem como o setor privado está cada vez mais entrando no país? O Banco Mundial dava sugestões para fazer isso: primeiro, privatiza o que puder ser privatizado (estamos lá no governo FHC), privatiza o que puder ser privatizado e o que não puder ser privatizado, “publiciza”. E ele define o que ele chama de “publicização”: a publicização é a criação de empresas públicas de direito privado, exatamente o que a EBSEH é. (T10)

⁴⁴ Veja-se, por exemplo, o relatório *Governance in Brazil's Unified Health System (SUS) - Raising the Quality of Public Spending and Resource Management*, produzido em 2007 pelo Banco Mundial a pedido do Ministério da Saúde, com sugestões para melhorar a qualidade da gestão e racionalizar o gasto público do SUS.

Isso se começa numa cartilha do Banco Mundial, foi o Banco Mundial que fez um estudo e que foi tomado como referência pra chegar até a EBSEERH. E o que banco entende de saúde, gente? Banco entende de vender e comprar dinheiro, vender e comprar entre aspas né, explorar a gente de todas as maneiras, explorar os países, quebrar os países, tal e tal. [...] então é o Banco Mundial que estava falando e dando projetos pra saúde, pros nossos hospitais, e agora tudo tá ficando claro. O que eles querem é os nossos centros pra fazer pesquisa aplicada, pesquisa dirigida, pesquisa pra render dinheiro. Como disse uma estudante lá da UFRJ [Universidade Federal do Rio de Janeiro], eu achei aquilo lindo, ela disse assim, “a empresa pode ser pública”, ela falou, “mas o interesse é privado, não duvidem”. Então, a empresa pode ser pública, mas o interesse é privado, né. Aliás, sempre que eu ouço em parceria, parceria público privada, PPP, eu me lembro de uma fábula, da galinha que propôs ao porco uma parceria: eles iam ficar ricos vendendo ovos com bacon, ela entrava com os ovos e ele entrava com o bacon. É isso que tá sendo proposto pra nós, não duvidem disso gente. (T11)

A EBSEERH insere-se no bojo das múltiplas medidas de implantação das reformas do Estado na área da saúde, das quais a privatização foi sempre uma das pedras-de-toque. Porém, historicamente as privatizações clássicas costumam provocar reações contrárias e de insatisfação popular das massas de trabalhadores e de renda mais baixa que se utilizam dos serviços públicos como única alternativa de atendimento, a exemplo da saúde, educação, assistência, previdência, etc. Como observa Granemann (2011), a transferência de fundos e serviços públicos aos capitais privados sempre se mostrou problemática nessa seara, razão pela qual nos últimos anos tornou-se “não recomendável”, digamos assim, seguir os mesmos mecanismos de privatização tradicionais no que tange a esses serviços básicos de cidadania. Por isso, desde a reforma gerencial realizada a partir dos anos 90, a transferência de fundos e serviços públicos aos capitais tem sido efetuada por meio de formas mais criativas, como convênios, editais

públicos, e a publicização, que nada mais é do que uma **forma velada de privatização**.

Na verdade, o termo “publicização” reveste-se de uma carga semântica bem menos negativa em relação ao vocábulo “privatização”, sendo o primeiro empregado ideologicamente de modo a mascarar a essência do segundo e evitar a resistência das classes trabalhadoras e grupos sociais desfavoráveis às políticas privatizantes. Para Granemann (2011), a publicização dos serviços públicos, tal como tem ocorrido no caso da EBSEH nos HUFs, é uma **forma ilusória e mistificada** de produzir e representar a relação com o mercado e de mercado nas políticas sociais públicas. Diz a autora assim (2011, p. 54):

As políticas sociais no Brasil, com a transferência do fundo público para diferentes modelos de instituições privadas, constituem formas de privatização mais difíceis – inclusive do ponto de vista ideológico – de serem desveladas. A elas chamei-as “privatizações não clássicas” porque não se realizam pelo mecanismo da venda típica, mas envolvem também no plano dos argumentos uma afirmação de que tais mecanismos operarão como mais e não menos Estado.

Nesse diapasão, a publicização da administração dos HUFs para a empresa pública de direito privado EBSEH, embora na aparência seja diferente – no âmbito da ideologia jurídica – das empresas públicas que comercializam produtos e serviços mediante cobrança de tarifa, na realidade ela é uma forma muito congênere em conteúdo e essência às formas de privatização mais clássicas dos serviços e políticas sociais e nas relações de trabalho geridas sob a ideologia gerencialista das empresas capitalistas. Isso porque, por meio de estratégias e discursos ideológicos, o fetiche da iniciativa privada aplicado ao aparelho do Estado tem o mérito de ocultar a essência dos processos que o Estado capitalista deseja legitimar, enfatizando a forma e distraíndo-nos do essencial (GRANEMANN, 2011) – daí a importância do trabalho da ideologia jurídica nesse processo de ideologização (em sentido pejorativo do termo), de **mascaramento e falseamento** do conteúdo e nexos reais das formas de privatização.

Nesse sentido, Granemann (2011, p. 52) salienta

[...] numerosas outras tentativas que sempre tentam repetir o mesmo – privatizar – sob emblema diverso para que a resistência dos trabalhadores seja vencida. O essencial é que as reduções do Estado para o trabalho em nome da eficácia e da eficiência do serviço ao público, pela mesma medida, significam o aumento do Estado para o capital e é por isto que as denominamos privatização.

A representação da EBSEH como forma de privatização não clássica, ou heterodoxa, é também expressada em outros fragmentos discursivos, nos quais se recorre ao uso de **fábulas**, **figuras de linguagem** e **metáforas** para denunciar a perda do caráter de hospital-escola dos HUFs em direção a uma natureza privada e comercial de hospital, como provável resultado futuro do caminho aberto pelo processo de adesão dos hospitais universitários à Empresa, tal qual já observamos no trecho T11. Segundo Fairclough (2001, p. 241), as metáforas não são apenas adornos estilísticos superficiais de um discurso, elas “estruturam o modo como pensamos e o modo como agimos, e nossos sistemas de conhecimentos e crença, de uma forma penetrante e fundamental”. Além disso, a sistematicidade metafórica presente num discurso é um elemento que pode tanto realçar quanto encobrir conteúdos e suas contradições (CARDOSO; SANTOS; ALLOUFA, 2013). Vejamos outros trechos que emergiram nos debates institucionais acerca da EBSEH na UFSC:

[...] fábula da galinha que propôs ao porco uma parceria: eles iam ficar ricos vendendo ovos com bacon, ela entrava com os ovos e ele entrava com o bacon. (T12)

[...] há uma possibilidade de que esse novo sistema acabe criando uma chamada privatização heterodoxa, porque essa entidade, a EBSEH, ela vai atender pelo SUS, mas ela traz uma previsão que já existe para o SUS que é a do ressarcimento por quem é usuário de planos de saúde privados. Isso existe no SUS, mas é uma coisa que não é levada assim à ponta de faca. Acredito que, pela natureza e pelo tipo de entidade criada, isso ali

será levado à ponta de faca. Então, pode haver uma dupla porta disfarçada de preferência por usuários que possuam planos de saúde, já que esses poderão também ressarcir os custos ou os preços que forem praticados pela entidade, em detrimento do cidadão comum que não possua um plano privado. (T13)

O HCPA [Hospital de Clínicas de Porto Alegre], eu pensava que não iam mais falar do HCPA não gente, eu pensava, eu jurava, porque falaram muito no HCPA e de repente recolherem. Por quê? Aí ficou claro, o HCPA é financiado basicamente por recursos públicos e tem dupla porta, então eles rapidamente esconderam o HCPA, mas estava voltando. Espera aí. Lá parece o Titanic sabe, tem o primeiro piso lá, a terceira classe, a segunda classe e tem a primeira classe. Isso não pode. Isso voltou, infelizmente voltou. (T14)

Segundo Thompson (2011), as expressões metafóricas também levantam tensões dentro de uma sentença discursiva, através da combinação de termos extraídos de campos semânticos distintos, como na representação discursiva a seguir, na qual se busca atentar para do fato de o capital avançar para o terreno dos hospitais universitários públicos tornando-os nichos de mercado a serem explorados para acumulação, vez que, nas palavras de Mészáros (2011, p. 100, grifos do autor), “o sistema do capital é *orientado para a expansão e movido pela acumulação*”, pois seu sociometabolismo constitui-se num sistema insaciável – aliás, o capital não se chamaria capital se não estivesse em movimento para produzir mais capital.

Essa coisa da opção, da possibilidade de participação no SUS das empresas privadas, isso existe, mas não pode ser criado um nicho pra elas como foi, tá sendo criado. A relação tem que ser o seguinte, você vai prestar esse serviço e eu vou comprar esse serviço enquanto eu não for capaz de oferecê-lo, porque o público tem que ter a intenção de oferecê-lo. É uma ilusão achar que eles vão ficar lá naquele nichozinho. É um câncer, se você não atacar ele toma todo o organismo. (T15)

Como a alternativa de privatizar as estatais de domínio econômico já está esgotada e não poderia resolver, a não ser parcialmente, o problema da acumulação capitalista, resta agora investir em direção aos serviços e políticas públicas típicos do aparelho do Estado (GRANEMANN, 2011). No campo da saúde, a abertura para a exploração do capital dá-se notadamente na VII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1980, na qual ficou pactuada a participação da iniciativa privada num sistema suplementar ao SUS, precisamente para a comercialização e operação de planos e seguros de assistência médico-hospitalar, de acordo com o que se verifica no excerto T16. Também no fragmento discursivo T17, a **narrativização** é um recurso utilizado pelo enunciante para legitimar o argumento da participação cada vez maior da iniciativa privada na área saúde no Brasil e exemplificar os efeitos da comercialização capitalista de serviços de saúde. Para Thompson (2011), nesse recurso discursivo recorre-se a histórias sobre o passado com o fito de representar ou justificar um contexto presente.

Eu participei da VII Conferência Nacional de Saúde que, por pressão da indústria se conseguiu naquela ocasião colocar que existiria um sistema suplementar de saúde. O que estava colocado inicialmente é que nós teríamos um sistema único de saúde público, e ponto, mas se deu essa brecha para o setor privado, que hoje em dia está alcançando 40% da população, com repercussões malélicas pra todos vocês. (T16)

Eu sou da área de cardiologia, vou dar um exemplo típico sobre isso, o que é que é a comercialização da medicina. Eu tenho me embatido enormemente contra isso, que saúde não pode ser comercializada. Não sei se algum de vocês aqui já colocou *stent* coronariano, provavelmente sim, deve ter alguém aqui na plateia que já colocou. Então, todos os ensaios clínicos, todos, todos os ensaios clínicos colocam claramente que nos pacientes com a angina estável o *stent* coronariano não reduz mortalidade e nem reduz a probabilidade de enfarto do miocárdio. No entanto, se colocaram nos EUA um milhão e trezentos mil *stents* no ano passado [2013], e aqui no Brasil a cifra está em torno de duzentos mil *stents* que são colocados por ano. Quer dizer, é um

absurdo total você utilizar uma tecnologia que não traz nenhum benefício pra saúde. Por que isso? Porque envolve dinheiro, envolve comercialização. E é para isso que a universidade serve, para apontar isso. Nós publicamos vários trabalhos nos últimos anos mostrando o que está acontecendo no SUS em termos da comercialização de stents, marca-passos, desfibriladores. Quer dizer, ao setor privado interessa ganhar dinheiro. (T17)

Num dos trechos do nosso corpus discursivo de análise também se dispõe da narrativização para defender o argumento de que a abertura dos HUFs para a exploração de interesses privados do capital, bem como a perda da natureza dos hospitais universitários, a partir da EBSEH, não tem se concretizado nas universidades contratualizadas. O excerto a seguir refere-se ao contexto da UFTM.

Muito daquilo que se colocava de problema, que “a EBSEH iria subcontratar”, que “a EBSEH iria promover a entrada de planos de saúde dentro do hospital”, que “os salários da EBSEH seriam abaixo dos salários do RJU”, nada disso se concretizou. Então muitas daquelas expectativas, digamos, mais dramáticas, elas não se concretizaram até agora, e eu tenho, até como responsabilidade de quem assinou o contrato, a convicção de que muitas dessas preocupações que temos hoje, elas não vão se concretizar e não vão se concretizar porque nós não as queremos. Nós não queremos a entrada de uma indústria farmacêutica dentro do hospital pra tratar de assuntos que não sejam do interesse do hospital. “Ah, mas pode ser do interesse da EBSEH...”, a EBSEH não existe sem a universidade. (T18)

Mas, como diz um jargão muito comum entre os estudiosos do direito, *na lei não existem palavras inúteis*. Conforme notamos no enunciado que segue, evoca-se novamente o elemento da **intertextualidade**, mediante a citação das próprias normas legais que regem a EBSEH, para sustentar que, malgrado tais situações não tenham ainda ocorrido nas IFES aderentes à Empresa, o diploma legal traz tanto indicações explícitas da “lógica mercadológica” de atuação da

EBSERH, como delineamentos ambíguos e inexatos quanto ao seu conteúdo e que deixam brechas para a exploração de interesses comerciais nos HUFs, mesmo que num plano futuro⁴⁵.

Lucro: alguém falou aqui que não vai ter lucro. Vai ter lucro sim, ela é uma empresa, e tem por obrigação ter lucro. Veja só o que está no próprio Decreto [nº 7.661/2011] e também na Lei [nº 12.550/2011], que por sinal há uma certa divergência, digamos assim, de interpretação. O artigo 28 diz: do resultado do exercício, feitas as deduções e tal, “o Conselho de Administração proporá ao Ministro de Estado da Fazenda a sua destinação”, ou seja, o que sobrar, a sobra, ou seja, o lucro. Mas a Lei originalmente já dizia que “o lucro líquido”, então tem lucro, certo? É a Lei que diz, não sou eu, “o lucro líquido da EBSERH será reinvestido para atendimento do objeto social da empresa”. [...] Se a Lei diz que “o lucro será reinvestido para atendimento do objeto social da empresa”, por que o Decreto regulamentar remete ao Conselho para propor a sua destinação, abrindo a possibilidade para destinar à outra coisa, por quê? Eu sou leigo em matéria jurídica, mas se a Lei diz que o lucro deve ser reinvestido no objeto social da empresa, porque o Decreto tem que dizer que eu tenho que encaminhar pro Conselho de Administração para propor a sua destinação? (T19)

Uma lei, na medida em que se materializa em texto, é dotada de uma função textual que diz respeito à maneira pela qual as palavras e informações são organizadas e relacionadas, como destaca Fairclough (2001). Assim, as escolhas léxico-gramaticais desse texto são também escolhas sobre significados e ambas são facetas de processos sociais, políticos e culturais mais amplos, visto que “diferentes modos de lexicalizar domínios de significado podem envolver sistemas de classificação ideologicamente diferentes” (FAIRCLOUGH, 2001, p.

⁴⁵ Vale recordar, conforme mencionamos em outro momento, que a EBSERH também é regida subsidiariamente pela Lei das Sociedades por Ações, a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que rege companhias ou sociedades anônimas mercantis e comerciais de capital dividindo em ações.

49). É por isso que podemos dizer que a **ambiguidade** e a **imprecisão semântica**, como as observadas no trecho T19, não ocorrem por pura desatenção do legislador, elas são, em verdade, técnicas jurídicas, quer dizer, são artifícios importantes da ideologia jurídica para os grupos de poder, pois é em cima dessas imprecisões que tais grupos de poder têm margem para trabalhar seus interesses políticos e econômicos materiais. Isso é possível porque há um significado potencial resguardado naquele discurso legal, isto é, um complexo heterogêneo de significados diversos, sobrepostos e até contraditórios que torna o texto altamente ambivalente e suscetível a múltiplas interpretações (FAIRCLOUGH, 2001), o que pode ser um aspecto relevante para a ideologia jurídica.

Conforme constatamos nas discussões travadas no âmbito da esfera pública EBSEH/UFSC, a criação da EBSEH não só traduz uma forma mistificada de privatização sob a égide da ideologia neoliberal, como também está coadunada com a ideologia gerencialista subjacente ao ciclo de reformas administrativas das últimas décadas. Por outras palavras, o impacto dessas ideologias capitalistas dominantes no contexto das reformas dos aparelhos burocráticos do Estado – e que descamba no contexto atual da EBSEH – se revela não apenas nas políticas de privatização de serviços públicos (sejam nas suas formas mais tradicionais ou nas formas não clássicas), que são respostas às necessidades estruturais do próprio sistema de produção capitalista nesse momento histórico, mas também na adoção de burocratismos, dispositivos e valores gerenciais típicos das empresas privadas capitalistas, isto é, da ideologia gerencialista para a resolução da propalada “incompetência” da gestão pública na prestação de serviços como saúde e educação.

A reforma do Estado iniciada nos anos 90 buscou inspiração na administração das empresas privadas sob a justificação de “dar ao administrador público condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 24). Isso é compreensível porque, conforme explica Mészáros (2014), as principais ideologias levam a marca muito importante da formação social cujas práticas produtivas dominantes elas adotam como definitivo quadro de referência, como, por exemplo, o horizonte de valores da empresa capitalista. Nesse diapasão,

[...] A partir da década de 1970, a tentativa de adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público começou a se tornar preponderante,

principalmente no Reino Unido e nos Estados Unidos. Esta visão alcançou seu auge nos anos 1980 com a emergência da *new public management*. [...] Pelo tratamento do provimento dos serviços públicos como um negócio e pela inserção da lógica empresarial no setor público, a nova administração pública também ficou conhecida como administração pública gerencial (PAES DE PAULA, 2005, p. 22).

A difusão dessa ideologia gerencialista levou a novas configurações no burocratismo estatal, é dizer, nas regras normativas de organização dos aparelhos do Estado, com vistas a torná-lo tecnicamente mais eficiente e produtivo; não é a toa que, conforme já dizia Poulantzas (1986), o burocratismo dos aparatos estatais sempre sofre impacto da ideologia capitalista dominante. O burocratismo dos aparelhos de Estado leva hoje as marcas hegemônicas e naturalizadas no campo organizacional da gestão estratégica, da ação técnico-gerencial, do pragmatismo, do utilitarismo, da referência ao mercado, da razão instrumental, além de uma burocracia – enquanto grupo social específico – fundada na hierarquia, na heteronomia, na autoridade formal e no poder do controle e da dominação (BÖHM, 2006; TENÓRIO, 1998; CHANLAT, 2002; PARKER, 2006; CLEGG; HARDY, 1996, TRAGTENBERG, 2006; PRESTES MOTTA, 1981). Os trechos discursivos apresentados na sequência ilustram bem a **lógica gerencialista** como concepção posicionada de gestão no âmbito da EBSERH.

Saúde não tem preço, mas tem custo. E eu diria saúde como um serviço, eu sou afinal professor de gestão de serviços, e saúde é um serviço que deveria ser gerenciado de forma eficiente para que a gente tenha os melhores resultados. (T20)

Não se fala em lucro, mas se fala em custo-benefício, porque daí a Empresa tem autonomia pra gerenciar o HU dentro dessa lógica de custo-benefício. (T21)

Há ainda a questão do empresariamento que traz a EBSERH. [...] A universidade é uma instituição complexa e não pode ser administrada no gerencialismo, na centralização do poder. Essas

decisões que vêm por meio de empresas com base no gerencialismo não condizem com a realidade e com as necessidades de uma instituição universitária. (T22)

Em nome de uma relação de custo-benefício, modernização e eficiência, o Estado entrega o fundo público para o setor privado (no caso, empresa pública regida pelo direito privado) prover e gerenciar nos seus moldes os serviços básicos de cidadania. (T23)

A palavra “consumidores”, isso foi falado. Os “consumidores”, a linguagem é muito importante. A EBSEERH trata os nossos pacientes como consumidores. Para nós eles são consumidores? Vocês pensam assim? O ser humano agora é contribuinte, é mão de obra e ele é consumidor. Essa é a mentalidade. Para nós não. Ele é cidadão. Vocês acham que isso é compatível? Está aqui na Lei: os “consumidores”. (T24)

<i>O ser humano</i>	<i>é</i>	<i>contribuinte, mão de obra, consumidor</i>
Portador	Processo relacional	Atributo

No excerto T24, o locutor busca enfatizar a visão que é atribuída ao paciente pelo discurso gerencialista da EBSEERH a partir de dois apontamentos. No primeiro, o enunciante chama a atenção para a maneira como os discursos alinhados à EBSEERH **lexicalizam** os pacientes, nesse caso, pelo uso do vocábulo “consumidores”. Nesse particular, impende ressaltar que os discursos lexicalizam e interpretam o mundo de modos particulares, a partir de uma ideologia específica (FAIRCLOUGH, 2003), no caso do exemplo em análise, de uma ideologia gerencialista. No segundo aspecto, o enunciante exprime um **processo relacional atributivo** por meio do qual denuncia a forma como a Empresa representa a figura do paciente ao reproduzir a concepção de homem típica da ideologia dominante de uma formação social capitalista, na qual “o ser humano” é considerado atomisticamente como “contribuinte”, “mão de obra” e “consumidor”.

E como nas leis não existem palavras inúteis, uma leitura apenas dinâmica das leis e outros diplomas legais que regem a EBSEERH já é suficiente para identificarmos outros traços representativos da ideologia

gerencial nos discursos da Empresa, tais como os apresentados nos fragmentos que seguem:

processos de melhoria de gestão de recursos humanos (T25)

reestruturação do quadro de recursos humanos (T26)

aprimoramento de pessoal e melhorias estratégicas (T27)

metas de desempenho, indicadores e prazos de execução (T28)

implantação de sistema gerencial de informações e indicadores de desempenho (T29)

avaliação de resultados obtidos, no cumprimento de metas de desempenho e observância de prazos (T30)

sistemática de acompanhamento e avaliação, contendo critérios e parâmetros a serem aplicados (T31)

melhoria dos processos de gestão (T32)

padronização de insumos (T33)

melhor aproveitamento dos recursos (T34)

otimização do custo-benefício dos procedimentos (T35)

melhores padrões de eficiência e eficácia (T36)

A disseminação desses ideários, valores e práticas típicos da empresa capitalista no conjunto dos aparelhos do Estado, tal como verificamos hoje no âmbito da EBSEH, sempre esteve atrelada ao argumento de adotar novos paradigmas e formatos organizacionais, superar desafios, aperfeiçoar o burocratismo estatal e reduzir suas deficiências, atingir agilidade e efetividade, em suma, atender a determinações reais promovendo mudanças em algo que funciona de

modo ruim, insatisfatório ou ineficiente. Sem embargo, como assinala Granemann (2011), no caso de uma reforma do Estado, a avaliação do ruim, do insatisfatório ou do ineficiente não é fundada tão somente no aspecto técnico-funcional, pois sempre atenderá principalmente as demandas políticas e econômicas da classe dominante que exige tais mudanças, que as tornou uma necessidade, vez que o Estado é senão o intérprete dos interesses e necessidades da classe dominante (POULANTZAS, 1986), o lócus da cristalização da necessidade de reprodução ampliada do capital que articula os interesses dominantes pela promoção de direitos, violência, consentimento, democracia representativa, etc., necessários para que tal reprodução se realize (PRESTES MOTTA, 1988).

Dito de outro modo, como o Estado é produto do antagonismo economicamente fundado nas relações de produção vigentes, uma reforma administrativa pode operar na direção de aumentar os direitos da classe trabalhadora (aumento de salários, redução de jornadas de trabalho, etc.) ou pode visar a atender as exigências de acumulação do capital (diminuição dos salários, aumento das jornadas, etc.) e reprodução das práticas produtivas dominantes, apagando ou mistificando as determinações reais que a engendra (TRAGTENBERG, 2006; PRESTES MOTTA, 2001), afetando, via de consequência, os interesses e direitos da força de trabalho (GRANEMANN, 2011) – daí assumir um cariz ideológico, em acepção crítica.

Assim, a difusão da ideologia gerencialista, isto é, das teorias e práticas administrativas, em organizações públicas de direito privado como a EBSEH não significa apenas a busca por tornar a burocracia do Estado tecnicamente mais funcional e eficiente, mas, sobretudo, a reprodução da lógica de dominação do capital sobre o trabalho por meio de suporte “científico” (FARIA, 2004), a salvaguarda dos interesses das classes dominantes, a manutenção da divisão social e técnica do trabalho e o ocultamento das condições de exploração e opressão do homem em favor do progresso do capital e da ordem social estabelecida (TRAGTENBERG, 2005, 2006).

Ademais, argumenta Granemann (2011, p. 51), ao enfatizar a gestão e hipertrofiar o lugar da técnica sobre a política, essas empresas públicas de direito privado congêneres à EBSEH acabam por fazer a política do capital, na medida em que “o gerencialismo reivindicado amputa e despolitiza as relações de classe presentes nas políticas sociais”, exercendo, dessa feita, uma função ideológica de obstruir a própria luta de classes no âmbito dessas organizações.

4.2.2 Relações de trabalho e luta de classes

As discussões e práticas intercorridas no âmbito da arena pública EBSEH/UFSC em muito se concentraram nos temas das relações de trabalho e da luta de classes, embora esta última nem sempre de forma declarada. Tal fato ocorreu em decorrência das problemáticas referentes às mudanças nos regimes de contratação de pessoal nos HUFs associadas à gestão da EBSEH. Decerto, a questão do regime de contratação dos trabalhadores permanentes, precisamente a dicotomia instalada entre os regimes do RJU e da CLT, está no cerne da política do governo com a transferência da administração dos hospitais universitários para a Empresa, como inclusive já indicamos anteriormente. Isso em razão de o governo federal estar desempenhando a função técnico-econômica do Estado na normatização das regras organizadoras do trabalho (POULANTZAS, 1986), nesse caso específico atuando na definição da forma jurídica que rege da força de trabalho empregada pelo aparelho estatal que atua nos HUFs.

O excerto T37 representa uma **narrativização** usada pelo enunciante para contextualizar o que levou o governo federal a criar a EBSEH. O enunciante também emprega a **intertextualidade manifesta** reproduzindo uma representação discursiva de um terceiro, no caso, o “Ministro do MPOG”, na qual fica claro o uso de **modalidades deônticas** de valor proibitivo que exprimem a posição político-econômica do governo de não ampliar o quadro de servidores por RJU além de reforçar **relações institucionais de autoridade**, como em “não vai ser autorizado”, “não pode crescer”, “não temos como autorizar”. Em seguida o locutor faz referência a essa autoridade institucional como elemento de **legitimação** da sua posição favorável e contextualiza sua participação no processo de constituição da Empresa por meio de **afirmações avaliativas** do que considera desejável ou importante (FAIRCLOUGH, 2003), como verificamos em “o governo deve”, “sugeri que fosse”, “sugeri ao governo”, “sugeri ao MPOG”. Vejamos:

Eu fui convidado pra ir ao MEC pra assumir a coordenação dos hospitais universitários [...], e lá nós fomos os responsáveis por todo o levantamento que embasou o REHUF, e naquela ocasião nós identificamos a necessidade de uma contratação emergencial de 8.672 pessoas. [...] durante dois anos nós fizemos notas técnicas,

planilhas, documentos, reuniões intermináveis com o MPOG e depois de dois anos o Ministro dizia: “Não vai ser autorizado, porque estamos na Lei de Responsabilidade Fiscal, o regime jurídico não pode crescer, o quadro de servidores da União não pode crescer, não temos como autorizar novas vagas no sistema federal”. Qual é a saída Ministro? “Estamos estudando uma saída”. E a proposta depois de um ano foi surgida junto ao MPOG da criação da EBSERH. [...] E várias foram as recomendações para que o governo tomasse algumas iniciativas, [...] que o governo devia ter uma política uniformizada de gestão e sugeri que fosse nos moldes do Hospital de Clínicas de Porto Alegre [HCPA]. Sugeriu ao governo que utilizasse uma nova metodologia de contratação de servidores para os HUFs. Sugeriu ao MPOG que pensasse numa carreira própria para os hospitais universitários. (T37)

No fragmento discurso T38, novamente as circunstâncias de criação da EBSERH remetem à problemática do regime jurídico dos trabalhadores dos hospitais universitários. O locutor lança mão de uma **representação relacional atributiva** para argumentar acerca da **pressuposta** necessidade de reestruturar o regime de trabalho nos HUFs. O excerto também parece ter um viés promocional, preocupado em persuadir e naturalizar que a reestruturação do quadro de pessoal dos hospitais pelo regime CLT é a única alternativa possível. Fairclough (2003) designa esse tipo de elocução promocional como um tipo de **relato exortatório**, que traz descrições com intenções prescritivas latentes, dirigidas a fazer com que as pessoas ajam de acordo com determinadas representações.

A reestruturação da força de trabalho é fundamental porque a única forma que o governo viu de poder contratar é fora do RJU, por que também atende a recomendação do TCU de que tem um quadro específico e é por isso que se procurou fazer um plano de cargos e salários pra Empresa. É o melhor do mundo? Temos já certeza hoje que não. Ele precisa ser revisto sim, já está sendo revisto, ele foi resultado todo de uma pesquisa contratada pelo Ministério do

Planejamento junto a *Price Water House*, e ele está revisto agora, está sendo revisado e ele vai ser modificado brevemente, sempre no intuito de melhorá-lo, nunca no sentido de retroagir. (T38)

<i>A reestruturação da força de trabalho</i>	<i>é</i>	<i>fundamental</i>
Portador	Processo relacional	Atributo

Não obstante se perceba no discurso anterior que a reestruturação do regime de contratação de pessoal parece estar vinculada ao desenvolvimento de um novo plano de cargos e salários e que este está sendo aperfeiçoado – curiosamente por uma das maiores empresas de auditoria e consultoria do mercado mundial –, é possível aduzir, seguindo o argumento de Granemann (2011), que não é incomum que privatizações, terceirizações e reestruturações como as promovidas pelo advento da EBSEH, surjam acompanhadas de políticas e dispositivos para contrabalançar as numerosas perdas que inevitavelmente acabam sendo imputadas à força de trabalho, como, por exemplo, acenando-se com a atrativa possibilidade de maiores salários para os trabalhadores nessas empresas, algo que, por óbvio, não poderá atingir o conjunto dos trabalhadores dessas organizações.

Ainda quanto aos fragmentos discursivos precedentes, percebemos representações já **naturalizadas** de que a única “metodologia de contratação” de pessoal viável é o regime CLT, haja vista que, primeiro, não se pode ampliar o RJU, pois do contrário criam-se embaraços à Lei de Responsabilidade Fiscal, e, segundo, é necessária uma reorganização da força de trabalho. Essas representações, no entanto, aparecem muitas vezes encobertas sob a justificativa de se resolver os problemas das contratações irregulares de pessoal apontadas pelos acórdãos do TCU, conforme constatamos no trecho discursivo a seguir.

A motivação da EBSEH seria basicamente a gestão de pessoas no regime celetista, esse é o grande motivo, e resolver contratos que hoje são feitos por fundações, esta é a motivação principal, ou pelo menos é a justificativa dada. (T39)

Não bastasse a tentativa de se naturalizar o discurso disfarçado de que a EBSEH foi instituída para resolver o problema das contratações “precárias” das fundações de apoio nos hospitais universitários, ponto

que já comentamos em outro momento, a naturalização também ocorre por meio da construção de **discursos teleológicos**, isto é, discursos que pretendem oferecer explicações ou justificativas para uma situação estabelecendo relações entre as causas dos fatos e suas consequências (FARIA; MENEGHETTI, 2001). Temos um exemplo de discurso de natureza teleológica no excerto T40 abaixo.

[...] vamos perguntar pra população de Santa Catarina se quer fechar leitos pra manter uma contratação pelo RJU, que vai garantir alguns privilégios que diferenciam da classe trabalhadora como um todo, ou se quer que se abra a contratação via CLT, que todos os trabalhadores de outras áreas têm, para garantir uma ampliação de serviços à população de Santa Catarina. (T40)

Percebemos que o **silogismo** ali defendido sugere que a consequência de “manter uma contratação pelo RJU” é o fechamento dos leitos do HU/UFSC, ou, em outras palavras, que a causa para o fechamento de leitos são os privilégios de uma parcela da classe trabalhadora contratada pelo RJU. Do mesmo modo, o enunciante atrela o efeito da “ampliação de serviços à população” à causa de aderir à EBSEH para “que se abra a contratação via CLT”. Trata-se de um discurso teleológico porque, além de buscar uma explicação lógica que passa longe das reais contradições subjacentes que deram origem à questão da EBSEH nos HUFs, acaba por transferir aos trabalhadores do RJU, distintamente aos “privilégios” destes, a origem da crise que assola os hospitais universitários. Nesse sentido, conforme apontam Faria e Meneghetti (2001), deslocando a responsabilidade do seu lugar, esse tipo de discurso teleológico estabelece uma rede de finalidade e de justificativas. Assim, trata-se de um discurso teleológico com um fim ideológico.

Na verdade, não é de hoje que as ideologias dominantes de uma formação capitalista como a nossa apregoam o argumento de que o contrato de trabalho dos servidores públicos é privilegiado em relação ao dos trabalhadores da iniciativa privada e que, no caso particular da esfera federal, o vínculo estatutário praticamente impede à burocracia do Estado de demitir os maus ou preguiçosos trabalhadores (GRANEMANN, 2011). Junto a esse argumento há outro discurso teleológico muito comum, de que os servidores públicos fazem muitas greves que prejudicam – são a causa – dos problemas de execução de

políticas e prestação de serviços públicos. Entretanto, como sustenta Granemann (2011), a realidade é que nas últimas duas décadas, os anos do neoliberalismo no Brasil, o ataque aos direitos e às organizações da classe trabalhadora foram implacáveis. Diz a autora (2011, p. 54):

A reestruturação produtiva nos negócios do capital opera com a fórmula: mais trabalho potencializado pela tecnologia e mais desemprego e exploração dos trabalhadores como o quadro no qual as organizações dos trabalhadores contratados diretamente pelo capital ficaram fragilizados porque o desemprego não cessava de crescer em conjunto com as ameaças de demissão para os que lutam.

Nesse contexto, o aumento da exploração dos trabalhadores atingiu simultaneamente o conjunto dos servidores públicos contratado pelos aparelhos do Estado – do qual, não custa sublinhar, somente uma pequena fração corresponde à camada social da burocracia que é dotada de poder. Não obstante, em virtude da estabilidade dos contratos de trabalho desse conjunto de trabalhadores, sua demissão não depende apenas da vontade do “dono do negócio”. Com efeito, esses trabalhadores “puderam resistir de modo mais intenso aos ataques e às subtrações de direito de toda a classe trabalhadora” (GRANEMANN, 2011, p. 54).

Mas, levando em conta que o Estado capitalista é o centro de exercício do poder político e interesses das classes dominantes e estando as funções, os aparelhos, a burocracia do Estado circunscritos pelo poder político de classe (POULANTZAS, 1986), é possível aduzir que as formas jurídicas propostas pelas consecutivas reformas administrativas sempre pretenderam resolver, por várias alternativas, este que é considerado um grande problema, qual seja, a organização do conjunto dos trabalhadores empregados pelos aparelhos de Estado, muitas vezes com medidas fragilizadoras que atingem de modo contundente a organização da classe trabalhadora (GRANEMANN, 2011), tais como as que vemos agora com a problemática do RJU e da EBSEH. Vejamos os trechos discursivos que seguem:

Isso foi dito, por um professor da UFRJ que era representante da EBSEH – depois ele não falou mais, tomou tanto pau que não falou mais –, ele disse essa frase: “é impossível administrar com o

RJU”. Aí eu fiz uma brincadeira, fiz um texto que dizia assim: “quem tem medo do RJUuuuuuu...”. Por que tem medo do RJU? Por quê? Porque o RJU tem uma ligação profunda com a universidade e vai bloquear certas coisas que vão vir e que não são muito favoráveis àquilo que é a história e àquilo que as pessoas pensam que seja o destino da universidade. (T41)

O RJU, além de significar uma defesa para os servidores públicos docentes e técnico-administrativos, que são estáveis após o estágio probatório, significa uma defesa do serviço público contra constrangimentos de chefias internas ou forças privadas externas que podem conspirar contra a instituição na defesa de interesses escusos. (T42)

No extrato discursivo T41, o locutor faz uso de uma **anedota** para representar o que acredita ser o ponto nodal da problemática do RJU e da EBSEH nas IFES. O “medo do RJU” ali se refere ao fato de que, bem ou mal, existe uma capacidade de mobilização e engajamento político da classe trabalhadora regida pelo RJU nas universidades para lutar por seus direitos e interesses e constituir uma força de resistência e proteção das próprias instituições em face de poderes internos e externos que visam a atender interesses específicos de agentes privados, como sustenta o enunciante do excerto T42.

Nesse diapasão, a alteração do regime de contratação dos profissionais que atuam nos HUFs tem um intento oculto de intensificar a **fragmentação** na organização da classe trabalhadora. Vimos que a fragmentação é uma estratégia ideológica mediante a qual se opera a segmentação de indivíduos e grupos que podem se converter em fontes de resistência política aos interesses dos grupos e classes dominantes (THOMPSON, 2011). Assim, a implantação do sistema da EBSEH nos hospitais universitários, com a consequente secessão entre trabalhadores RJU e trabalhadores CLT, leva, em última instância, a uma fragmentação da classe trabalhadora na busca por melhores condições de trabalho e a uma atenuação, alienação ou domesticação do potencial crítico e contestatório dessa força de trabalho aos projetos do capital que o governo tenta implantar nas instituições universitárias.

Para Granemann (2011, p. 52), o argumento de que o Estado é ineficaz e uma das razões centrais de tal ineficácia é a estabilidade estatutária da força de trabalho consiste num tipo de pretexto mistificador que oculta na forma (regime de contrato de trabalho) o conteúdo real: a realidade de que “a privatização das políticas sociais tem nos servidores públicos – no Brasil como em todo o mundo – os seus mais sérios oponentes”. Isso porque, afirma a autora, a estes trabalhadores lhes é mais fácil perceber, pela proximidade e consciência das condições práticas existentes de seus trabalhos, a gravidade dessas medidas para todos os trabalhadores.

A fragmentação dos trabalhadores também opera em nível das próprias estruturas administrativas e organizacionais: pela divisão do trabalho, pela hierarquia, pelas assimetrias de poder, pelas instâncias de participação nos processos de tomada de decisão. Com relação ao contexto da EBSEH, esse foi também um aspecto levantado nas discussões da esfera pública EBSEH/UFSC, especialmente no que tange aos espaços de participação dos trabalhadores nos órgãos de administração da Empresa.

[Conforme o Regimento Interno da EBSEH] “[...] o representante dos empregados não participará das discussões e deliberações sobre assuntos que envolvam relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, inclusive assistenciais ou de previdência complementar, hipóteses em que fica configurado o conflito de interesses, sendo estes assuntos deliberados em reunião separada e exclusiva para tais fins”. (T43)

O representante dos empregados na estrutura da EBSEH quase não tem voz. (T44)

Pelo que podemos constatar, esse tipo de participação minoritária⁴⁶ conferido aos trabalhadores na estrutura de governança da Empresa – chama-os à mesa com a condição de não deliberarem sobre os assuntos de interesse de sua classe – segue bem a linha da **ideologia participacionista** já denunciada por Tragtenberg (2006), quer dizer, configura-se numa participação meramente instrumental, burocratizada e

⁴⁶ Conforme o Regimento Interno da EBSEH, o Conselho de Administração terá em sua composição um representante dos empregados, e respectivo suplente, na forma da Lei nº 12.353, de 28 de dezembro de 2010.

de falsa horizontalidade que em pouco ou nada altera as assimetrias de poder e representação hierarquicamente estabelecidas nas tomadas de decisão, contrariando frontalmente as expectativas de uma gestão social (TENÓRIO, 1999; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011). A contradição mascarada por essa ideologia de participação é que se busca reduzir a importância, inclusive numérica, daqueles que representam os trabalhadores em geral nos processos decisórios (GRANEMANN, 2011) e atenuar os conflitos e antagonismos existentes. Nesse contexto, os argumentos da competência específica, do conhecimento técnico e da legitimidade formal são caracteristicamente evocados pela burocracia – a categoria social que efetivamente detém poder decisório nessas organizações – para justificar as assimetrias de poder com a redução ou exclusão de usuários e demais trabalhadores dos mecanismos de elaboração e controle da gestão e das decisões.

Outra representação bastante frequente nas deliberações e decisões ocorridas na esfera pública EBSEH/UFSC diz respeito ao argumento que dá como natural o fato de o RJU impossibilitar o bom gerenciamento das atividades dos hospitais. Embasados na ideologia da gestão capitalista (FARIA, 2004), muitos atores sustentaram a **pretensão de verdade** de que “não dá para administrar com o RJU” tendo em vista as dificuldades de aplicar mecanismos de controle e disciplina aos trabalhadores e de responder às necessidades sempre dinâmicas de ampliação de serviços e, por conseguinte, de mais profissionais. Vejamos alguns desses trechos discursivos:

Entre 1994 e 1996 eu fui diretor do hospital universitário e jurei que jamais faria a administração do hospital universitário com as normas que existiam no hospital, porque o trabalho que tu tem e a cobrança social que tu tem hoje em dia, diferente de quando se inaugurou o hospital, e o instrumento gerencial, é puramente impossível administrar bem um hospital público. Eu pergunto a qualquer um aqui dentro: como um hospital, que tem de ser uma empresa de alta complexidade administrativa e gerencial, pode funcionar, por exemplo, sem funcionário bater cartão-ponto? É impossível, num sistema contínuo de funcionamento, o ano inteiro, 24 horas, sem um controle. (T45)

[...] À medida que se vai colocando mais necessidade de crescimento do hospital, por demanda da sociedade, mais necessidade de aperfeiçoamento do hospital com criação de novos procedimentos que têm uma relação ou uma necessidade de profissionais maior, que é o atendimento geral, na hora que você entra numa UTI a necessidade de médicos, a necessidade de enfermeiros, a necessidade de técnicos de enfermagem é muito maior do que numa enfermaria geral. Então isso exige um dinamismo de toda a equipe do hospital que só a possibilidade de contratação pelo CLT é que vai permitir isso.
(T46)

Sobre os fragmentos discursivos supramencionados, alguns aspectos valem a pena serem assinalados. O primeiro concerne ao modo como o enunciante lexicaliza a sua representação de hospital universitário ao compará-lo a “uma empresa de alta complexidade administrativa e gerencial”. A partir de tal representação, o locutor repreende a ausência de mecanismos de controle institucional sobre o tempo da jornada de trabalho, como o cartão-ponto ou ponto eletrônico, instrumentos de controle tipicamente exercidos nas organizações produtivas capitalistas, e tomados pelo enunciante como instrumentos fundamentais para a gestão da unidade hospitalar. Nesse particular, Faria (2004, p. 40), seguindo Soboll (2003), destaca que a utilização desses dispositivos de controle permite a exploração do corpo do trabalhador e, em muitas situações, a jornada de trabalho ultrapassa o tempo contratado e as horas excedentes não são pagas ao trabalhador. Grosso modo, “quando os equipamentos sinalizam vantagem para a organização, eles são considerados infalíveis e incorruptíveis, sendo seus registros provas vivas, testemunhas acima de qualquer outra”. Por outro lado, quando tais mecanismos evidenciam a exploração do trabalhador, com o registro de horas a mais trabalhadas, suas informações são desconsideradas e desprezadas.

O segundo ponto é que, sendo o hospital concebido como uma organização tal qual a empresa e sendo os atuais instrumentos de gestão inviáveis para a boa administração do hospital, o enunciante roga pela adoção de formas de controle burocrático e disciplinar que possam tornar os processos produtivos e de trabalho mais eficientes. Esse tipo de noção posicionada do que é a organização e o organizar (BÖHM, 2006), que tem como fonte de inspiração a empresa privada capitalista e que

preza pela racionalidade do controle e do produtivismo, é legitimada pela ideologia gerencialista, na qual, já vimos, a concepção de gestão da EBSEH está alicerçada. Nesse sentido, como afirma Faria (2004), as formas de controle são legitimadas pela função ideológica, que trabalha para instaurar ideias, crenças e valores de que a hierarquia, a disciplina e o controle burocratizado são imprescindíveis para o bom andamento da organização e das relações de trabalho. Segundo o autor (2004, p. 110), “quanto mais a organização se desenvolve, mais desenvolvem-se seus membros, e para que ela se desenvolva é preciso um sistema rígido de controle. Este é o núcleo do sistema de transmissão ideológica”.

Contudo, apesar dos discursos que visam a inculcar a ideologia gerencialista e legitimar o regime de contratação e a perspectiva de gestão da EBSEH como a solução para os problemas de administração de pessoas nos hospitais universitários, há posicionamentos contrários (T47) que enfatizam o fato histórico de que as próprias universidades já foram regidas pela CLT até a mudança para o RJU, em 1990, sendo que antes as IFES já conviviam com os mesmos problemas gerenciais atualmente apontados.

Como ela [a EBSEH] vai gerir pessoas? Regime celetista. E aqui ressalto que não é novidade para os mais antigos que as universidades foram regime celetista até a década de 1990, quando foi adotado o RJU. Para certas comparações que se faz a respeito da EBSEH, não há diferença, que se ganha agilidade, se ganha isso, se ganha aquilo, não é verdade. Porque nós já vivemos isso aqui e não houve nenhuma mudança nessa alteração, do regime que possibilitou então, supostamente, o engessamento da gestão de pessoal, isso não é verdade. (T47)

Igualmente, outros trechos discursivos (T48, T49) alertam para o fato de se buscar solucionar o “engessamento da gestão de pessoal”, cuja causa é atribuída ao RJU, à custa de reproduzir outros conflitos, antagonismos e precarização de trabalho (como o atropelo à saúde do trabalhador ditado pelo produtivismo) pela adoção das políticas, práticas administrativas, formas de controles das relações de trabalho e instrumentos gerenciais típicos dos negócios da iniciativa privada baseados no fetiche da gestão capitalista, ao qual os trabalhadores celetistas são mais vulneráveis.

A EBSERH é empresa pública, mas de direito privado, que vai realmente fazer a contratação de pessoal pela CLT, mas a gente já viu o que significa a terceirização da mão de obra dentro dos hospitais: altíssima rotatividade, precarização do trabalho, diminuição da qualidade da assistência, e regime, na maioria dos casos, no regime geral da CLT, de 40 horas semanais com o salário na maioria das vezes muito abaixo do mercado, menor relação funcionário por leito, vinculando a produtividade à relação custo-benefício. (T48)

Aqui em Santa Catarina a gente tem um outro trabalho de mestrado de uma enfermeira, ela pesquisou os afastamentos nas Secretarias do Estado e de 1995 a 2005 a média de afastamento era de 45%. Então o nosso HU, embora, 19,89% seja alto, ele ainda está abaixo dos afastamentos da média municipal e estadual. A gente acredita que tem que olhar esses dados dentro do contexto do adoecimento da classe trabalhadora, que não é um fenômeno só do HU, é um fenômeno geral, que os trabalhadores estão adoecendo hoje por uma série de condições não só de trabalho, mas também de vida. O HU não é um fenômeno isolado, e a própria sobrecarga que os trabalhadores vivem hoje leva a esse adoecimento. A gente não tem que olhar só o afastamento, a gente tem que olhar todo o contexto da saúde do trabalhador que está sendo desenvolvida dentro do HU. (T49)

Os fragmentos discursivos T50 e T51 seguintes trazem exemplos de representações surgidas nos debates institucionais sobre a abertura dada pela lógica de gestão da EBSERH à inserção de processos de controle característicos das organizações empresariais capitalistas nos hospitais universitários. Um exemplo é o estímulo ao uso de sistemas de punição e recompensa baseados em medidas disciplinares. Vejamos:

A ideia de que os seres humanos são movidos a prêmio e punição. [...] a mentalidade empresarial é esta, e vai querer imprimir essas coisas [na universidade]. [...] E porque os empresários

pensam assim? Por que eles são assim. Eles são movidos por dois tipos de vetores: um é o prêmio do lucro, ele investe pra ter lucro, se não tem lucro ele recua; o outro é o medo da punição, da fiscalização, da multa e tudo mais. A universidade não pode entrar nisso. (T50)

A relação profissional é de assédio moral. Ou você se submete às regras ou você está fora. O médico vai ter que se submeter às metas construídas não a partir de um pacto de discussão acadêmica, mas dentro de um gabinete. (T51)

Nesse particular, Faria (2004, p. 104) explica que a função da disciplina tem como objetivo precípuo

aliar produtividade e submissão, de maneira que, ao mesmo tempo seja garantida a reprodução dos objetivos da organização e as formas como esta reprodução deve ocorrer: sem questionamento e sem surpresa para a direção.

Assim, o fundamento da disciplina consiste num sistema de sanções. Contudo, conforme o autor, não quer isso dizer que o único veículo da disciplina sejam atos punitivos, na medida em que as normas de disciplinamento contemplam igualmente instrumentos de recompensa – na verdade, formas de sanção positiva –, as quais visam a induzir a docilidade dos indivíduos e os comportamentos considerados socialmente adequados à organização. A instabilidade no trabalho favorece a situação de docilidade dos trabalhadores e sua submissão a essas formas de controle, e, como diz Granemann (2011, p. 52), “pela CLT poder de contratar é poder de demitir”. Eis o “dinamismo” tão almejado pela nova política de gerenciamento dos hospitais universitários.

No excerto T52 abaixo, o enunciante posiciona-se favorável à adesão do HU/UFSC à EBSEH argumentando que as contratações terceirizadas pela FAPEU é que são precárias e que a contratação pela Empresa representa o fim da precarização. Tal argumento traz em si uma **contradição**, pois, como vimos na análise de contexto, tal como nas fundações de apoio, as contratações pela EBSEH são também regidas pela CLT (cuja constitucionalidade está sendo questionada),

com a diferença de que nesta os trabalhadores são submetidos a concurso sem que tenham estabilidade no trabalho.

Na situação de contratação via FAPEU o que acontece é terceirizar. A FAPEU é a real terceirização. Eu estou tirando dinheiro público e pagando privadamente os funcionários pra tocar o hospital universitário. Isso é precarização de serviços. Na hora em que eu contrato via CLT eu estou terminando com a precarização. (T52)

		<i>Eu</i>	<i>estou tirando</i>	<i>dinheiro público</i>	<i>e</i>
		Ator	Processo material	Meta	Conector
<i>pagando</i>	<i>privadamente</i>		<i>os funcionários</i>	<i>pra tocar</i>	<i>o hospital universitário</i>
Processo material	Modo		Meta	Processo material	Meta

A questão é que a política da EBSERH tem a seu favor toda uma superestrutura jurídica que legitima o regime CLT na contratação do seu pessoal, mas não no âmbito das fundações de apoio. Ademais, notamos no trecho discursivo em comento um **processo material** (FAIRCLOUGH, 2003; HALLIDAY, 2004) pelo qual o enunciante representa aquilo que entende por precarização: utilizar dinheiro público para pagar privadamente funcionários terceirizados. Porém, do ponto de vista das condições reais de trabalho, a precarização do trabalho decorrente da privatização (mesmo não clássica) transcende a forma jurídica de contratação. Ela se materializa, sobretudo, na implementação de práticas de controle e exploração dos trabalhadores nos termos das leis de mercado.

4.2.3 A falsa escolha

Nessa seção, com base no corpus discursivo de análise, nosso intuito é aprofundar alguns argumentos já aludidos na primeira parte deste Capítulo (análise contextual), concernentes às estratégias materiais e ideológicas que, implícita e explicitamente, têm constrangido os hospitais universitários a aderirem à EBSERH.

Nos trechos T53 e T54 percebemos uma inter-relação discursiva entre atores sociais num dos debates institucionais realizados na UFSC. No primeiro trecho discursivo (T53), o locutor profere uma **metáfora** por meio da qual compara a atitude de “deixar um hospital pronto fechado” a um “crime” com consequências fatídicas à população, de maneira a **legitimar** a então imprescindível e urgente adesão à EBSEH, no caso da UFPI. Na sequência, o locutor do fragmento discursivo T54 utiliza-se da mesma comparação para interpelar a real razão para manter de portas fechadas um hospital já concluído, ou inquirir, nas palavras do próprio enunciante, “quem seria o responsável, quem causaria esse crime”, para o qual aponta já ter a resposta.

Temos carência de serviços médicos, serviços de saúde nesse País, e principalmente para a população mais carente. Deixar um hospital pronto fechado durante dois, três, quatro, cinco anos, é realmente um crime, porque muitas pessoas morreriam por falta desse hospital funcionando. (T53)

Começamos pelo seu final. Eu concordo que seria um crime, mas como o senhor disse que era um crime, todo crime tem um criminoso. Se seria um crime, eu quero saber quem seria o responsável, quem causaria esse crime. Todos nós sabemos a resposta. (T54)

A resposta, isto é, a real explicação para a não abertura de leitos já disponíveis, para a inalteração do quadro de insuficiência de pessoal nesses hospitais, bem como para o sucateamento sistemático das unidades hospitalares universitárias em geral, é que tal sucateamento e defasagem de profissionais nos HUFs constituem a realidade prática sobre a qual o governo federal ergueu e legitimou **dissimuladamente** sua “proposta” de um novo sistema de gestão dos HUFs por uma empresa pública de direito privado. Aqui a burocracia desempenha um papel central, uma vez que, sendo ela o princípio organizacional que concretamente põe para funcionar todo o complexo institucional do aparato do Estado (POULANTZAS, 1986) – nesse caso gerido principalmente pelo governo federal –, é a burocracia que, com seu poder administrativo, operacionaliza as decisões e opções políticas do governo, distintamente pelo corte de orçamento e pela não autorização de realização de concursos públicos às universidades. Formam-se assim

as circunstâncias práticas mais propícias para **impor disfarçadamente** a adesão das IFES à opção dada. Alguns outros trechos de discursos nos ajudam a sustentar essa constatação:

Por que trinta anos antes esse hospital não funcionava? Por que nesses dez anos do governo que criou a EBSEH, antes de ela aparecer em 2012, antes de ter sido feita a adesão, não foi viabilizado o funcionamento desse hospital? [...] Uma atitude que está na origem da criação da EBSEH foi essa leniência, essa resistência do governo federal, especialmente do atual, representado pelo partido atualmente no poder, em realmente viabilizar o funcionamento dos hospitais universitários. Então começamos de lá, de 2006, quando o TCU já dizia que não era possível que os hospitais universitários contratassem por fundações. Isso é 2006. E o que o governo federal foi fazendo desde então? Foi prometendo os concursos. Venceu o primeiro prazo, e não fez. Venceu o segundo, não fez. E foram se passando anos, anos e anos. (T55)

Um dos motivos foi para obrigar que a universidade aderisse àquilo [à EBSEH] e cumprisse o objetivo que se pretendia. Ou seja, deixar morrer à míngua, deixar a população desassistida como forma de uma chantagem absurda e imoral pra que a universidade aderisse. (T56)

A única motivação pra toda essa discussão é a negativa do governo federal em manter o hospital universitário funcionando admitindo o pessoal necessário. (T57)

Nesse cenário, apesar de a ideologia jurídica apresentar-se como o motor ativo (MARX; ENGELS, 2007) que assegura às universidades a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (BRASIL, 1988), o que se configura na realidade concreta é uma **relação de dominação** estrutural e política das IFES com a burocracia do aparelho do Estado, haja vista que a esta cabe o controle orçamentário-financeiro e administrativo, caminho pelo qual o governo

federal influi tanto no funcionamento quanto nas decisões e interesses políticos das universidades. Vejamos os extratos discursivos a seguir:

[...] a UFSC receberia do MEC todas as vagas equivalentes para a realização de concurso e que os cargos extintos seriam transformados em cargos administrativos. Porém, o MEC não liberaria mais vagas para a expansão do hospital. (T58)

<i>O MEC</i>	<i>não liberaria</i>	<i>mais vagas para a expansão</i>	<i>do hospital</i>
Ator	Processo material	Meta	Recebedor

[...] sem a adesão à EBSEH não haveria a possibilidade de ampliação do hospital e levantar-se-iam questionamentos sobre terceirizações. (T59)

O terrorismo que o Ministério do Planejamento faz no sentido de que “ah, não vão conseguir cumprir se não aderirem à EBSEH” parece aquela coisinha de criança, né. Não é assim, não é isso e nunca foi. Vamos ler direito o que tá escrito. Chantagem, claro, pura chantagem. (T60)

Verificamos nos excertos T58, T59 e T60 uma série de **relatos exortatórios** e **modalizações deonticas**, os quais, já mencionamos, são típicos de discursos com **caráter impositivo** e **intenções prescritivas camufladas** (FAIRCLOUGH, 2003), como na frase “o MEC não liberaria mais vagas”, “sem a adesão à EBSEH não haveria a possibilidade de ampliação do hospital” e “não vão conseguir cumprir se não aderirem à EBSEH”. Os trechos também indicam um tipo de **persuasão** por parte do MEC e MPOG, que são os agentes de poder. A própria construção linguística dessas representações sociais evidencia relações assimétricas de poder entre esses órgãos e o HU/UFSC, a exemplo do que ocorre no processo material em que o MEC é o ator a quem cabe definir a liberação de vagas para a consecução da meta de expansão do hospital, o receptor na relação (FAIRCLOUGH, 2003; HALLIDAY, 2004). Dessarte, o processo material ali exposto denota **relação de autoridade** entre MEC/MPOG e UFSC, apesar da suposta autonomia da segunda em relação aos primeiros. Essa relação de

autoridade implica o fato concreto de que a decisão de liberar mais vagas está nas mãos do MEC, mais precisamente do MPOG, cabendo a ele, exclusivamente, decidir. Se observarmos os verbos destacados “receberia”, “não liberaria” e “não haveria”, cujo tempo verbal é o futuro do pretérito, percebemos também que eles enunciam fatos que poderiam ter ocorrido posteriormente a um determinado fato passado, que, de acordo com análise de contexto apresentada, está associado à decisão da UFSC em aderir à EBSEERH. Tal significado está presente também na conjunção adversativa “porém”, que aponta uma ideia de oposição e restrição do que foi prometido/afirmado/oferecido relativamente às elocuições “receberia” e “não liberaria”, ou seja, a UFSC teria uma coisa, mas não outra. Igualmente, notamos uma relação semântica subordinativa condicional em “se não aderirem à EBSEERH” e “sem a adesão à EBSEERH não haveria a possibilidade...”, que impõe a adesão como condição necessária ao fato seguinte, a “ampliação do hospital”. Nessa medida, os trechos exprimem, de forma até sutil, ou “chantageada”, uma normatividade e um propósito prescritivo encoberto dirigido a fazer com que algo seja feito de uma maneira esperada (FAIRCLOUGH, 2003).

A relação de subordinação/dominação da Universidade relativamente ao MEC e MPOG leva a duas supressões fundamentais na natureza e finalidades da Universidade e do hospital universitário, não só na UFSC, mas no cenário geral das IFES e dos HUFs. A primeira delas é no tocante à perda da autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que parece ter ficado mesmo no plano da superestrutura jurídica. Isso porque não se tem permitido às universidades gozarem do preceito constitucional de autogerenciamento financeiro e orçamentário, o que também envolve a capacidade de readequarem os seus quadros de servidores conforme suas demandas. Analisaremos mais a fundo a questão da autonomia universitária na seção seguinte. Por enquanto impende destacar que a situação de sucateamento e precarização do trabalho nos hospitais universitários é uma consequência da insuficiência de recursos financeiros e do impedimento de ampliação no número de trabalhadores nas IFES. O problema, portanto, não é que “é impossível administrar com RJU”, ou “que não existia profissionalismo antes da EBSEERH” ou porque os “reitores não investiam em hospitais” (T62) – interpretações deformadas da realidade que, conforme já sustentamos, têm em sua retaguarda a ideologia do gerencialismo –, mas a orçamentação aquém das necessidades sempre crescentes de formação, atendimento e prestação serviços nas unidades hospitalares das universidades, tal como apreendemos dos excertos que seguem:

Ah, mas a universidade está se autogerenciando mal. Óbvio. Se eu tiver na minha casa dez reais para sustentar a minha casa, minha casa vai cair aos pedaços, é evidente. O problema aqui não é de gerenciamento, afinal de contas quem é que forma os gerentes nesse País senão as universidades? Então as universidades que formam administradores pro Brasil inteiro não são capazes de se autogerenciar? Eu preciso contratar uma empresa, que não tem experiência administrativa? (T61)

Os hospitais, com raras exceções, eram os patinhos feios das universidades. Reitores não investiam em hospitais, com raras exceções. Os hospitais se sucatearam por falta de investimento das universidades. Agora se as universidades não tinham financiamento suficiente isso não é culpa da EBSEH. A EBSEH veio como uma solução encontrada pelo governo para fazer a gestão dos hospitais de forma profissional, que não existia isso. (T62)

Se o governo não dá dinheiro para as universidades através de um orçamento próprio, é isso que nós devemos brigar, isso é que deve ser, cabe uma ação civil pública contra o Estado, que não está suprimindo as universidades com os orçamentos próprios para que elas se autogerenciem conforme a Constituição assim o determina. Então esta é que a briga política: orçamento para as universidades e para os hospitais. (T63)

<i>O governo</i>	<i>não dá</i>	<i>dinheiro</i>	<i>para as</i>	<i>universidades</i>	<i>através de um orçamento próprio</i>
Ator	Processo material	Meta	Conector	Processo material	Modo

A outra supressão refere-se à deturpação do caráter dos hospitais universitários, que são, cabe lembrar, hospitais de ensino, cuja finalidade capital é a formação acadêmica. No caso do HU/UFSC, o próprio Regimento Geral da UFSC (2012) preconiza, em seu art. 175,

que “o Hospital Universitário poderá prestar serviços sem prejuízo de suas finalidades precípuas de hospital-escola, mediante convênios firmados pela Universidade”. No entanto, a função formativa do hospital tem sido relegada a uma posição secundária em relação à necessidade de absorver e atender às demandas epidemiológicas de assistência e atendimento da rede pública de saúde. Assim, os hospitais universitários em geral paulatinamente transformam-se em meras unidades de saúde vocacionadas a acolher as demandas do Ministério da Saúde, conforme observamos nos relatos que seguem.

O SUS não está dando conta, é verdade. E aonde é que ele joga? O SUS, ao não ter condições de atender, ele deixa hoje os hospitais universitários com a responsabilidade de resolver o problema que ele não resolve. Com a adesão ou não adesão à EBSEH, este número só aumentará. E o que nós faremos depois? Contrataremos mais profissionais pela EBSEH ou pela UFSC? Como é que nós faremos? (T64)

Para mim só há uma saída, técnica, e que preserva a nossa autonomia universitária: um redimensionamento do hospital universitário em função das suas demandas formativas. Vai atender socialmente à sua demanda social? Sim, mas dentro daquilo que nós podemos, e primeiramente atender à nossa formação. Quantos leitos nós precisamos para formar os nossos alunos? (T65)

O HU não pode ultrapassar suas próprias finalidades para resolver déficits do sistema público de saúde, mesmo que a causa seja de interesse público. (T66)

Uma das estratégias ideológicas mais recorrentes verificadas na arena deliberativa que debateu a EBSEH na UFSC foi a **naturalização** do sistema de ideias de que a Empresa é a única solução possível para que os hospitais fechados abram, para que se contrate o pessoal necessário e para que se resolvam os problemas de gestão, em suma, a naturalização da famigerada ideia de que “outra alternativa não há”. Vimos antes que as ideologias, em suas diversas formas de consciência, que visam a dominar um determinado metabolismo social buscam naturalizar suas ideias tornando-as indubitáveis, ajustando-as à realidade

social de modo a serem tomadas como sendo a realidade mesma e não produto da processualidade histórica que as gerou (EAGLETON, 1997; MARX; ENGELS, 2007). No trecho discursivo T67, relativo à situação da UFPI, observamos várias construções linguísticas que apontam a naturalização da ideia da adesão à EBSEERH não como “uma alternativa”, mas como “a alternativa”, precisamente na oposição apresentada pelo locutor em “ou aderiria ou não abriria”.

Todos nós sabemos que a Universidade não tem autonomia para criar cargos, o MEC é que cria. Então o nosso hospital não funcionava. Por isso a nossa Universidade [UFPI] foi a primeira a aderir, porque, embora houvesse resistência, não tinha como contestar a necessidade do funcionamento do hospital. E naquela época a única forma se ter ele aberto era aderir à EBSEERH. Ou aderiria ou não abriria porque não tinha condição de contratar pessoal. [...] No nosso caso, se não fosse a EBSEERH, não fosse o advento da EBSEERH, o nosso hospital não teria sido aberto, porque nós não tínhamos como contratar pessoal. [...] No caso da UFPI, foi o advento da EBSEERH que veio a viabilizar o funcionamento do nosso hospital. O hospital estava fechado, se não fosse a adesão, não seria aberto. (T67)

Em primeiro lugar, o enunciante parece endossar a **relação da autoridade** estabelecida entre a universidade e o MEC, representando este como o agente que detém o poder de criar as vagas para a contratação de pessoal. Em seguida, o locutor utiliza-se de uma **modalidade epistêmica** para defender a validade do conteúdo proposicional de seu argumento (FAIRCLOUGH, 2003; HALLIDAY, 2004), enfatizando que apesar da resistência de alguns atores sociais contrários à adesão, “não tinha como contestar a necessidade do funcionamento do hospital”. Dessa maneira, o locutor também busca revestir de legitimidade a sua posição pela adesão fazendo referência à necessidade prática de funcionamento do hospital, conferindo validade cognitiva à sua colocação por meio de uma **racionalização** linear, expressa no uso da conjunção coordenativa alternativa “ou” em “ou aderiria ou não abriria”, no sentido de exclusão de um fato em relação a outro. A naturalização da ideia da adesão como única solução é manifestada igualmente pelo uso da conjunção subordinativa

condicional “se”, em “se não fosse a EBSERH, [...] o nosso hospital não teria sido aberto” e “se não fosse a adesão, não seria aberto”.

Uma vez naturalizada a ideia da EBSERH como sendo a única alternativa viável (T68), postula-se também o estabelecimento de uma **unificação** entre as universidades tendo a adesão à proposta do governo como uma espécie de identidade coletiva (THOMPSON, 2011), como notamos no fragmento T69. Ali o enunciante apela para a unidade argumentando que a melhor estratégia a ser seguida pelas IFES não aderentes, no caso em comento a UFSC, é aderir e integrar o grupo já majoritário de instituições contratualizadas com a Empresa. Ora, a busca pela unificação é sempre um *modus operandi* das ideologias, especialmente das dominantes, pois por meio dessa estratégia as relações de dominação e os discursos hegemônicos estabelecidos podem ser legitimados (THOMPSON, 2011; MÉSZÁROS, 2014) e os posicionamentos contrários ou alternativos podem ser apequenados, abafados ou empurrados para fora dos limites do que é plausível ou factível em dado momento histórico.

Eu não acho que a EBSERH seja a melhor solução, mas acho que ela é a melhor solução no momento pra salvar este hospital. (T68)

É uma questão política bem clara. Nós temos uma decisão, ou assumimos como os 27 Estados que majoritariamente já aderiram e é irrevogável, alguns com trabalhos excelentes, outros nem tanto, porque depende das pessoas [...]. A pergunta que eu faço pra você é a seguinte: o que é mais garantido pro HU, ficar ao lado dos 37 [hospitais] que já aderiram ou ficar ao lado dos pequenos cinco? O que vai garantir o nosso funcionamento quando tiver problema de pessoal, quando quiser brigar por salário? Ser parte de um grupo majoritário ou ser parte de um pequeno grupo que é contra? Esta é a grande posição política que nós temos que decidir. (T69)

Os trechos discursivos abaixo apontam o caráter impositivo e *top-down* da proposta da EBSERH como solução do governo para a resolução dos problemas dos HUFs e também o cunho antidialógico e tecnoburocrático que caracteriza a construção dessa alternativa, que, em decorrência dos meios explícitos e disfarçados de pressão sobre as

universidades, aproxima-se da perspectiva de uma **gestão estratégica**, em contraponto às premissas da gestão social de formulação de políticas públicas a partir de bases deliberativas (TENÓRIO, 1998, 2010; CANÇADO; SAUSEN; VILLELA, 2013; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

E nós temos a oportunidade de defender a nossa Universidade e nisso os dirigentes têm uma responsabilidade bastante importante, tanto os dirigentes do Hospital Universitário quanto a administração central dessa Universidade têm uma responsabilidade imensa e uma oportunidade de não se dobrarem às pressões que têm sido feitas, às chantagens que têm sido feitas sistematicamente pelo governo federal para que as universidades tenham que aceitar esses programas que não são programas decididos no âmbito das universidades, que é um projeto que deteriora o caráter público da Universidade e solapa a autonomia universitária. [...] Eu trouxe uma declaração da coordenadora de gestão de pessoas da EBSEH que diz exatamente o seguinte: “*Por que não colocar esse recurso então [o recurso da EBSEH] para contratar via regime jurídico único? Por que essa é uma decisão política. O MPOG não irá autorizar novas vagas pelo regime jurídico único para os hospitais universitários, mas nós temos os nossos servidores que continuam trabalhando com todos os seus direitos normalmente até que eles se aposentem. E essa é uma previsão que se faça depois a substituição via empregados da CLT pela EBSEH*”. Declaração mais clara do que isso, de que o que se está fazendo é uma chantagem é impossível. (T70)

[...] Eu já disse que isso [a EBSEH] não era a resposta que estava sendo exigida, embora se tenha dito que sim. Não é. O curioso é que ninguém pediu isso [a EBSEH]. [...] Não se deixou claro porque não se pode, no modelo atual, fazer os hospitais funcionarem. Porque dando o dinheiro é fácil. Mas não precisa nem dar dinheiro, é só autorizar o que nós estamos

pedindo. Vocês querem é poder chamar gente pra trabalhar. Por que não autorizam isso? (T71)

A EBSEH fica mais sujeita às influências do governo. É uma empresa pública unipessoal, né. A Caixa Econômica foi obrigada a baixar os juros na época por uma recomendação do governo. “Baixe os juros!”, mesmo que fosse contrária à lógica do mercado. Foi uma determinação, é uma empresa pública unipessoal. O que a Caixa fez? Baixou os juros. Serviu de propaganda e depois subiu os juros de novo. (T72)

Nós vamos fazer uma troca parece que só por teimosia de alguém, por quê? A mesma origem dos recursos, pegar o mesmo dinheiro dos contribuintes e vamos contratar pessoal. Ah, mas se contratar pela Universidade, o Ministério do Planejamento não deixa, mas se for pela tal da Empresa, aí pode. Qual é o mistério que tem? É o nome? É a sopa de letras que faz diferença? Eu não consigo entender. Mais uma provocação aos nossos procuradores: por que pode num e não pode no outro? (T73)

Nesse contexto, diferentemente do que alvitra a tese habermasiana fundada nas suas idealizadas pretensões de validade comunicativa, segundo as quais os participantes da esfera pública somente respondem a imperativos linguístico-comunicacionais voltados ao entendimento mútuo, o que se verifica no plano concreto da esfera pública EBSEH/UFSC é que a proposta da EBSEH é apresentada paradoxalmente (e falsamente) como “uma escolha” e, ao mesmo tempo, como a “única opção” de que dispõe o HU/UFSC para não ter mais leitos fechados, cabendo à comunidade universitária “participar” da tomada de decisão aceitando a “escolha sem opção” (MÉSZÁROS, 2011). Os fragmentos discursivos subsequentes são elucidativos dessas proposições:

Quem não tem opção não tem escolha. E é isso que está sendo colocado. Para quem está se afogando até jacaré parece boia. (T74)

O governo está colocando uma imposição disfarçada de uma escolha democrática. (T75)

Eu estou te permitindo a você universidade decidir, mas você só tem uma decisão. (T76)

A grande questão não é a abertura ou fechamento de leitos. Eu considero que ambos os lados são a favor da abertura de leitos. Também não é a questão da contratação dos vínculos. É uma leitura em relação aos caminhos que foram colocados, porque o caminho que o governo estrutura pra nós ele diz o seguinte: eu não estou te obrigando a aderir à Empresa, mas eu não vou pagar tua conta de água, não vou pagar tua conta de luz, não vou permitir que você reponha os técnicos que se aposentaram, não vou permitir que você reponha os técnicos que estão doentes, não vou permitir que você faça as reformas necessárias, vou permitir que imprensa desça o cacete sobre você, e aí te oferece uma opção. (T77)

Por que a EBSEH contrata por CLT? Porque o MPOG deixou. Quer dizer, isso é puramente uma decisão política. Eu vou deixar abrir as vagas para que a EBSEH contrate, mas não vou deixar as universidades. (T78)

Acho que é necessário deixar muito claro que não existe nenhum impedimento hoje para nós solucionarmos os problemas do Hospital Universitário com o que nós já dispúnhamos de instrumentos legais e possibilidades legais antes da existência da EBSEH. Apenas isso não é feito por uma vontade política do governo e que foi claramente expressa inclusive pelos dirigentes da EBSEH. (T79)

Não é crível imaginar que exista a possibilidade de contratação por um mecanismo e não exista a possibilidade de contratação por outro mecanismo. [...] Não existe mágica que aponte que uma natureza jurídica distinta vá trazer a solução ou a economia em termos de qualidade de acesso e em

termos de garantia do direito à saúde que não possa se desenvolver por outro. (T80)

Nesse diapasão, o governo, exercendo sua precípua **função política** do Estado (POULANTZAS, 1986), especialmente por intermédio do aparelho da burocracia e seu sistema de dominação subjacente utiliza de sua função técnico-econômica para **intimidar** a Universidade através de medidas fáticas de cortes orçamentários e não autorizações para a contratação de servidores por RJU e, apelando para a função ideológica, **dissimula** essas táticas de pressão e constrangimentos para compelir a UFSC a aderir à Empresa, **mistifica** o caráter facultativo e democrático da decisão e **distorce** a prerrogativa da autonomia da Universidade usando-a como artifício legitimador da decisão favorável à adesão. Essas constatações, portanto, já fazem cair por terra a perspectiva da ideologia da gestão social baseada na premissa habermasiana de uma esfera pública como “espaço ideal de fala”, isto é, uma instância de mediações discursivas ideais livre de operações ideológicas, assimetrias de poder e quaisquer tipos de coações externas que possam intervir no processo de deliberação racional com vistas ao melhor argumento (HABERMAS, 1992b; SILVA, 2002; TENÓRIO, 2006).

4.2.4 Uma autonomia que desarma a si mesma

As implicações da adesão à EBSEH para a autonomia universitária consistiram um dos temas centrais nas discussões travadas na esfera pública EBSEH/UFSC, conforme já argumentamos numa passagem anterior. Vimos que apesar da ideologia jurídica reservar constitucionalmente a autonomia para autogerenciamento às IFES, na realidade tal autonomia tem sido sistematicamente subjugada pelas sucessivas estratégias de pressão do governo federal, tanto objetivas quanto político-ideológicas, para forçar a adesão à Empresa, como observamos no relato T81. Nos trechos discursivos T82 e T83, os enunciadores fazem uso de **metáforas** e **figuras de linguagem** para definirem a **relação de dominação** que se constitui entre as universidades contratualizadas com a EBSEH, em contradição com o discurso da preservação da autonomia universitária.

Não são admissíveis, à luz do direito, à luz da Constituição, à luz do que é juridicamente aceitável, a adoção de pressões de quaisquer naturezas que sejam para se impor às universidades como um todo a exigência de adesão. Que essa adesão possa ser uma oportunidade presente, analisando nessa perspectiva da autonomia universitária, mas não como algo impositivo, mas como uma opção posta. Qualquer adoção de medidas, sejam elas jurídicas, administrativas, fáticas, sociais, ideológicas, que possam, de alguma maneira, impor à instituição a necessidade de adesão à EBSEH, isso implica ferir-se a autonomia universitária. (T81)

A autonomia foi feita pra resistir aos governos, os governos querem nos transformar em repartição pública, meramente um braço numa intenção deles. (T782)

A conclusão acaba sendo: nós temos que aderir aquele que nos estrangula. Eu acho isso um contorcionismo, contorcionismo verbal e um pouco de contorcionismo moral mesmo, porque as universidades têm que ser orçamentadas, elas têm autonomia. (T83)

A Universidade tem autonomia, ela é um órgão vinculado ao MEC, jamais o MEC ou o MPOG poderiam fazer uma afirmação dessa natureza, quer dizer, “você conversem com a EBSEH”. (T84)

Não deixa de ser útil recordar que “autarquia”, do grego “*autarkeia*”, significa “comandar a si mesmo”, sendo favorável para a ideologia dominante ter fixada a **ilusão** de que a decisão da Universidade é uma opção verdadeiramente “autônoma”. Porém, a autonomia da Instituição só é conveniente mesmo na medida em que serve para **sustentar** e **legitimar** a decisão pela a aceitação da alternativa que lhe foi unilateralmente colocada. Logo, em se tratando da decisão da UFSC quanto à adesão ou não, falar de autonomia parece indicar certo **eufemismo** que busca, de um lado, **ocultar** a condição de efetiva perda de autonomia decorrente da contratualização com a

Empresa, e, do outro, suavizar o real impasse a que está submetida a Universidade, afinal, dizer que “a decisão foi tomada autonomamente” soa muito mais sutil e positivo do que afirmar que “a Universidade não tinha outra opção”. Os excertos T85 e T86 são ilustrativos dessa estratégia de **dissimulação** (THOMPSON, 2011), notadamente o segundo, o qual lança mão da **interdiscursividade** para sublinhar o fato de a autonomia universitária ser um preceito constitucional, não tendo necessidade de ser reproduzido pela Lei de criação da EBSEH, a não ser em razão de um suspeito propósito legitimador.

Hoje a Universidade, apesar de ser uma autarquia, tem algumas limitações que a gente tem em nível de decisão. Nós temos algumas limitações, mesmo chamando de autarquia. (T85)

[A EBSEH] fere a autonomia universitária. Eu até achei, assim, de novo mais uma provocação aos Procuradores, é que é a primeira vez que eu vejo uma lei que cita que deve ser respeitado o art. 207 de Constituição Federal. E me parece que um dos pontos mais questionados foi exatamente isso. Ela trouxe, tenho a impressão, tipo, “não pense que nós estamos querendo fazer... porque a gente já até colocou ali na lei...”. Por que só o 207? É porque já estava temendo que não iria, obviamente, respeitar a autonomia universitária. Você não precisa colocar na lei isso. Vocês acham que precisa colocar que vai respeitar a Constituição Federal? Não precisa né? Então é suspeito, altamente suspeito. (T86)

Um dos pontos nodais da problemática dos efeitos da transferência da gestão do HU/UFSC à autonomia da Universidade é bem retratado nos extratos discursivos T87 a T90 seguintes. Ali se busca desconstruir o argumento – compartilhado por muitos membros do CUn, por sinal – de que passar a gestão do hospital à EBSEH é uma escolha autônoma da Instituição e de que ela não terá implicações sobre autonomia haja vista que tal autonomia, segundo um dos enunciantes, “é uma autonomia didático-pedagógica”. Vimos, porém, que as universidades gozam de autonomia não só didático-pedagógica como também administrativa e de gestão financeira e patrimonial (BRASIL, 1988). Dessarte, ainda que não haja interferências na autonomia

didático-pedagógica da Universidade, os assuntos administrativos, financeiros e patrimoniais do HU/UFSC estarão a cargo da burocracia da Empresa, pois é nesta que residirá prevalentemente o poder sobre a tomada de decisão e desempenho das atividades do hospital. Como se percebe no fragmento discursivo T87, o locutor opera um **deslocamento semântico mistificador** na noção de autonomia universitária, dando a entender que no âmbito da EBSEH a autonomia da UFSC continuará sendo a mesma coisa, **equivalente** à autonomia atual, já que para ele trata-se de uma autonomia apenas didático-pedagógica a qual “a EBSEH não tem o mínimo interesse em retirar”.

A ideia de que delegar a gestão do HU/UFSC é em si uma decisão autônoma da UFSC (T88 e T89) é representada **metaforicamente** pelo enunciante do trecho discursivo T90, ao sustentar que a Universidade não é autônoma para deixar de ser autônoma. Portanto, a metáfora representa a **contradição** de que se a autonomia reside no próprio ato de delegar à EBSEH a gestão do HU/UFSC, então este ato é, ao mesmo tempo, um ato pelo qual se abre mão de uma autonomia real em lugar da **ilusão de autonomia**. Em outras palavras, é um ato autônomo que desarma a si mesmo, numa espécie de **autoalienação**, visto que a autonomia não é algo que pode ser exercido pela escolha de sua renúncia.

[...] quando se diz que vai tirar autonomia da Universidade, a autonomia da Universidade é uma autonomia didático pedagógica, e isso que ninguém irá retirar. A EBSEH não tem o mínimo interesse em retirar autonomia didático pedagógica da UFSC. Primeiro porque ela não pode, segundo por que ela não tem interesse, terceiro por que ela não tem competência pra isso, porque a competência da formação para os recursos humanos na área da saúde é dado pelas Diretrizes Curriculares que é uma outra lei. (T87)

Se a Instituição entender, por meio de manifestação de seu Conselho máximo, que o estabelecimento de um contrato com outra entidade pública é importante para a viabilização de sua missão no que diz respeito ao ensino, pesquisa e extensão, ela estará exercendo sua autonomia na definição dos termos desse contrato, salvaguardando os interesse da Universidade. (T88)

Uma decisão emanada do CUn reforça a autonomia universitária, de optar ou não pela adesão e de sofrer suas consequências e benefícios. (T89)

É um absurdo, não dá, não tem como compatibilizar. A fala do Diretor da EBSEERH quando isso foi trazido a ele, ele disse assim: “Não, a autonomia universitária está sendo respeitada porque o Conselho Universitário vai ser questionado a respeito”. Bom, isto, então, é a definição de autonomia universitária por parte do Presidente [Diretor] da EBSEERH: o poder de um grupo reduzido de pessoas dela abrir mão, da própria autonomia. [...] A autonomia não é do Reitor, não é do Conselho Universitário, ela é do povo brasileiro, tem que dizer assim, né, ela é do povo brasileiro, é uma garantia constitucional. Ela não se delega. Ela não está disponível. Ela faz parte do desenho. É que nem você delegar o teu coração. Você não delega o seu coração, você deixa ele ser quem você é. (T90)

Não bastasse isso, há ainda o dilema da **impossibilidade prática** de se reverter a contratualização com a EBSEERH, em função do imbróglio da substituição, por parte da Universidade, dos funcionários contratados pela Empresa numa eventual rescisão contratual, situação bem retratada no excerto T91. Dessa forma, a autonomia universitária é transgredida, pois, na abstração da lei, a contratualização pode até ser rescindida a qualquer momento caso seja o desejo da UFSC, mas, no plano real, torna-se praticamente inviável substituir todo o quadro de funcionários da EBSEERH para dar sequência às atividades do HU/UFSC.

O que vai acontecer com a Universidade? Ela jamais vai se livrar da EBSEERH. Por quê? Por que na hora que ficam sei lá quantos funcionários nas costas da EBSEERH, e gradativamente os funcionários RJU estarão se aposentando e esses funcionários não serão repostos. Ora, todo esse pessoal inicialmente ficará nas mãos da EBSEERH. Daqui a pouco eu quero romper o contrato com a EBSEERH [...], eu estou sem pessoal nenhum. Eu estou amarrado, de mãos atadas. Que autonomia é

esta? Eu vou estar amarrado a um contrato que eu não posso nem me livrar dele, por que na hora em que eu quiser me livrar eu não tenho gente pra botar no hospital. Como eu vou fazer? Substituir mil pessoas que estão contratadas com a EBSEERH? (T91).

Outro ponto recorrente nas discussões acerca da autonomia universitária no âmbito da EBSEERH concerne à representação inexpressiva e desprovida de poder decisório que terão os membros da Universidade na estrutura organizacional da EBSEERH. Já mencionamos em outra ocasião que os ocupantes de cargos de gerência são de livre nomeação pela Empresa, os quais não precisam ser servidores da Instituição. Além disso, esclarecemos também que o representante da UFSC – que ocupará o cargo de Superintendente na estrutura de governança da unidade hospitalar (EBSEERH, 2014) – é introduzido na EBSEERH, mas dela não faz parte, o que lhe implica um espaço limitado na burocracia da Empresa, a camada social que controla o sistema de poder e decisão na organização. Essa atuação restrita do representante da Universidade é retratada na **metáfora** apresentada no excerto T92, um tipo de atuação em que se “governa”, mas não se toma decisões e nem se atinge o núcleo de poder da burocracia, até porque o Superintendente do hospital passará a ter uma ingerência limitada à dimensão didático-pedagógica, em detrimento das dimensões administrativa, financeira, patrimonial e mesmo de atenção à saúde e ensino e pesquisa, cujos gerentes podem ser agentes externos nomeados pela Empresa.

[...] por mais boa vontade que um eventual representante da universidade na direção [da EBSEERH] tenha, – eu já ouvi dizerem assim “ah, eu não vou deixar isso e aquilo” – vai ser uma rainha da Inglaterra. Ele vai ser um ali no meio dos outros todos. Nenhum dos outros precisa ser servidor público, pode ser tudo companheiro de lá e de cá, podem ser todos de fora, não precisam nem ser concursados. (T92)

É uma estrutura hierárquica de uma empresa que se impõe sobre um ambiente universitário. Uma estrutura de comando nomeada a partir de Brasília dificilmente levará em consideração as necessidades e demandas acadêmicas locais. (T93)

Eles estão muito cuidadosos porque está no princípio, depois que tiverem o poder o que vai acontecer? Nós vamos ser inquilinos no lugar onde antes nós éramos os gestores. (T94)

4.2.5 Traços efêmeros da cidadania deliberativa na esfera pública EBSEH/UFSC

No Capítulo 2, vimos que a ideologia da gestão social pressupõe a cidadania deliberativa como uma prática exercida por meio de processos decisórios reflexivos e intersubjetivos voltados para o entendimento mútuo e escoimados de quaisquer tipos de coerção (TENÓRIO et al., 2008; TENÓRIO, 2012; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011). O lócus de exercício desses processos de deliberação ético-discursivos é a esfera pública, a qual consiste numa

rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomada de posições e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, p. 92).

Nesse sentido, nos trechos discursivos apresentados na sequência, os locutores atestam, por meio de **afirmações avaliativas**, que podem ter como marcadores textuais um atributo, um verbo ou um advérbio (FAIRCLOUGH, 2003), a existência de uma arena de discursividade – aqui designada por esfera pública EBSEH/UFSC – na qual diversos atores sociais envolvidos debateram a problemática da adesão do HU/UFSC à EBSEH, uma arena cujos **processos de discussão** mais significativos foram os debates institucionais promovidos pela UFSC em 2014 e as sessões do CUn realizadas em 2015 que tiveram a EBSEH como pauta principal. Como se pode observar, a Universidade é tomada como um espaço genuíno de deliberação e formação da esfera pública.

A gente sempre quis esses debates, porque a gente acredita que a EBSEH é uma questão muito importante. É uma questão que muda a vida de todo o HU, de toda a rede hospitalar, dos hospitais universitários no Brasil, não é uma discussão simples. Envolve todos os usuários do SUS, além dos trabalhadores e da Universidade, então não é

uma discussão que deve ser só feita, ou que pertença só a quatro paredes dos gabinetes. É uma discussão que tem que envolver toda comunidade universitária. (T95)

Eu acho que o debate, sempre democrático, é uma maneira de a gente também, através do conhecimento, poder debater e melhorar as ideias, pois só com conhecimento a gente pode formar opinião, opiniões sobre as coisas. (T96)

Esse é um debate de ideias, das circunstâncias que envolvem essa temática, que é uma temática realmente muito cara, muito importante que se possa realizar, e que se possa ter a oportunidade de os diversos pontos de vista surgirem e aparecerem justamente nesse momento, que é um momento de debate, um momento de construção, um momento de se buscarem novos rumos. E nada melhor do que esse tipo construção em debate na universidade, que é o cenário, é o ambiente que mescla e possibilita que todas essas ideias possam surgir e a gente possa, então, buscar em conjunto construir nosso pedacinho de participação pra que o debate possa avançar e a gente possa ter uma concepção cada vez mais clara e cada vez mais presente do tema que está posto aqui. (T97)

Adjetivos avaliativos	importante – (não) simples – cara – democrático
Verbos avaliativos	quis – é – muda – poder debater e melhorar
Advérbios avaliativos	muito – realmente – nada melhor
Avaliações com modalidade deôntica	não é uma discussão <u>que deve</u> ser só feita É uma discussão <u>que tem que</u> envolver toda comunidade universitária
Valores e ideias assumidos	maneira de debater e melhorar ideias – só com conhecimento a gente pode formar opinião – momento de construção – universidade é o cenário – universidade é o ambiente que mescla e possibilita – buscar em conjunto construir

Contrariamente ao que acontece nos bastidores da burocracia, a instância de validação da cidadania deliberativa é a esfera pública (contrafactualmente idealizada), em que todos os interessados argumentam simétrica e reciprocamente orientados pelo fundamento da

inclusão e das precondições de validade comunicativa (TENÓRIO, 2005, 2012; HABERMAS, 1976). No entanto, o que se encontrou na esfera pública EBSEH/UFSC não foi uma “comunidade ideal de discurso” tal como querem Habermas e seus interlocutores na gestão social, mas uma arena permeada de conflitos, antagonismos, fragmentações, constrangimentos, relações de dominação e estratégias ideológicas mistificadoras, como temos apontado até aqui.

No excerto T98, por exemplo, o enunciante aponta a tentativa recorrente na esfera pública EBSEH/UFSC de se estabelecer uma **fragmentação** entre dois grupos de atores sociais – um favorável e outro contra à adesão à EBSEH – a partir de uma **relação antitética** baseada na representação simbólica de um grupo que pode constituir um obstáculo ao poder e interesses dominantes, atribuindo-lhe a conotação de um adversário deletério a ser combatido, como vemos na dicotomia “eles x nós” expressa em “eles querem fechar o hospital universitário sem a EBSEH” e “nós queremos mantê-lo aberto com a EBSEH”. Divergindo da expectativa ético-dialógica e inclusiva da gestão social, esse tipo de representação simbólica é denominada por Thompson (2011) como um **expurgo do outro**, a construção de um inimigo (eles) contra o qual os indivíduos (nós) são chamados a resistir coletivamente ou a expurgá-lo. Nessa linha, afirma Resende (2009b, p. 153) que essa espécie de divisão maniqueísta entre “nós” e “eles” pode ser totalizadora, “no sentido de se filiar a uma **lógica de aparências** em que as relações causais e estruturais do problema em questão na divisão dos grupos antagonísticos não são percebidas”. Além disso, esse recurso discursivo do expurgo do outro também tem a ver com aquele **discurso teleológico** (FARIA; MENEGHETTI, 2001) que mencionamos em outra oportunidade, o qual buscava explicar o fechamento dos leitos do HU/UFSC como causa da não contratualização com a EBSEH.

Acho que é muito importante que fique claro que esse debate não se trata de um debate entre “eles querem fechar o hospital universitário sem a EBSEH” e “nós queremos mantê-lo aberto com a EBSEH”. Esse tipo de argumento tem sido usado de forma bastante criminosa por muitas pessoas dentro da Universidade que são favoráveis à adesão à EBSEH. (T98)

Conquanto as formas de consciência ideológicas que visam a dominar e sustentar o *status quo* de um dado metabolismo social não só mistificam seus posicionamentos políticos utilizando-se do expurgo do outro, a **naturalização** de certo conjunto de ideias e pressuposições é sempre uma estratégia ideológica fundamental para que uma determinada ideologia torne-se hegemônica. Nos extratos discursivos abaixo, novamente esse modo de operação ideológico aparece no contexto da esfera pública EBSEH/UFSC. Tenta-se posicionar a visão de que a adesão é algo axiomáticamente certo e irremediável, bastando apenas definirem-se os delineamentos do contrato com a Empresa, como indicam a **modalização deôntica** “tinha que” no excerto T99 e a incauta **comparação metafórica** reproduzida em T100.

No começo diziam que nós, da Comissão, a gente não tinha que discutir o HU, a gente tinha que discutir o contrato da EBSEH e a gente dizia que não, que a EBSEH não é a única alternativa. (T99)

Eu quero fazer uma denúncia aqui: muito me preocupa algumas falas de professores dessa Universidade, de estudantes que ouviram professor dizer que “a EBSEH é que nem estupro, é só abrir as pernas e aceitar”. Isso teve estudante que ouviu. Eu acho que é indignante, é revoltante e me preocupa a formação dos estudantes dessa Universidade quanto um professor tem a capacidade de falar uma... Desculpa a palavra, enfim... (T100)

Outra divergência da esfera pública “real” com relação aos pressupostos da gestão social refere-se à valorização por parte dos atores sociais sobre sua incorporação e participação nos processos de deliberação (TENÓRIO, 2012). Como ainda teremos a ocasião de melhor evidenciar, houve a configuração de **públicos fortes e públicos fracos** (FRASER, 1990) no metabolismo social da esfera pública EBSEH/UFSC, isto é, de um grupo de atores providos de poder decisório e responsáveis pela formação formal da vontade – precisamente os membros do CUn – e de diversos outros atores sociais que participaram da formação de uma opinião pública informal (HABERMAS, 1992b; LUBENOW, 2010). Diante disso, paradoxalmente, “foi fraca a participação do público forte”, pois, apesar

dos representantes do CUn constituírem o público forte da esfera pública EBSEH/UFSC, nem todos os membros desse público tomador de decisão – principalmente professores – pareceu valorizar sua participação nos debates institucionais e nas discussões travadas nas sessões do CUn, como conferimos nos fragmentos discursivos a seguir, nos quais os enunciantes exprimem um juízo de valor negativo por meio de **modalizações apreciativas** concernentes à presença e à participação dos conselheiros.

Queria lamentar a ausência da grande maioria dos conselheiros universitários. Talvez estejam assistindo pela internet, mas suponho que deveriam estar aqui debatendo com a gente hoje. (T101)

Eu gostaria de lamentar a presença reduzida do Conselho Universitário neste importante evento, uma sessão histórica que foi muito discutida até chegar esse momento de a Instituição promover este debate. Pelo menos não vi nenhum diretor de centro. Isso é lamentável, muito lamentável. O diretor do Hospital Universitário? Acho bem lamentável. (T102)

Ora, na realidade a constatação da parca participação dos membros do CUn nos processos discursivos engendrados na esfera pública EBSEH/UFSC, distintamente de docentes nos momentos dos debates institucionais, acaba por confirmar a tese habermasiana de que as “discussões não governam”, geram somente um poder comunicativo de influência sobre as decisões (HABERMAS, 1992a, p. 452), limitada ainda à justificação ou mera contestação do poder instituído (SILVA, 2002) – está aí a gênese da distinção entre públicos fortes e públicos subalternos proposta por Fraser (1990). No caso da esfera pública EBSEH/UFSC, isso tem implicações sérias para a ideologia da gestão social, pois esta pressupõe a deliberação e a participação isonômica no processo de decisão num ambiente de uma heteronomia já pré-estabelecida institucionalmente, uma vez que as decisões são tomadas por membros de uma estrutura administrativa definida aprioristicamente, o CUn. Daí a gestão social não poder ser “meio” e, simultaneamente, um “extremo” no processo de tomada de decisão tal qual idealizado por ela mesma, haja vista que o poder comunicativo dos atores sociais participantes do processo dialógico da gestão social numa esfera pública

não pode se impor sobre o plano político e legal (AVRITZER, 2002). Os excertos T103 e T104 são representativos de tais argumentos:

A fala de um conselheiro – depois de vários discursos – foi incisiva: “não adianta fazer discurso, todo mundo já tem seu voto. Ninguém vai mudar de lado por conta de uma fala”. Queria dizer com isso o jovem professor que todo o debate que se faz no CUn é ritualístico, mera formalidade, tudo já está dado. (T103)

Antigamente causava certo escândalo nessa universidade quando parte da real política, a grande política, era discutida em bastidores, numa espécie de loja de ordens. [...] Mas esse era um escândalo pequeno, porque, apesar de tudo, era aqui ainda. O que fazer quando o CUn se torna uma espécie de “sub-loja” do governo federal, aonde reitores e diretores de centros se comportam como se fossem secretários de gabinete do governo federal? Quem acompanhou as discussões do REUNI, da [ampliação da rua] Edu Vieira, da EBSEH, inclusive a implantação do Campus Blumenau, verificou que o CUn não discutiu sua autonomia em nenhum momento enquanto uma Universidade Federal. Nós éramos um gabinete do MEC. [...] A depender desse Conselho Universitário, a EBSEH já teria passado. Por que ainda não passou? Quem vai dar a canetada? [...] Se fosse depender hoje do CUn, ele já aprovaria a EBSEH. Só precisa arranjar um motivo. A consulta é pra dizer simplesmente que eu dei a oportunidade e agora a gente vai aprovar. (T104)

Duas outras questões emergem dos fragmentos supramencionados: a primeira, é que a decisão já estava dada e, portanto, não adiantava prolongar muito as discussões com vistas a um “consenso” (como defende Habermas); a segunda, é que ela estava dada de cima. Dito de outra maneira, até foram efetivamente constituídas arenas deliberativas na UFSC para refletir e debater acerca da adesão do HU/UFSC à EBSEH – muito em razão de reivindicações e resistências de indivíduos e grupos contrários à adesão, diga-se de passagem –, mas que em nenhum momento comprometeram a estrutura

institucional-administrativa da tomada de decisão, a qual permaneceu desde o início como prerrogativa do CUn da Universidade, que já apontava um posicionamento favorável à contratualização (T104) – capitaneado especialmente pela categoria dos docentes –, faltando apenas revesti-lo de legitimidade.

Mas, como diz Lefort (1974), uma ideologia dominante tem a aptidão de deixar os sujeitos falarem, em vez de limitar-lhes a outorga de palavra. Nessa medida, a ideologia dominante pode se defender contra a acusação de ser antidialógica, de restringir os espaços de participação e os processos linguístico-comunicativos dos agentes de interesse, de ser autocrática. Porém, apesar da sensação de que de tudo se pode dizer numa esfera pública “ideal”, visto que isenta de obstáculos, ruídos e coerções (HABERMAS, 1976; TENÓRIO, 2006; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011), na realidade de uma esfera pública “real”, quer dizer, numa *realpolitik* permeada por conflitos de interesses e lutas pelo poder (OTTMANN, 2004), a fala dos sujeitos “é dissolvida na cerimônia da comunicação”, na encenação da **ficção ideológica da fala viva**, “na mera formalidade” (T103) “pois os limites do debate são determinados fora de seu campo visível, a neutralidade do condutor do jogo dissimula o princípio de sua ordenação” e, enfim, como afirma Lefort (1974, p. 48), “os detentores do poder estão presentes no mesmo plano em que aqueles cuja sorte decidem nos bastidores”, ou “numa espécie de loja de ordens”, como prefere o enunciante do relato T104.

Ademais, ainda que a Universidade possa ser concebida como um espaço propício para a formação de esferas públicas democráticas, ela é também a extensão da burocracia do aparelho do Estado, que, apresentando-se como o corpo “ideologicamente neutro” que expressa os interesses gerais, oculta ser ela o centro de poder político das classes e grupos sociais dominantes (POULANTAZAS, 1986). Assim, como apreendemos dos trechos discursivos precedentes, a burocracia universitária meramente reproduziu a lógica e os ditames da burocracia superior, ou seja, o CUn, enquanto órgão institucional da estrutura administrativa da UFSC dominado por uma categoria social específica, apenas levou a cabo os interesses político-econômicos dominantes dos aparelhos MEC e MPOG, controlados pelo governo federal, na matéria da EBSEH. Mais uma vez, estamos diante da **ideologia do participacionismo** (TRAGTENBERG, 2005).

Outro achado que nos permitiu contrariar as premissas ideológicas da gestão social no espaço da esfera pública EBSEH diz respeito ao **acesso à informação**. Segundo Tenório (2012), os processos

de discussão pautados na cidadania deliberativa devem pressupor a existência e a utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes, além de diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos. Todavia, verificamos na esfera pública EBSEH/UFSC, precisamente no contexto dos trabalhos da Comissão EBSEH/UFSC, algumas situações práticas de embargos no acesso à informação, bem ao gosto do monopólio burocrático do saber outrora denunciado por Weber (2012). Vejamos os extratos discursivos destacados a seguir:

É importante dizer que num primeiro momento a gente teve uma dificuldade de acesso aos documentos, uma demora no acesso a esses documentos, e muitos documentos só chegaram à véspera de encerrar a Comissão. A gente teve uma dificuldade de acesso a muitos dados, o que inclusive prejudicou o andamento da Comissão. A Comissão ficou sem ser convocada por quase meio ano. (T105)

Nós tivemos muita dificuldade de acesso aos dados do HU, principalmente dos contratos, muitos dados chegaram bastante tarde, não deu tempo de agente trabalhar eles. Chegaram na véspera de encerrar os trabalhos da Comissão. Desde 2012 a gente pedindo e chegou só esse ano [2014]. (T106)

[...] tal Comissão não se reúne desde o início deste ano [2014] e não conseguiu avançar em nada, frente à dificuldade de se obter informações claras e a falta de transparência por parte da Direção do HU. (T107)

Os nossos representantes da Comissão aqui não tiveram muita facilidade de acesso a esses dados. E são dados públicos, a gente precisa ter segurança disso. (T108)

Nesse sentido, Weber (2012, p. 226) já havia alertado que a utilização do burocratismo para a consecução dos objetivos de certos grupos de poder é também consubstanciada na política do segredo, ou no “conceito de segredo oficial”. No caso em análise, a política do

segredo da burocracia se concretizou de maneira sutilmente mascarada, pois não se tratou simplesmente de um impedimento total de acesso às informações solicitadas; a estratégia foi fornecer as informações em circunstâncias em que não poderiam ser bem examinadas e utilizadas, isto é, já no prazo final dos trabalhos da Comissão. Logo, ninguém pode dizer que “as informações não foram repassadas”, o que não desfaz o fato de que foram repassadas de modo a inviabilizar o seu uso prático.

4.2.6 A ineficácia da esfera pública EBSEH/UFSC

O processo de tomada de decisão quanto a adesão ou não do HU/UFSC à EBSEH foi efetivamente encetado em outubro de 2014, quando o CUn deliberou pela realização de uma consulta pública informal, de caráter não vinculante. Ficou decidido que o voto seria em sistema universal e os resultados das votações estratificados. Foi também constituído o Grupo de Trabalho da Consulta Pública (GTCP), com a finalidade de organizar e coordenar a consulta e apresentar ao CUn um relatório dos resultados sobre a posição favorável ou contrária à adesão por parte da comunidade universitária. A consulta pública, chamada popularmente de “plebiscito”, foi realizada em abril de 2015, com suporte do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Os resultados da apuração da consulta podem ser conferidos na Tabela 5 a seguir (PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015).

Convém mencionar que o GTCP coordenou a inscrição de frentes contrária e favorável à EBSEH, que consistiram em grupos que organizaram as duas campanhas e fiscalizaram o processo de votação e apuração dos votos da consulta pública.

Como se observa na Tabela 5, de um total de 42.314 eleitores aptos, dentre estudantes, servidores técnico-administrativos e professores, compareceram às urnas 8.838, ou 20,89% do eleitorado da UFSC. Desse total, 6.171 votaram NÃO (contrário à adesão), representando 69,82% dos eleitores que compareceram à votação e 14,58% do eleitorado apto a votar. Votaram SIM (favorável à adesão) 2.550 eleitores, 28,85% do comparecimento e 6,03% do eleitorado apto.

Tabela 5: Apuração da consulta pública

CONSULTA PÚBLICA HU/EBSERH		TOTAIS	%	
	Eleitores aptos	42.314	100,00	
	Comparecimento	8.838	20,89	
	Eleitores faltosos	33.476	79,11	

Nº	OPÇÕES		% do comparec.	% do total geral
30	NÃO (contrário à adesão)	6.171	69,82	14,58
60	SIM (favorável à adesão)	2.550	28,85	6,03

Total de votos nominais	8.721	98,68	20,61
Branco	48	0,54	0,11
Nulos	69	0,78	0,16
Total apurado	8.838	100,00	20,89

Fonte: Adaptado de PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015.

Desconsiderando-se os votos brancos e nulos, o resultado NÃO x SIM entre os estudantes foi de 74,44% x 24,90%, entre os servidores técnico-administrativos foi de 68,34% x 28,67% e entre os docentes de 37,94% x 58,51%. A avaliação do GTCP foi de que a consulta pública representou “a continuidade de um intenso processo de discussão política que iniciou com a criação da EBSEH” e

[...] ocasionou ampla mobilização da comunidade universitária na defesa das duas posições, caracterizando-se assim em um legítimo exercício de democracia e cidadania. Foi um processo importante para a democratização das decisões na UFSC, e muito expressivo, apesar de pouco tempo de que dispôs para sua divulgação (PARECER RELATOR PROCESSO Nº 23080.061734/2015-11, 2015, p. 36).

Uma vez realizada a consulta à comunidade interna da UFSC e detectada a opinião pública gerada, o impasse agora era como o CUn incorporaria as indicações dessa opinião pública. Isso veio a ocorrer quase oito meses depois da consulta pública, nas 28ª, 29ª e 30ª sessões ordinárias e extraordinárias do CUn, nas quais se deliberou e decidiu sobre a adesão do HU/UFSC à EBSEH.

Indicamos anteriormente que a decisão sobre a adesão sempre esteve nas mãos do CUn e que a consulta pública teve um caráter não vinculante, quer dizer, não havia a obrigação formalizada de os conselheiros seguirem o resultado da votação. Assim sendo, consideramos que no momento em que a decisão foi levada a cabo exclusivamente pelo CUn, foi, portanto, uma decisão que saiu do âmbito da esfera pública de dialogicidade e adentrou na dimensão do poder administrativo, precisamente no órgão máximo deliberativo e normativo constituinte do aparelho administrativo superior da UFSC. Vejamos as representações do evento social da consulta pública evidenciadas nos trechos discursivos que seguem:

Fica evidente que a decisão cabe ao CUn e cada conselheiro tem a responsabilidade de, individualmente ou a partir das posições de seus representados, incorporar essa questão ao seu voto. (T109)

<i>a decisão</i>	<i>cabe</i>	<i>ao CUn</i>
Identificado	Processo relacional	Identificador

Sobre a consulta pública, o ponto central é que ela não é vinculante e sua função neste processo foi, em essência, identificar a posição de cada grupo de interesse após os debates públicos. (T110)

<i>a consulta pública</i>	<i>não é</i>	<i>vinculante</i>
Portador	Processo relacional	Atributo

A gente respeita a consulta pública, mas a responsabilidade pelo hospital fala mais alto. (T111)

Há, nesse sentido, a configuração clara de públicos forte e fraco na esfera pública EBSEH/UFSC (FRASER, 1990): de um lado, um **grupo dominante tomador de decisão e formação da vontade** ao qual, parece sugerir o enunciante do excerto T111, cabe “a responsabilidade pelo hospital”; de outro lado, um **grupo subalterno de indivíduos e atores sociais cuja participação nas deliberações restringiu-se à formação de uma opinião pública de influência**. E será que a opinião pública manifestada nos votos da consulta pública

influenciou eficazmente a tomada de decisão, ainda que tenha se tratado de uma consulta pública de natureza informal e não vinculante?

Realizada num auditório cercado por manifestantes pró e contra EBSEH, a ordem do dia da primeira das três sessões relativas à decisão de adesão à EBSEH limitou-se à leitura do Parecer do Relator do Processo Nº 23080.061734/2015-11. Após efetuar uma análise histórica e situacional do HU/UFSC, das possibilidades administrativas, políticas e jurídicas para reverter a crise do hospital, e das implicações de uma eventual não contratualização com a Empresa, declarou o Relator o seguinte:

[...] recomendo a este Conselho autorizar à Reitoria e a Direção do Hospital Universitário iniciarem as tratativas para adesão à EBSEH, efetuem os estudos para o adequando dimensionamento das necessidades presentes e futuras de um hospital-referência e, após acertadas as cláusulas entre as partes, submetam o contrato para nova apreciação deste Conselho, que deverá referendá-lo antes de sua assinatura. (T112)

Nesse diapasão, está estabelecida uma **relação conflituosa** no nexo entre a formação da opinião pública informal e a formação formal da vontade no cenário da esfera pública EBSEH/UFSC, dado o antagonismo entre uma e outra explicitado no fragmento discursivo T113 a seguir. Para Lubenow (2010), essa tensão entre o poder comunicativo originado nos domínios políticos informais de formação da opinião, coletivamente discursivos e democráticos, e a formação da vontade institucionalizada formalmente no poder administrativo é um ponto crítico da democracia deliberativa habermasiana. Muitos aspectos levantados até aqui, no que concerne ao contexto da esfera pública EBSEH/UFSC, permitem-nos crer que diferentemente do que sustenta a tese de Habermas (1992b), tal tensão não pode ser solucionada factualmente com base nos pressupostos idealizadores de uma ação comunicacional – inclusão, acesso universal, participação igualitária, ausência de coações, etc. – e de uma concepção de esfera pública normativa.

Por exemplo, podemos apreender do relato T113 que nem todos os atores de interesse tem acesso aberto ou está incluído no espaço de tomada de decisão, visto que o CUn é um órgão representativo composto por um número específico de membros eleitos; a igualdade

participativa também é questionada, haja vista que os servidores técnico-administrativos e os estudantes constituem uma minoria perante o número de membros docentes; há mecanismos de coação, como a própria pressão de manifestantes do lado de fora do local da sessão – aliás, numa das sessões do CUn manifestantes em protesto adentraram o recinto bem no momento em que a votação iria ser iniciada (Figura 5).

Se existe hoje toda essa pressão do lado de fora desse Conselho, é porque há uma incompatibilidade entre o que foi apresentado no Parecer do Relator e a opinião pública da Universidade, que foi expressa a partir do plebiscito, da consulta, e que pudemos, através desse instrumento, consultar a opinião da comunidade acadêmica. E é importante ressaltar que esse Conselho tem a função de representar a comunidade acadêmica, os Centros, a opinião do conjunto da UFSC, que é composto por estudantes, técnico-administrativos e professores. [...] Acho que pela primeira vez, ou poucas vezes, nós vamos poder refletir aqui dentro do Conselho, que é extremamente antidemocrático, vide a participação estudantil aqui dentro, nós pela primeira vez vamos poder respeitar a decisão consultada através do plebiscito da comunidade acadêmica. Cada conselheiro aqui tem que representar a sua base, o que a sua base decidiu a partir do plebiscito. Nesse sentido, existe uma grande opinião pública contrária a esse relato lido hoje [Parecer favorável à adesão à EBSEH]. (T113)

Figura 5: Manifestação em sessão do CUn



Fonte: UFSC, 2015.

A questão da **legitimidade** foi um elemento central dessa tensão entre a opinião pública informal e a decisão. Na verdade, a partir do instante em que a consulta informal configurou um poder comunicativo que divergiu diretamente dos interesses políticos dos grupos dominantes da Universidade, coalizões afinadas com a posição político-ideológica do governo federal e protegidas pelos muros do aparelho burocrático, a opinião pública da consulta foi então subjugada pela institucionalidade formal do poder administrativo da Universidade, concretamente pelos seus estatutos, regimentos e demais regulamentações evocados por alguns atores para destacar o caráter não vinculante do resultado da consulta e deslegitimar o seu uso como critério de decisão. Conforme salienta Ottmann (2004, p. 66), a burocratização (ou burocratismo) e a institucionalização tendem a enfraquecer as associações deliberativas autônomas, “pois criam uma gama de dependências que as subordinam aos sistemas (termo habermasiano que denota o Estado e a economia)”. Isso é percebido nos extratos discursivos T114 a T116.

Quando houve a discussão, se eu não me engano o termo utilizado foi consulta, eu gostaria que fosse verificado isso. Eu votei, como conselheiro, numa consulta, não votei num plebiscito. Pergunto se existe essa figura no Regimento da Universidade.

[...] Naquele momento estava muito claro que o voto pertence a este Conselho. Se este Conselho vai referendar ou não o resultado da consulta, a ele é facultado. (T114)

A consulta informal não foi vinculante nessa discussão que fizemos aqui dentro [do CUn]. Não havia essa intensão, muito diferente da consulta informal pra reitor, que havia um compromisso que foi amplamente discutido aqui dentro de seguir aquela consulta. (T115)

Este Conselho aprovou uma consulta pública sem vinculação [...] e parece ter ficado claro ao Conselho qual era o seu escopo. Dar-lhe outro sentido que não este, é talvez o que seja o objeto de falsidade. (T116)

É possível aduzir que a realização de uma consulta pública informal foi também uma tentativa primeira de a burocracia universitária apropriar-se do discurso participativo da gestão social como elemento de legitimação e sustentação de seu posicionamento político dominante. Caso a consulta pública informal tivesse gerado uma opinião pública alinhada à posição desse grupo de poder, é bem provável que ela serviria de instrumento político legitimador da decisão, sendo utilizada para ressaltar entusiasticamente o caráter democrático e participativo da decisão tomada. Entretanto, como o resultado diferiu do posicionamento da maioria dos tomadores de decisão, o que acarretou uma zona de conflito entre o poder comunicativo da esfera pública e o poder administrativo do aparelho da Universidade, a estratégia deste último foi apelar para o uso do sistema de dois pesos e duas medidas e aplicá-lo para enfraquecer e promover refrações no primeiro – é o famoso ditado de Ricúpero: *se é bom, a gente divulga; se é ruim, nós escondemos*. Daí a consulta pública no caso da esfera pública EBSEH/UFSC ter assumido um **caráter ideologicamente falso**. Os trechos seguintes são representativos dessa questão, especialmente no que toca às **comparações polêmicas** ali mencionadas quanto à realização de consultas públicas informais em outros assuntos da UFSC, como eleições para reitoria e colegiados:

Quando se remete à consulta, vulgarmente chamada de plebiscito, de fato, é mais fácil falar plebiscito do que consulta informal, mas todo mundo sabe que a autoridade deste Conselho legalmente é inalienável, a gente não tem como passar essa autoridade para outro órgão, assim como nas eleições para Reitoria. A gente chama de eleições, mas a gente sabe que é uma consulta informal, ninguém precisa desenhar isso, eu acho. Por que se pede a opinião dos reitores [recém] eleitos, como se fosse dado que eles já são reitores, sendo que ainda tem que passar uma lista triplíce por este Conselho, a ser aprovada pelo governo federal, e quando se vai falar da consulta pública, do plebiscito sobre a EBSEH se faz todos os rodeios para dizer que não é legítimo. De novo: dois pesos e duas medidas. (T117)

Parece extremamente danoso ao processo, e falo aqui como se eu fosse uma liberal, porque é cara aos liberais a democracia do voto, e houve um plebiscito. E no liberalismo, e não é nem na revolução soviética, no liberalismo a democracia é a vontade da maioria. Se 70% das pessoas não votaram, ah, então agora não vai dar, porque 70% não votaram. Mas a gente questiona “o agora não vai dar” na eleição pra Reitor? Ou na eleição de Centro ou de Colegiado? Não, aí tudo bem. Dois pesos e duas medidas. Falsos argumentos! Falsa democracia! Falso! E eu sei que essa é uma discussão que a gente vive todas as vezes aqui neste Conselho: falsos conceitos, falsa democracia. Quando é o negro, o pobre, o surdo que entra aqui dentro batendo tambor, eles são baderneiros. Quando são os jovens de jaleco, aí não, é legal, é legítimo, é bonitinho. Então aqui é o espaço da falsidade. (T118)

A gente tem que respeitar o plebiscito. Ou então o que foi aquilo? Uma brincadeira que foi encampada pela Instituição, que foi feito aqui, que foi gasto dinheiro pra fazer o plebiscito, e agora ele não vale? Cada um vai votar por si? (T119)

Os excertos T120 a T122 a seguir ilustram também a tentativa surgida numa das sessões do CUn de utilização de dois pesos e duas medidas para atribuir-se maior importância a resultados específicos da consulta informal, isto é, para que os conselheiros priorizassem a votação dos centros mais afins com o HU/UFSC em detrimento de outras unidades acadêmicas e administrativas da UFSC que não possuem relações/atividades de saúde diretas com o hospital. É importante frisar que nas unidades afins com o HU/UFSC houve maior equilíbrio entre os votos SIM e NÃO à adesão⁴⁷. Vejamos os relatos:

Por fim, a apresentação dos dados estratificados da consulta permitem ao Relator uma compreensão específica: 79% dos votantes aptos, por algum motivo, não participaram do processo. Na prática, mostraram-se indiferentes à decisão a ser tomada. Considerando os votantes, percebo também que o NÃO venceu com larga vantagem em unidades em que os consultados fazem o papel de “cidadãos” ou “usuários” do HU, uma vez que suas atividades na Universidade não tem vinculação direta com o hospital. Percebi ainda que na área a saúde, onde se representa o grupo prioritário do interesse público a que deve servir o HU, houve uma disputa acirrada conforme o recorte, opondo o CCS e HU. (T120)

Esse problema mudou a sua fronteira. Eu penso que seja racional levar em consideração as informações que eu agradeço ao Relator que nos trouxe, e daqueles que estão envolvidos diretamente sim com o problema, assim como outros advogam para si certas decisões em relação aos seus centros e suas formas de funcionamento. Então realmente quem está diretamente lá tem realmente um peso em relação a quem não está. (T121)

⁴⁷ No CCS, desconsiderando-se os votos brancos e nulos, o resultado NÃO x SIM entre os estudantes foi de 51,30% x 48,22%, entre os servidores técnico-administrativos foi de 50,00% x 44,74% e entre os docentes de 17,92% x 82,08%.

Eu não sei de onde tiraram esta ideia de que só quem tem alguma relação com o hospital pode opinar sobre o HU. Isso pra mim não faz o menor sentido, senão a gente separava aqui todos os conselheiros e só quem tem relação com o HU pode votar. É a mesma lógica. (T122)

Como se constata nos excertos supracitados, o argumento de alguns atores do CUn sugere a prevalência da votação das unidades diretamente relacionadas ao HU/UFSC como referência para a tomada de decisão, mas não supõe que essa mesma lógica seja aplicada dentro do próprio Conselho, isto é, que haja também uma estratificação entre os membros vinculados e não vinculados às unidades mais próximas do hospital, com um peso de voto maior aos primeiros. Eis o critério de dois pesos e duas medidas.

Ademais, o argumento reflete uma estratégia ardilosa comumente usada pelos grupos de poder dominantes para combalir as forças políticas opositoras, que é a **fragmentação**. Nesse caso, ao apelar para a priorização da votação das unidades que exercem atividades diretas no hospital, os defensores desse recurso da fragmentação buscam arrimo no discurso da competência técnica, da especialização, da diferenciação, da divisão, ao suporem que aqueles que gerenciam atividades no HU/UFSC – e, portanto, “conhecem” melhor a realidade e os problemas do hospital – devem ter maior voz e legitimidade em relação àqueles que são somente “cidadãos ou usuários”. Numa atitude comum à **ideologia do gerencialismo** típica das **organizações burocráticas**, esse tipo de segmentação entre setores e atores da Universidade que discutem a questão da EBSERH vai na contramão dos preceitos da inclusão e da igualdade participativa da gestão social, como percebemos no excerto T123 abaixo, proferido em um importante veículo jornalístico da imprensa do Estado, segundo o qual “ouvir alunos do Curso de História e Filosofia sobre saúde pública, sobre o Hospital Universitário, é uma questão ideológica”, visto que “não tem nada a ver com eles”.

É uma piada de que tem que defender o plebiscito que foi feito à comunidade acadêmica. O populismo que foi feito pela Reitora. É uma piada. Não está previsto na legislação, nas regras da Universidade que tem que ser feito um plebiscito e que tem que levar em consideração um plebiscito e que essa decisão tem que ser tomada no Conselho Universitário com base na decisão da

consulta pública. Não tem nada a ver. Foi uma invenção da Reitora. Ouvir alunos do Curso de História e Filosofia sobre saúde pública, sobre o Hospital Universitário, é uma questão ideológica. Isso tem que ficar bem claro e bem marcado. Alunos contrários, que são de partidos de esquerda, até gente do Passe-Livre estava presente pelo que eu pude perceber nas imagens, são contrários, na verdade, ao interesse do paciente. E sindicatos que são contrários à adesão porque mudaria o regime de contratação. Passaria a ser CLT e sendo CLT perde-se a estabilidade, perdendo a estabilidade tem cobrança, cobrança pro trabalho. Aí, claro, não interessa ao sindicato. Pessoas que dizem que defendem a democracia, mas não aceitam o diálogo. São intransigentes, só pensam nos próprios interesses. Enquanto isso, para você que acompanha esse tema, cem leitos fechados há mais de três anos. Quantas pessoas ficaram sem atendimento nesse período? Com isso, esse sindicato e esses alunos mais radicais de esquerda não se preocupam. O problema é o seguinte, não há data, em função dessa baderna, não há data ainda para a nova votação. O Reitor eleito, esse é um dado extremante importante, é favorável à adesão. Então, mais cedo ou mais tarde ela irá acontecer. Agora, a Reitora que estava viajando, agora vocês podem ver aí nas imagens, participou da votação, cancelou a reunião depois da invasão, quando poderia ter pedido o reforço da polícia, mas para evitar o confronto achou por bem cancelar, suspender, a reunião. Até acho que ok, suspende a reunião pra evitar esse tipo de violência, confusão. Agora, Reitora responsável, tendo o histórico de baderna das últimas sessões do Conselho Universitário, Reitora responsável deve chamar a Polícia Federal, porque a esfera é federal, a Universidade, inclusive até a polícia militar, pra garantir a ordem e a tranquilidade dos conselheiros pra votar. Se não chamarem a polícia militar para isolar o Conselho, vai ser a mesma baderna na próxima sessão. Então tem que ter pulso, tem que ter interesse público. A Reitora na próxima sessão chamar previamente uma medida preventiva, deve

chamar a polícia federal e a polícia militar para isolar a área do Conselho para garantir a segurança da votação. Nesse populismo, nesse populismo, nessa palhaçada que foi esse plebiscito, ouvindo alunos do curso de história, de filosofia sobre área da saúde que não tem nada a ver com eles, só esqueceram de perguntar pro mais interessado, o paciente. Todo mundo foi ouvido, menos o paciente, que está sem atendimento com cem leitos fechados. (T123)

piada – populismo – invenção – ideológica – intransigentes – violência – confusão – baderna – palhaçada

Como se verifica no fragmento discursivo supracitado, o locutor utiliza **lexicalizações depreciativas** (acima destacadas) para representar sua visão acerca da ilegitimidade da consulta pública e da participação de indivíduos e grupos considerados adventícios ao hospital. Para o enunciante, a consulta não é legítima porquanto não está prevista “na legislação, nas regras da Universidade”. Assim, fazendo referência à **autoridade racional-legal**, esse tipo de discurso supõe ser a legitimidade reside na burocracia da Universidade.

A série de afirmações silogísticas presente no excerto T123 exprime um discurso vinculado a uma **lógica de aparências**, ou seja, não está preocupado em oferecer explicações acerca das relações causais dos eventos ali representados, mas tão somente em enumerar certas aparências que o locutor julga características dos fenômenos mencionados, sem referências às práticas e estruturas determinantes de tais fenômenos (FAIRCLOUGH, 2003), distintamente no que toca às razões reais para que leitos do HU/UFSC estejam fechados. São exemplos as seguintes afirmações: “alunos contrários, que são de partidos de esquerda [...] são contrários, na verdade, ao interesse do paciente”; “peças que dizem que defendem a democracia, mas não aceitam o diálogo. São intransigentes, só pensam nos próprios interesses”; “enquanto isso, para você que acompanha esse tema, com leitos fechados há mais de três anos”; “todo mundo foi ouvido, menos o paciente, que está sem atendimento com cem leitos fechados”.

Ainda no trecho discursivo T123, estabelecida a distinção entre aqueles indivíduos e grupos “radicais de esquerda” contrários à adesão, a quem o locutor atribui toda a “baderna”, “violência” e “confusão”, e aqueles indivíduos e grupos que encenam no “interesse público”, o que

para Mészáros (2014) é bem típico do **sistema ideológico liberal-conservador**, o enunciante advoga pelo uso do aparelho repressivo do Estado “pra garantir a ordem e a tranquilidade dos conselheiros pra votar”, afinal, “[...] tem que ter pulso, tem que ter interesse público”, como notamos nas modelizações deonticas em “Reitora responsável deve chamar a Polícia Federal” e “deve chamar a polícia federal e a polícia militar”.

O significado democrático da consulta pública informal, comparada **metaforicamente** a uma democracia grega no relato T124, foi outro apontamento surgido no âmbito das discussões do CUn para minguar e falsear a expressividade democrático-participativa da consulta, sob a alegação de que os sujeitos de interesse mais importantes não participaram da votação, isto é, a população usuária do HU/UFSC. Vejamos:

A população não foi ouvida porque a nossa democracia aqui é uma democracia grega, só valeu para os cidadãos, e os cidadãos são só a comunidade interna. [...] Eu reconheço o resultado do plebiscito como parte da comunidade interessada nisso, mas não toda a comunidade. (T124)

Quando a gente fala que “vamos fazer um plebiscito na UFSC porque ele é democrático”, pra mim isso é um falso argumento, isso é uma prepotência pra dizer que a comunidade universitária tem a responsabilidade de decidir sobre o futuro do HU. Porque se o HU é público, é SUS, e é da sociedade catarinense, nós deveríamos fazer era uma enquete com a população de Santa Catarina. (T125)

É de lamentar que toda a discussão que tenha sido feita no Parecer [favorável à adesão à EBSERH] não tenha dado voz à vida real, a vida das pessoas que efetivamente utilizam os serviços públicos de saúde. Eu imagino que dentro deste Conselho quase que total, ou a maioria, tenha plano de saúde, não se submete ao terror, à dor, à miséria, ao medo, ao pavor que é estar no sistema de saúde público. Então esse é um elemento que nós temos

que pensar quando vamos dar o nosso voto.
(T126)

Ora, se a consulta pública realizada nos contornos da comunidade universitária da UFSC reflete um tipo de democracia grega – o que não deixa de ser uma verdade –, por outro lado não invalida o fato de que uma decisão levada a cabo por um conjunto restrito de pessoas representativas dessa comunidade – ainda que legitimamente eleitas dentro do sistema legal da Instituição – está mais para uma democracia no estilo à Platão, quer dizer, em que poucos são responsáveis por decisões que afetam crucialmente a vida de muitos. Nesse sentido, não é demais comentar que a estrutura organizacional do CUn é composta por 67 conselheiros, dos quais apenas seis representantes são estudantes e seis técnico-administrativos, o que significa, via de consequência, uma dominância da camada de docentes sobre a deliberação e decisão de assuntos e interesses da Universidade. Além disso, conforme alega o enunciante do fragmento discursivo T126, a decisão não foi tomada por aqueles que estão envolvidos diretamente no movimento da “vida real” do hospital universitário, é dizer, na realidade concreta daqueles que precisam e utilizam do serviço público de saúde. No fim das contas, a decisão foi levada a cabo por tomadores de decisão que estão apartados das condições materiais e contradições reais do hospital, cujas consciências, conseqüentemente, estão também abstraídas da linguagem da vida real dessa organização, não se apropriaram desse real pela práxis verdadeira, posto que, como nos ensinam Marx e Engels (2007), os homens desenvolvem suas consciências senão no interior do desenvolvimento histórico real, no desempenho das atividades práticas.

A decisão sobre a adesão do HU/UFSC à EBSEH foi efetuada numa sessão do CUn realizada fora do Campus Universitário, numa sala situada num centro de ensino da Polícia Militar por razões de segurança, segundo a Presidente do Conselho. Participaram da votação 37 dos 67 conselheiros. Muitos dos representantes justificaram sua ausência na sessão por considerarem inadmissível que o encontro em que se tomaria uma decisão histórica na UFSC fosse realizado fora da Universidade. Com dois votos contrários e 35 favoráveis, o Parecer pela adesão foi aprovado, dando início às tratativas para a contratualização com a EBSEH, que será concretizada após a elaboração do contrato e avaliação do CUn⁴⁸. Eis a democracia de Platão: já que a democracia grega da consulta pública realizada na comunidade interna da UFSC não

⁴⁸ Até janeiro de 2016 o contrato com a EBSEH ainda não havia sido assinado.

é representativa da vontade de toda a comunidade em geral interessada no HU/UFSC, então coube a um seletivo grupo de 35 pessoas definir o destino do hospital.

Nesse diapasão, os limites de uma opinião pública informal originada numa esfera pública “real” EBSEERH/UFSC, ou, por outras palavras, a ineficácia dessa esfera pública, são assim representados pela **metáfora** retratada no excerto que segue:

Seguimos nessa triste tarefa de gritar em cima da montanha. Mas nós não nos calaremos. (T127)

4.2.7 Ideologia e pragmatismo

A última seção dessas análises diz respeito a uma dicotomia frequentemente estabelecida nas discussões travadas na esfera pública EBSEERH/UFSC, entre ideologia e pragmatismo. Como vemos nos extratos discursivos a seguir, numa estratégia muito próxima a um **expurgo do outro**, alguns atores argumentam que suas posições são favoráveis à EBSEERH porque a contratualização representa uma “proposta prática” (T130) e que deve ser analisada sob um ponto de vista pragmático, ou seja, que é “preciso ter mais leitos hospitalares”, que “a ótica de análise tem que ser a ótica da saúde pública”, e que, portanto, “tem que sair da questão ideológica” (T128). De um lado, tal argumento sugere um posicionamento supostamente desvinculado de influências ideológicas ou políticas, que assenta no papel do “administrador hospitalar”, na “obrigação de lutar para ter leitos abertos” (T128), em “dados de saúde pública” (T129), numa “resposta prática de gerenciamento para a resolução imediata do problema” (T130), no pressuposto de “defender a população” e não uma ideologia (T131). De outro lado, os enunciantes asseveram que o argumento contrário à adesão à EBSEERH consiste numa perspectiva ideológica, pois conflituosa e de “não proposta” (T128), que não leva em conta que apesar das “brilhantes colocações jurídicas, teóricas, filosóficas, maravilhosas” “vai continuar morrendo gente”, e que aqueles que “não querem a EBSEERH” (T129) devem fornecer outra “proposta prática para a resolução do problema” (T130), isto é, para não fechar o hospital. Vejamos:

Há trinta anos dentro do HU que sistematicamente muda a política federal e a gente tem que se adaptar, e a gente vai atrás e corre, e assim vai. Eu

tenho certeza que a EBSEERH não vai resolver todos os nossos problemas. Aquelas universidades que não tiverem um bom controle interno, vai dar corrupção, vai dar rolo do mesmo jeito, independente do instrumento. O que eu defendo e coloco pra vocês aqui é que eu acho que esse assunto, que é a administração hospitalar, assim como o aborto, controle de drogas e tudo mais, é uma questão de saúde pública. Ela tem que sair da questão ideológica. Eu não posso dentro de uma administração hospitalar ficar dependendo de qual partido está no governo para esperar ou não para abrir um leito. Eu tenho dez leitos de uma ala de queimados que está fechada há trinta anos. Desde que inaugurou o hospital universitário nós não conseguimos abrir a unidade. E por que não se abre? É incompetência nossa? Não. É porque nós não temos um instrumental gerencial para o hospital. E é isso que tem que entender [...]. Então agora o governo tem uma proposta de modificar o sistema de atendimento médico, tem uma proposta de passar de doze para dezoito mil leitos hospitalares, tem uma proposta de abrir cursos de medicina pelo Brasil inteiro [...], eu preciso de hospital pessoal. Para ter mais médicos para o Brasil eu preciso ter mais leitos hospitalares. O governo, mais uma vez, faz uma nova proposta. A ótica de análise tem que ser a ótica da saúde pública: eu preciso de leitos. Eu, como administrador hospitalar, tenho a obrigação de lutar para ter leitos abertos. Eu não posso ficar esperando pelo conflito, como é a não-proposta. Existe uma proposta que é a EBSEERH, e a outra proposta qual é? Há vamos deixar que o governo dá jeito. Em quantos anos? O máximo que vai se conseguir com pressão é repor leitos. (T128)

[...] A Direção do HU não é EBSEERH, nós somos o Hospital Universitário. [...] Tem um corpo de pessoas lá dentro que trabalha seriamente pra manter o hospital. Agora, o que a gente quer de vocês é qual é a opção? Porque como está se desenhando, e eu acho brilhantes as colocações jurídicas, teóricas, filosóficas, maravilhosas, mas vai continuar morrendo gente. Por quê? Porque o

que vai terminar acontecendo é que isso só vai explodir na hora em que nós estivermos com cem leitos. Então quem é que vai pagar por isso? Eu estou fazendo algum argumento querendo só enganar vocês, só fazer jogo de cena? Não. Eu estou dando dados de saúde pública. Eu preciso de leitos dentro da cidade que estão sendo fechados. Isto é saúde pública. Esta é a situação real do Hospital Universitário. Então se não querem a EBSEH, não tem nenhum problema. Arranquem outra opção para não fechar o hospital. (T129)

Eu gostaria de me deter a uma questão prática. O Parecer original [favorável à adesão] tem uma proposta gerencial. Estamos diante de um problema e temos que tomar uma decisão aqui no Conselho. Temos um problema e temos uma proposta prática apresentada no Parecer original que é a adesão a essa forma de funcionamento. Temos um Parecer de vistas [contrário à adesão] que faz uma extensa reflexão, mas eu gostaria de saber qual é a resposta prática de gerenciamento para a resolução imediata do problema. [...] Em cinco anos, esta gestão e a outra gestão, o que fizeram de prático, de proposta prática pra resolução do problema? Foi apresentado um sistema gerencial alternativo, baseado em sistema aberto, fechado, adaptativo, complexo, não importa isso? [...] Qual é a proposta prática, para que possamos votar nela? (T130)

Qual é o papel do administrador? Defender uma ideologia ou defender a população? É esta a mesma lógica aqui. Qual é a opção se não aceitar? (T131)

Isso é tudo posição ideológica. Tragam números, números, por favor! Por exemplo, legislação trabalhista: aonde se comprova que haverá mais danos ao trabalho do que na situação do RJU? Onde está colocado isso? Têm números, têm dados? Eu gostaria de ver. [...] É pela racionalidade de um Conselho que tem uma responsabilidade de um voto. (T132)

Na verdade, esse discurso pautado no pragmatismo traz em si uma dimensão política e ideológica característica – quer seus interlocutores estejam cientes disso ou não –, que rotula o adversário de ideológico de modo a conseguir postular para si uma total imunidade a toda e qualquer ideologia (MÉSZÁROS, 2008). Não obstante, trata-se de um discurso que encampa uma perspectiva racionalista e até positivista para a abordagem de questões sociais ao apelar para a suposta neutralidade dos cálculos e modelos matemáticos, como observamos claramente no excerto T132. Nesse sentido, Faria e Meneghetti (2010, p. 40) afirmam que

O cânone da quantidade (promovido pela necessidade de generalizações para que algo possa ser concebido como científico) e, posteriormente, o pragmatismo (em que tudo deve ter uma utilidade) fizeram da filosofia uma “erudição”, um conhecimento para indivíduos excêntricos que procuram na teoria explicações oriundas de divagações quase sempre entendidas como caprichos de poucos.

A **ideologia do pragmatismo** acaba por decompor a realidade em mundo prático e em conhecimento teórico, “potencializando a compreensão da realidade em frações e fronteiras científicas” (FARIA; MENEGETTI, 2010, p. 46). Dessarte, esse cientificismo pragmático avocado para a defesa da EBSEH como uma alternativa prática e para a **deslegitimação** do posicionamento contrário à adesão à Empresa – visto que este não oferece nenhuma proposta prática para a resolução do problema –, reflete em si mesmo uma ideologia, uma forma de consciência constituída de sistemas de ideias, pensamentos, teorias, imaginários, racionalidades e subjetividades a partir da qual os sujeitos buscam interpretar a realidade concreta, além de sua vinculação aos interesses das classes e grupos sociais dominantes.

Ademais, nessa oposição fundada na ideia de que o movimento contrário à adesão não traz consigo uma alternativa prática viável, sendo, portanto, tachado de ilegítimo e inadmissível, alguns atores que defendem o argumento pela contratualização com a EBSEH agarram-se também na prognose de que “não há alternativas”. Devido à situação atual do HU/UFSC, tendem a tomar o discurso do governo federal – de aderir para resolver o problema – e seu posicionamento favorável à adesão como racionais, objetivos, factualmente comprovados e

legítimos, ao passo que as posições contrárias são ideológicas porque irracionais, emocionais e carregadas de viés político. São, por certo. Mas a questão fundamental é que, em virtude do que vimos até aqui, esses atores não se apercebem que comumente há uma deflexão entre como as coisas realmente são e como elas se apresentam imediatamente, como diria Marx (1996); parecem não identificar os pressupostos político-econômicos do governo ocultados ideologicamente no discurso do poder burocrático à respeito da EBSEH, isto é, a mistificação dos problemas reais de falta de investimento, a política fiscal do governo em não contratar profissionais pelo RJU, a imposição revestida distorcidamente de escolha autônoma, o falso teor participativo nas deliberações e decisões das universidades em geral quanto à adesão à Empresa.

Em suma, tais atores não consideram, ou preferem não considerar, a ideologia dominante embutida nos próprios discursos “pragmáticos” que defendem. Isso não é nada atípico das ideologias dominantes, as quais dificilmente se reconhecem como sendo “ideológicas”. Como comenta Eagleton (1997, p. 61),

ver uma ideologia de fora é reconhecer seus limites; mas de dentro essas fronteiras desaparecem no infinito, deixando a ideologia curvada sobre si mesma, como o espaço cósmico.

A polarização entre perspectivas pragmáticas e ideológicas, como bem explicitada no trecho discursivo T133, denota a tentativa da ideologia dominante – nesse caso favorável à adesão à EBSEH – cobrir-se com o manto dos discursos “científicos”, “racionalis”, “realistas” e “bem informados” pelo qual pode insistir em apregoar que não há alternativa e que a reconciliação com o *status quo* é inevitável. Para Mészáros (2014), esse é um aspecto peculiar à ideologia dominante, que é incapaz de apresentar outra coisa que não um quadro conceitual completamente negativo às ideologias opositoras para justificar sua identificação positiva com a ordem vigente e com os interesses dominantes. Com efeito, a dimensão afirmativa da ideologia dominante é muitas vezes absolutamente mecânico-determinista – a exemplo do repetido argumento de que “alternativas não são possíveis no momento”, “ou adere ou não abre o hospital”, “qual a opção de não aceitar a EBSEH” e assim por diante, e que, contraditoriamente, afirma ser a defesa da “mudança”, “da resolução dos problemas”, “da salvação do hospital”, etc. Logo, segundo Mészáros (2014, p. 328), toda a preocupação ativa de uma ideologia que se coloca como única e

salvadora alternativa está dirigida para a rejeição de seu adversário com uma negatividade apriorística, “permanecendo assim inteiramente dependente (isto é, intelectualmente parasitária) dos argumentos que rejeitam a partir de seu preconceito mecânico de que ‘não há alternativa’”.

O que eu tenho assistido desde a última reunião do CUn é uma polaridade entre o que seria um argumento ideológico e um argumento pragmático. Ou seja, os outros são ideológicos e a argumentação de sim à EBSERH é um argumento pragmático. [...] Há dados instáveis. Há dados que estão sendo usados por um discurso que se diz pragmático e salvacionista do HU, ou seja, se não for assim é o apocalipse, se não for assim o HU vai fechar. [...] O que eu acho que acontece no argumento do pragmatismo é que houve um deslocamento perigoso de um ponto de vista acadêmico, científico e universitário, que seria argumento qualificado do que seria um hospital-escola, para um ponto de vista gerencial e de uma política que não nos interessa, que é a pressão política e econômica. (T133)

O discurso de que “não há alternativa” está também numa relação umbilical com o **discurso neoliberal e gerencialista da ideologia capitalista dominante** (MÉSZÁROS, 2011), da qual, já vimos, deriva toda a inspiração político-econômica para a construção da proposta da EBSERH pelo governo federal. Vejamos:

Essa luta é uma luta ideológica sim, embora as pessoas queiram desideologizar essas disputas, essas disputas são ideológicas sim, que quer um governo que trabalhe via organizações sociais, que foi proposto lá atrás pelo governo FHC [...], isso veio da reforma do Ministro Bresser-Pereira quando se criaram as organizações sociais, [...] e liquidou-se o sistema de saúde. (T134)

Sempre, em todo o início de fala, diz-se que não vai se posicionar ideologicamente. Ideologia, pessoal, é uma categoria que a gente vai precisar discutir daqui a pouco, por que todo mundo que coloca aqui, principalmente quem está levantando

ou defendendo uma lógica de mercado, diz que não tem ideologia nenhuma, e aí todos os mecanismos estão ligados à lógica do mercado, à lógica da precarização, à lógica de todos os problemas que estão colocados. Então, a ideologia do mercado é uma ideologia sim, por mais que algumas pessoas não queiram vê-la, ela existe, é precarizadora e avacalhou com muitas coisas, hospitais, universidades, com muitas outras instituições públicas. (T135)

É esta a política que está por trás, de passar recurso público para o setor privado. (T136)

A gente não está isento de falas ideológicas. A gente trás referências ideológicas de um projeto, tem um projeto colocado aí em pauta. Ao ler a Lei da EBSEH [...], a Lei ela trás esse aspecto ideológico, aspecto ideológico que coloca que a avaliação dos trabalhadores é uma avaliação que vai ser feita por metas de desempenho, assim como no setor privado, da indústria, você vai ser avaliação não na perspectiva da qualidade do trabalho, mas principalmente em relação ao que você produz. [...] É uma lógica de organização empresarial em que muitos trabalhadores, para atingir metas que são às vezes inalcançáveis, vão sim de muitas sofrer assédio moral, vão sim sofrer sobrecarga de trabalho [...], e principalmente o pessoal que trabalha em saúde a gente vê o quão caro é pra esses trabalhadores esse processo de pressão, de assédio moral que tenda a aumentar dentro de uma perspectiva privada de saúde. (T137)

Nesse sentido, o que constatamos na esfera pública EBSEH/UFSC é uma certa tendência, distintamente por parte dos defensores da adesão à EBSEH, de uma resignação à irreversibilidade do dilema “não há outra opção”, sem nenhum compromisso de se tentar uma avaliação profunda ou um questionamento de suas implicações, muito menos de se imaginar uma forma de enfrentá-lo. De acordo com Mészáros (2011, p. 38), essa tendência emana do presente estágio do desenvolvimento do próprio sistema capitalista de produção, que imprime suas “interdependências paralisantes e margens de ação

objetivamente cada vez mais estreitas”. Assim, em nome do pragmatismo, da “racionalidade”, do “bom senso” e do “bem comum” somos convidados a nos resignar com o atual estado das coisas e nos aquiescer perante os mecanismos de mercado, não importa quão destrutivos sejam seus antagonismos, haja vista que dentro das fronteiras da ordem social estabelecida e da ideologia capitalista dominante subjacente não é possível enxergarmos nenhuma solução para as contradições onipresentes.

CAPÍTULO 5

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho foi construído tendo por alicerce três eixos teórico-conceituais estruturantes: ideologia, burocracia e gestão social. Porém, certamente o fio condutor dos argumentos e análises aqui aludidos foi a temática da ideologia, o que, desde o início, suscitou-nos muitas dificuldades, dada a variedade de interpretações em torno da própria definição do conceito. Essa vastidão de significados atribuídos à noção de ideologia acarretou-nos problemas até mesmo para definir a vertente conceitual que nos serviria de orientação e estabelecer o ponto de largada e os propósitos do trabalho.

A opção por discutir ideologia sob a ótica da teoria marxiana nem de longe representou a tentativa de enveredar por um caminho mais fácil, pelo contrário, exigiu-nos cautela no tratamento do conceito em razão das próprias divergências, consensos e conotações que assume o termo ideologia no âmbito do pensamento marxista. Como pudemos conferir, mesmo nos delineamentos de Marx e Engels não encontramos uma sistematização unívoca da acepção de ideologia, que acaba adquirindo significados distintos à medida que Marx direciona suas críticas a questões também diferentes, embora não queira isto dizer que haja qualquer ruptura epistemológica dramática na obra propriamente marxiana. É importante frisar, mais uma vez, que não tivemos nenhum intuito de realizar aqui a tarefa exegética de definir ou reformular uma conceituação geral de ideologia com inspiração nos delineamentos marxianos.

Nesse sentido, as proposições de Mészáros foram seminais para uma compreensão adequada do fenômeno da ideologia e para a escolha dos conceitos ao quais procuramos nos vincular. A partir de tais proposições, restou-nos claro toda a polêmica problemática relativa às questões da falsidade, da ilusão, da inversão, da distorção, do fetichismo, etc., as quais, vimos, devem ser encaradas como momentos ou conteúdos subordinados da ideologia, que não é “falsa consciência”, mas uma “forma de consciência” materialmente ancorada. Aliás, esses são conteúdos que na maior parte das vezes só podem ser imputados às formas de consciência ideológicas “dominantes” numa dada formação social, na medida em que estes sistemas de ideias é que possuem a necessidade vital da mistificação das contradições e antagonismos que

caracterizam a ordem social capitalista vigente. Foi precisamente tal entendimento que nos levou a adotar a leitura que procura distinguir entre concepções amplas/neutras e concepções críticas/estritas de ideologia à luz de Marx. Assim, a ideologia não é inerentemente constituída por distorção, ilusão, falsidade, sobretudo se adotarmos a perspectiva de ideologia em sua acepção mais ampla (EAGLETON, 1997; THOMPSON, 2011; LARRAIN, 1988; LÖWY, 1989). Ademais, buscamos afastar o entendimento de que a ideologia pode ser concebida como qualquer conjunto de ideias e crenças, qualquer estrutura rígida de ideias e pensamentos preconcebidos, sob o risco de anularmos totalmente a essência crítica do fenômeno ideológico, que diz respeito, isso sim, aos conflitos sociais mais fundamentais de uma sociedade de classes, com os quais estão inextricavelmente interligadas (MÉSZÁROS, 2014).

Feitas tais considerações, à guisa de conclusão do presente trabalho, cumpre-nos agora retomar o problema de pesquisa, bem como os objetivos e indagações inter-relacionados, de modo a deixarmos demonstrado o atendimento aos propósitos desta dissertação. A problemática capital que conduziu as abordagens e análises apresentadas nas seções anteriores foi analisar as ideologias, concebidas em suas concepções neutras/amplas ou críticas/restritas, investidas nas práticas e discursos da burocracia e dos princípios deliberativos da gestão social no âmbito das deliberações e decisões intercorridas na esfera pública EBSEH/UFSC, no que concerne à adesão do HU/UFSC à EBSEH.

Vimos inicialmente que a história do HU/UFSC é atravessada por dificuldades sempre presentes de ampliação do seu quadro de trabalhadores para atender às demandas crescentes de infraestrutura, de formação acadêmica e de atendimento ao SUS. Na verdade, vimos que essa realidade de dificuldades caracteriza o cenário geral dos hospitais universitários no Brasil. Apesar de grandes investimentos na reestruturação e revitalização física desses hospitais nos últimos anos, sobretudo a partir do REHUF, a contratação adequada de pessoal à luz de tal crescimento nunca se concretizou, ainda que isso esteja previsto nas normas legais que instituem o REHUF. Desse modo, constatamos que a crise de defasagem de profissionais nos HUFs constitui a realidade prática sobre a qual foi erigida dissimuladamente a proposta de gestão desses hospitais pela EBSEH, uma empresa pública de direito privado.

Dissimuladamente porque, conforme argumentamos, o governo federal, por intermédio do controle sobre o aparelho burocrático do Estado, produziu uma série de medidas persuasivas explícitas e disfarçadas com o intuito de pressionar os HUFs a aderirem a sua

alternativa de gestão pela EBSEH, especialmente restringindo o repasse de recursos e as autorizações para a realização de concursos públicos.

Dissimuladamente também porque, sendo tais medidas restritivas de fato ilegais e inadmissíveis, seja do ponto de vista social ou mesmo legal, o governo precisa recorrer ao poder da ideologia para promover operações mistificadoras de tais medidas, principalmente por meio da ideologia jurídica. Na medida em que o Estado é o ente que regula o metabolismo social e controla efetivamente as instituições políticas e culturais de uma formação social capitalista, através de suas funções política, técnico-econômica e ideológica (MÉSZÁROS, 2014; POULANTZAS, 1986), o poder administrativo dos aparelhos estatais – nesse caso controlados pelo governo federal – tem a vantagem de articular e naturalizar suas ideologias dominantes definindo seus próprios critérios de legitimidade, apelando para estratégias, práticas e discursos que facilitem a prevalência dos interesses materiais políticos e econômicos das classes e grupos sociais dominantes os quais essa burocracia do Estado visa, em última instância, a atender ante os interesses e posicionamentos políticos das classes e grupos sociais subordinados.

No âmbito da questão da EBSEH no HU/UFSC, ações concretas como cortes orçamentários e impedimentos de realização de concursos públicos, levadas a cabo sobretudo pela função técnico-econômica do aparelho do Estado, caminham sempre juntas da função ideológica pela qual são fomentadas estratégias e ideias mistificadoras cujos esquemas de interpretação camuflam a essência verdadeira de tais ações, como no caso dos discursos de que a EBSEH veio fundamentalmente para permitir à Universidade cumprir às determinações do TCU no que tange ao pessoal “irregular” e “precarizado” contratado pela fundação de apoio, para “aperfeiçoar a gestão do hospital”, porque “não é possível administrar pelo RJU”, porque “os reitores das universidades nunca investiam nos hospitais universitários”, e também por conta de “não haver outra alternativa” para resolver os problemas dos HUFs em geral. Dessarte, as reais condições e contradições que levaram o governo a criar unilateralmente a EBSEH acabam sendo encobertas por discursos cuja lógica é de aparências.

Sem embargo, as análises desenvolvidas nesse trabalho explicitaram que a essência da criação da EBSEH reside, em primeiro lugar, no impacto da ideologia capitalista neoliberal subjacente à onda de reformas jurídico-institucionais e administrativas dos aparelhos do

Estado iniciado na década de 1990 e que deságua no atual contexto da EBSEH. Tal impacto consubstancia-se nas influências do movimento internacional de abertura comercial para a exploração dos interesses de expansão do capital, nesse caso precisamente os delineamentos do Banco Mundial nas políticas de saúde pública no Brasil.

Nesse sentido, o ciclo de reformas gerenciais que levou à transferência de fundos e serviços públicos aos capitais operou, num primeiro momento, com as clássicas privatizações das empresas públicas de atividade econômica, e, mais recentemente, por meio de formas mais heterodoxas, como a publicização de serviços públicos típicos do Estado – que na realidade trata-se de uma forma velada de privatização (GRANEMANN, 2011), como é o caso da EBSEH. Aqui, outra vez, revela-se a importância do poder da ideologia, distintamente o trabalho da ideologia jurídica nesse processo de ideologização, isto é, de mascaramento e falseamento do conteúdo e nexos reais das políticas privatizadoras, as quais, no plano concreto, tendem a tornar os hospitais universitários desprovidos de seu caráter formativo e verdadeiros nichos de mercado a serem explorados, direta ou indiretamente, para acumulação capitalista.

Em segundo lugar, conforme buscamos argumentar nas análises, a criação da EBSEH expressa também o impacto da ideologia gerencialista dominante na ordem capitalista. O impacto do gerencialismo no cenário da EBSEH decorre do próprio contexto das reformas administrativas, pelas quais se buscou modificar os burocratismos dos aparelhos estatais pela adoção de novos dispositivos tendo como quadro de referência os valores gerenciais das empresas privadas sob a justificativa de se eliminar a ineficiência da gestão pública na prestação de serviços como saúde e educação. Todavia, a incorporação de teorias e práticas administrativas sob a égide da ideologia da gestão capitalista em empresas públicas de direito privado como a EBSEH não envolve só a tentativa de tornar a burocracia e o burocratismo do Estado mais eficiente do ponto de vista técnico-gerencial, mas, acima de tudo, significa a reprodução das práticas e lógicas de dominação do capital sobre o trabalho de uma forma “cientificamente amparada”, a defesa dos interesses das classes dominantes – ainda que para isso a burocracia precise atender a certos interesses das classes dominadas –, a manutenção da divisão do trabalho e o ocultamento das condições de exploração de classe e opressão do homem em favor do capital (FARIA, 2004; PRESTES MOTTA, 1979; TRAGTENBERG, 2005, 2006).

A ideologia gerencialista repercute na proposta da EBSEH também na dicotomia estabelecida entre os regimes de contratação pelo RJU e pela CLT, um dos aspectos centrais de toda essa questão, pois a posição político-econômica do governo federal é claramente de não ampliar o quadro de servidores por RJU, embora no plano do discurso a ideia que se queira naturalizar é a de que a EBSEH foi instituída para resolver o problema das contratações “precárias” das fundações de apoio no HUFs.

Exercendo o que consiste num dos aspectos da função técnico-econômica do Estado, de normatizar as regras organizadoras do conjunto da força de trabalho empregada pelos aparelhos estatais, o governo federal tentar modificar a forma jurídica de contratação de trabalhadores buscando arrimo na suposição de que “não dá para administrar com RJU”, quando, na realidade, tem o intuito de impingir medidas fragilizadoras à organização da classe trabalhadora (GRANEMANN, 2011). Em outros termos, a alteração do regime jurídico de contratação de pessoal que trabalha nos HUFs tem um propósito oculto de fragmentar a classe trabalhadora com a segmentação entre trabalhadores RJU e trabalhadores CLT, o que, por consequência, debilita a capacidade dessa classe em lutar por melhores condições de trabalho e tende a acarretar uma alienação do potencial crítico e contestatório dessa força de trabalho aos projetos do capital que o governo tenta inserir nas universidades públicas. Não bastasse isso, a instabilidade no trabalho propicia a docilidade dos trabalhadores e sua submissão aos mecanismos de controle, vez que o dinamismo almejado pela lógica de gestão da EBSEH é o poder de demitir.

Não obstante o discurso projetado pelo governo e pelos atores sociais favoráveis à EBSEH de que a decisão quanto à adesão ou não à Empresa é uma decisão autônoma das IFES, estando assegurado pela ideologia jurídica que os hospitais universitários não são obrigados a contratualizarem e que não sofrerão quaisquer tipos de prejuízos, verificamos que, na realidade concreta, a EBSEH já constitui uma burocracia que opera efetivamente a gestão dos HUFs e já detém influência sobre as decisões e funcionamentos mesmo dos hospitais ainda não contratualizados, o que torna totalmente redundante a questão “se vamos aderir ou não”. Esse discurso da “decisão autônoma” reflete bem a operação da forma de consciência jurídica, que, como diriam Marx e Engels (2007), coloca tudo de cabeça para baixo. Quer dizer, o discurso da lei garante o preceito da autonomia das universidades na decisão sobre a adesão à EBSEH, mas, na realidade, em decorrência das restrições a que estão submetidas, a autonomia das universidades

torna-se completamente ilusória e abstrata, só existente no plano meramente conceitual. Nessa linha, dizem Marx e Engels (2007) que na superestrutura jurídica as relações reais convertem-se em conceitos na consciência, conceitos que são aplicados como se fossem os verdadeiros motores ativos da realidade.

Em resumo, a questão da EBSEH na UFSC envolve uma dimensão política, econômica e ideológica. Política porque o governo federal está exercendo a função política primordial do Estado capitalista (POULANTZAS, 1986) que é garantir a coesão social e a reprodução do sistema do capital, nesse caso precisamente pela publicização de serviços essenciais do Estado (saúde e educação) e pela adoção da lógica de mercado para a gestão do HU/UFSC, sob a égide das ideologias neoliberal e gerencialista. Econômica porque, exercendo a função técnico-econômica, o governo utiliza-se do aparelho da burocracia estatal e seu sistema de dominação subjacente, nomeadamente o MEC e o MPOG, para constranger a UFSC a aderir à EBSEH por meio de contenções orçamentárias e não autorizações para a contratação de servidores pelo RJU. E ideológica porque, apelando para estratégias e discursos e práticas ideologizadas, operacionalizadas principalmente pelo aparelho da burocracia – tanto da Universidade quanto dos Ministérios –, oculta as medidas de pressão e constrangimentos para forçar a UFSC à adesão, mistificando o caráter facultativo e democrático da decisão e distorcendo o preceito da autonomia universitária como elemento de legitimação da decisão favorável à contratualização.

Tendo isso em vista, podemos concluir que não se concretizou, no âmbito do metabolismo social que configurou a esfera pública EBSEH/UFSC *in casu*, a perspectiva da gestão social fundada nas idealizadas premissas habermasianas de uma esfera pública enquanto “comunidade ideal de fala”, livre de operações ideológicas, assimetrias de poder e quaisquer espécies de coerções externas que possam intervir nos imperativos linguístico-comunicacionais voltados ao entendimento mútuo (HABERMAS, 1992b; SILVA, 2002; TENÓRIO, 2006). Do contrário, o que encontramos ali foi uma instância pública de deliberação permeada por conflitos, antagonismos, fragmentações, constrangimentos, relações de dominação e estratégias ideológicas mistificadoras.

O caráter da participação engendrado na arena pública de discursividade EBSEH/UFSC aproximou-se mais da ideologia do participacionismo do que da ideologia da gestão social e seus princípios de cidadania deliberativa, na medida em que coube à comunidade

universitária participar ilusoriamente da tomada de uma decisão já dada de cima e que, na essência, significou uma falsa escolha, uma escolha sem opção.

Ademais, a despeito da consulta pública realizada na comunidade interna da UFSC, a decisão quanto à adesão do HU/UFSC à EBSEH foi tomada exclusivamente pelo CUn, órgão formal de deliberação e decisão que integra o aparelho administrativo da Universidade. Nessa medida, constituíram-se públicos fortes e públicos fracos (FRASER, 1990) no âmbito da esfera pública EBSEH/UFSC: de um lado, um grupo dominante provido de poder decisório (representantes do CUn) e responsável pela formação formal da vontade; de outro, um grupo subalterno de indivíduos e atores sociais que participou unicamente da formação de uma opinião pública informal de influência (HABERMAS, 1992b; LUBENOW, 2010).

A relação conflituosa estabelecida entre essa formação da opinião pública informal e a formação da vontade levou a consulta pública ser subjugada pela institucionalidade do poder administrativo da Universidade, em razão do caráter informal e não vinculante tão propalado pelos grupos de poder favoráveis à adesão – daí a consulta pública ter assumido um caráter falso. No fim das contas, a burocracia interna da Universidade meramente levou a cabo os ditames da burocracia superior. Entre a democracia habermasiana, a democracia grega e a democracia de Platão, prevaleceu a última.

REFERÊNCIAS

ADLER, Paul S. The sociological ambivalence of bureaucracy: from Weber via Gouldner to Marx. **Organization Science**, v. 23, n. 1, p. 244-266, jan./feb. 2012.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. Lisboa: Editora Presença, Martins Fontes, 1970.

ARNSTEIN, Sherry. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação PARTICIPE**, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and public the sphere in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BALBINOT, Edegar Luiz; PEREIRA, Breno Augusto Diniz. Particularidades inerentes ao modelo de gestão de um empreendimento de economia solidária: o caso do Projeto Esperança/Cooesperança. In: XXXI Encontro da Anpad, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR-C1274.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

BARRETO, Raquel de Oliveira; LOPES, Fernanda Tarabal; PAES DE PAULA, Ana Paula. A economia solidária na inclusão social de usuários de álcool e outras drogas: reflexões a partir da análise de experiências em Minas Gerais e São Paulo. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, v. 16, n. 1, p. 41-56, 2013.

BEHR, Ricardo Roberto; PAES DE PAULA, Ana Paula. Autogestão e lógica de mercado: a experiência da Colônia Cecília. **ORG & DEMO**, v. 15, n. 2, p. 9-24, jul./dez. 2014.

BHASKAR, Roy. **A realist theory of science**. Brighton: Harvester Wheatsheaf, 1978.

_____. **The possibility of naturalism: a philosophical critique of the contemporary Human Sciences**. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1989.

BHASKAR, Roy; LAWSON, Tony. Introduction: basic texts and developments. In: ARCHER, Margaret, et al. (Orgs.). **Critical realism: essential readings**. London; New York: Routledge, 1998.

BLAU, Peter. **The dynamics of bureaucracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1955.

BÖHM, Steffen. **Repositioning organization theory**. New York: Palgrave MacMillan, 2006.

BOITO Jr., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Editora Xamã, 1999.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; SCHOMMER, Paula Chies. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de Lampedusa? In: RIGO, Ariádne Scalfoni; SILVA JR., Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies; CANÇADO, Airton Cardoso. (Orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: Univasf, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. **Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010**. Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais – REHUF, dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7082.htm. Acesso em 03 mar. 2015.

_____. **Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011.** Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm>. Acesso em: 03 mar. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

BUNGE, Mário. **Epistemologia**: curso de atualização. São Paulo: Editora da USP, 1980.

CALBINO, Daniel; PAES DE PAULA, Ana Paula. “Quem educa os educadores?” A autogestão e os processos de formação nas incubadoras tecnológicas de cooperativas populares. **Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 3, n. 1, p. 52-66, 2010.

_____. Economia solidária: uma investigação sobre o estado da arte. **Gestão Contemporânea**, v. 10, n. 14, p. 371-397, jul./dez. 2013.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social**: epistemologia de um paradigma. 1. ed. Curitiba: Editora CRV, 2013.

CANÇADO, Airton Cardoso; SAUSEN, Jorge Oneide; VILLELA, Lamounier Erthal. Gestão social versus gestão estratégica. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Org.). **Gestão social e gestão estratégica**: experiências em desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE**, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira, et al. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **REGE**, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista Aurora**, v. 11, n. 3, p. 37-46, dez. 2008.

CARDOSO, Monique Fonseca; SANTOS, Ana Cristina Batista dos; ALLOUFA, Jomária Mata de Lima. Sujeito, linguagem, ideologia, mundo: técnica hermenêutico-dialética para análise de dados qualitativos de estudos críticos em Administração. In: XXXVII Encontro da Anpad, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2013. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_EPQ1895.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2015.

CHANLAT, Jean-François. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7., 2002, Lisboa. **Anais Eletrônicos...** Lisboa: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043316.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **O que é ideologia**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2001.

CHOULIARAKI, Lilie; FAIRCLOUG, Norman. **Discourse in late modernity: rethinking critical**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.

CLEGG, Stewart. **Modern organizations: organization studies in the postmodern world**. London: Sage Publications, 1990.

CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia. Introduction organizations, organization and organizing. In: CLEGG, Stewart. HARDY, Cynthia; NORD, Walter. (Eds.). **Handbook of organization studies**. London: Sage Publications, 1996.

COSTA, Pedro de Almeida; CARRION, Rosinha da Silva Machado. Situando a economia solidária no campo dos estudos organizacionais. **Otra Economía**, v. 3, n. 4, p. 66-81, jan./jul. 2009.

COURPASSON, David; CLEGG, Stewart. Dissolving the iron cages? Tocqueville, Michels, bureaucracy and the perpetuation of elite power. **Organization**, v. 13, n. 3, p. 319-343, apr. 2006.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo: Atlas, 1983.

_____. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2009.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Org.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DURKHEIM, Émile. **The rules of sociological method**. New York: The Free Press, 1982.

EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES. **Estatuto Social**. Brasília, dez. 2011. 10 p. Disponível em: <<http://www.ebserh.gov.br/web/portal-ebserh/decretos>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. **Regimento Interno**. Brasília, nov. 2014. 29 p. Disponível em: <http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/112576/regimento_interno_segunda_revisao_com_siglas_09122014.pdf/0ffb9c48-695f-46a3-955d-0e9fbded57c0>. Acesso em: 12 jan. 2016.

EAGLETON, Terry. **Ideologia: uma introdução**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Editora Boitempo, 1997.

EISENSTADT, Shmuel N. Bureaucracy, bureaucratization, and debureaucratization. **Administrative Science Quarterly**, v. 4, n. 3, p. 302-320, 1959.

ESTRADA, Adrian Alvarez. Burocracia e educação. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 2, n. 60, p. 1-12, out. 2012.

FAIRCLOUGH, Norman. **Language and power**. London: Longman, 1989.

_____. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

_____. **Analysing discourse: textual analysis for social research**. London: Routledge, 2003.

FAIRCLOUGH, Norman; MULDERRIG, Jane; WODAK, Ruth. Critical discourse analysis. In: VAN DIJK, Teun A. **Discourse studies: a multidisciplinary introduction**. 2. ed. London: Sage, 2011.

FAIRCLOUGH, Norman; JESSOP, Bob; SAYER, Andrew. Critical realism and semiosis. **Journal of Critical Realism**, v. 5, n. 1, p. 2-10, 2002.

FARIA, José Henrique de. Weber e a sociologia das organizações. **Revista de Administração**, v. 18, n. 2, p. 23-29, abr./jun. 1983.

_____. Poder e participação: a delinquência acadêmica da interpretação traugtenberguiana. **Revista de Administração de Empresas**, v. 41, n. 3, p. 70-76, jul./set. 2001.

_____. O poder na obra de Fernando Prestes Motta. **EccoS Revista Científica, UNINOVE**, v. 5, n. 1, p. 139-172, jun. 2003.

_____. **Economia política do poder**. v. 3. Curitiba: Juruá, 2004.

_____. **Organizações solidárias, organizações coletivistas e autogestão: formas de resistência ou alternativas de trabalho?** Curitiba: EPPEO, 2006.

_____. (Org.). **Análise crítica das teorias e práticas organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Gestão participativa: relações de poder e de trabalho nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2009a.

_____. Teoria crítica em estudos organizacionais no Brasil: o estado da arte. **Cadernos EBAPE**, v. 7, n. 3, p. 509-515, set. 2009b.

_____. O capitalismo totalmente flexível: o adeus ao liberalismo e ao keynesianismo clássico e a metamorfose da economia de mercado.

Revista Espaço Acadêmico, n. 94, p. 1-11, mar. 2009c.

_____. Burocracia, poder e ideologia: a antevisão da empresa contemporânea em Tragtenberg. In: VALVERDE, Antonio José Romera. (Org.). **Maurício Tragtenberg: 10 anos de encantamento**. São Paulo: EDUC FAPESP, 2011.

_____. Condições de uma gestão democrática do processo social do trabalho. In: XXXIX Encontro da Anpad, 39., 2015, Belo Horizonte. **Anais Eletrônicos...** Belo Horizonte: ENANPAD, 2015. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=1&cod_edicao_subsecao=1198&cod_evento_edicao=78&cod_edicao_trabalho=19600>. Acesso em: 11 nov. 2015.

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro.

Discursos organizacionais. In: XXV Encontro da Anpad, 25., 2001,

Campinas. **Anais Eletrônicos...** Campinas: ENANPAD, 2001.

Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2001/TEO/2001_TEO324.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. Gênese e estruturação da organização burocrática na obra de Maurício Tragtenberg. In: XXXIII Encontro da Anpad, 33., 2009, São Paulo. **Anais Eletrônicos...** São Paulo: ENANPAD, 2009.

Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR1176.pdf>>.

Acesso em: 27 nov. 2014.

_____. (Sem) saber e (com) poder nos estudos organizacionais.

Cadernos EBAPE.BR, v. 8, n. 1, p. 38-52, mar. 2010.

_____. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 424-439, set./out. 2011.

FARIA, José Ricardo Vargas de, et al. Autogestão e poder: esquema de análise das relações de poder em organizações com características autogestionárias. In: V Encontro de Estudos Organizacionais da Anpad, 5., 2008a, Belo Horizonte. **Anais Eletrônicos...** Belo Horizonte: ENEO, 2008a. Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo_2008/2008_ENEO235.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2015.

_____. Categorias de exercício do poder em organizações coletivistas de trabalho. In: XXXII Encontro da Anpad, 32., 2008b, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2008b. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR-C2961.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

FISCHER, Tânia. A gestão do desenvolvimento social, agenda em aberto e proposta de qualificação. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7., 2002, Lisboa. **Anais Eletrônicos...** Lisboa: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044559.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo Souza. (Org.). **A administração política como campo do conhecimento**. São Paulo: Mandacaru, 2004.

_____. Definindo gestão social. In: SILVA JR., Jeová Torres; MÂSIH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. **Social Text**, n. 25-26, p. 56-80, 1990.

_____. Transnational public sphere: transnationalizing the public sphere: on the legitimacy and efficacy of public opinion in a post-westphalian world. **Theory, Culture & Society**, v. 24, n. 4, p. 7-30, 2007.

_____. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. **Lua Nova**, v. 77, p. 11-39, 2009.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Globalização e crise do emprego: mistificações e perspectivas da formação técnico-profissional. **Boletim Técnico do SENAC**, v. 25, n. 2, p. 31-45, mai./ago. 1999.

FROSINI, Fabio. Ideologia em Marx e em Gramsci. **Educação e Filosofia Uberlândia**, v. 28, n. 56, p. 559-582, jul./dez. 2014.

GONDIM, Sônia Maria; FISCHER, Tânia; MELO, Vanessa Paternostro. Formação em gestão social: um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. In: XXX Encontro da Anpad, 30., 2006, Salvador. **Anais Eletrônicos...** Salvador: ENANPAD, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-aps-1164.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

GOULDNER, Alvin. **Patterns of industrial bureaucracy**. Glencoe: Free Press, 1954.

GRANEMANN, Sara. Fundações estatais: projeto de Estado do capital. In: BRAVO, Maria Inês Souza; MENEZES, Juliana Souza Bravo. **Cadernos de Saúde**. Rio de Janeiro: UFRJ, Rede Sirius, 2011.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. Competing paradigms in qualitative research. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Eds.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Lisboa: Edições 70, 1968.

_____. **Communication and the evolution of society**. Cambridge: Polity Press, 1976.

_____. **The theory of communicative action: reason and rationalization of society**. v. 1. Cambridge: Polity Press, 1981a.

_____. **The theory of communicative action: reason and rationalization of society**. v. 2. Cambridge: Polity Press, 1981b.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública:** investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Further reflections on the public sphere. In: CALHOUN, Craig. (Ed.). **Habermas and the public sphere.** Cambridge: MIT Press, 1992a.

_____. **Faktizität und Geltung.** Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992b.

_____. Three normative models of democracy. In: BENHABID, Seyla. (Ed.). **Democracy and difference:** contesting the boundaries of the political. Princeton: Princeton University Press, 1996a.

_____. **Between facts and norms:** contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: MIT Press, 1996b.

_____. **Direito e democracia:** entre factibilidade e validade. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HALLIDAY, M. **An introduction to functional grammar.** 3. ed. London: Arnold, 2004.

HILBERT, Richard A. Bureaucracy as belief, rationalization as repair: Max Weber in a post-functionalist age. **Sociological Theory**, v. 5, n.1, p. 70-86, 1987.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos extremos:** o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUSTEN, Carlos Eduardo; MORETTO NETO, Luís. Que participação é essa? Do instrumentalismo legitimador à autopromoção emancipadora. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 28, n. 2, p. 77-95, 2013.

KINCHELOE, Joe L.; McLAREN, Peter. Repensando a teoria crítica e a pesquisa qualitativa. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Org.). **O planejamento da pesquisa qualitativa:** teorias e abordagens. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

KLECHEN, Cleiton Fabiano; BARRETO, Raquel de Oliveira; PAES DE PAULA, Ana Paula. Pilares para a compreensão da autogestão: o caso de um programa de habitação da Prefeitura de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 669-94, mai./jun. 2011.

KONDER, Leandro. **A questão da ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LARRAIN, Jorge. Ideologia. In: BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. São Paulo: Zahar, 1988.

LIGUORI, Guido. **Roteiros para Gramsci**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

LEFORT, Claude. **Éléments d'une critique de la bureaucratie**. Genève: Droz, 1971.

_____. Esboço de uma gênese da ideologia nas sociedades modernas. **Estudos do CEBRAP**, n. 10, p. 6-56, out./dez. 1974.

LOPES, Sérgio. Burocracia: prospecção de um conceito. **Análise Social**, v. 10, n. 37, p. 51-78, 1973.

LÖWY, Michael. **Ideologias e ciências sociais**: elementos para uma análise marxista. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. Habermas e Weber. **Crítica Marxista**, v. 1, n. 9, p. 79-86, 1999.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: medo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, n. 121, p. 227-258, jun. 2010.

_____. A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva sócio-política. **Problemata Revista Internacional de Filosofia**, v. 3, n. 1, p. 54-95, 2012.

MARX, Karl. **El capital**: crítica de la economía política. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

_____. **O capital**: crítica da economia política. v. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Editora Boitempo, 2004.

_____. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 2. ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. São Paulo: Editora Boitempo, 2007.

MASON, Jennifer. **Qualitative researching**. London: Sage, 2002.

MELO, Rúrion. Repensando a esfera pública: esboço de uma teoria crítica da democracia. **Lua Nova**, n. 94, p. 11-39, 2015.

MERTON, Robert K. **Social theory and social structure**. New York: Free Press, 1949.

MÉSZÁROS, István. **Filosofia, ideologia e ciência social**. São Paulo: Editora Boitempo, 2008.

_____. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Editora Boitempo, 2011.

_____. **O poder da ideologia**. São Paulo: Editora Boitempo, 2014.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH. **Cartilha de Perguntas e Respostas**. Brasília, jun. 2013. Disponível em: <
http://ebserh.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/cartilha_final.pdf>.
Acesso em: 20 mar. 2015.

MISOCZKY, Maria Ceci Araújo; SILVA, Joysinett Moraes da; FLORES, Rafael Kruter. Autogestão e práticas organizacionais horizontalizadas: amplificando sinais. In: V Encontro de Estudos Organizacionais da Anpad, 5., 2008, Belo Horizonte. **Anais Eletrônicos...** Belo Horizonte: ENEO, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo_2008/2008_ENEO380.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2015.

MORROW, Raymond Allen; TORRES, Carlos Alberto. Jürgen Habermas, Paulo Freire e a pedagogia crítica: novas orientações para a educação comparada. **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 10, p. 123-155, 1998.

MOUSTAKAS, Clark. **Phenomenological research methods**. California: Sage Publications, 1994.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto. Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais. **Cadernos EBAPE**, v. 8, n. 4, p. 613-626, dez. 2010.

OSTERMAN, Paul. Overcoming oligarchy: culture and agency in social movement organizations. **Administrative Science Quarterly**, v. 51, n. 4, p. 622-649, dec. 2006.

OTTMANN, Goetz. Habermas e a esfera pública no Brasil: considerações conceituais. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 68, p. 61-72, mar. 2004.

PAÇO-CUNHA, Elcemir. Ante a sombra de Marx: silogismo hegeliano em Burocracia e Ideologia. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 150, p. 26-38, nov. 2013.

PAÇO-CUNHA, Elcemir; GUEDES, Leandro T. A ideologia nos clássicos brasileiros da crítica marxista da administração. In: III Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais, 3., 2015, Vitória. **Anais Eletrônicos...** Vitória: CBEO, 2015. Disponível em: <<http://www.sbeo.org.br/sbeo/iii-cbeo/>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Tragtenberg revisitado: as inexoráveis harmonias administrativas e a burocracia flexível. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 1, p. 127-144, jan./fev. 2002.

_____. Administração pública gerencial brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./ mar. 2005.

_____. Maurício Tragtenberg: as contribuições de um marxista anarquizante para os estudos organizacionais críticos. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 949-968, set./out. 2008.

PAGÈS, Max, et al. **O poder das organizações**: são Paulo: Atlas, 1987.

PARKER, Martin. Stocholm syndrome. **Management Learning**, v. 37, n. 1, p. 39-41, 2006.

PÊCHEUX, Michel. Análise automática do discurso. In: GADET, Françoise; HAK, Tony. (Orgs.). **Por uma análise automática do discurso**: introdução à obra de Michel Pêcheux. Campinas: Editora da Unicamp. 1990.

PECI, Alketa. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 4, n. 1, p. 1-12, mar. 2006.

PERLATTO, Fernando. Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 53, p. 121-145, mar. 2015.

PERSSON, Erik, et al. Burocracia: enfoques da produção científica nacional no campo da administração. In: I Seminário de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências da Administração e Socioeconômicas, 1., 2014, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: SPPG, 2014.

PINHO, José Antônio Gomes de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, Ariádne Scalfoni; SILVA JR., Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies; CANÇADO, Airton Cardoso. (Orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Recife: Univasf, 2010.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Brasília, 1995.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. **Empresários e hegemonia política**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

_____. **O que é burocracia**. 1. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

_____. **Teoria das organizações: evolução e crítica**. São Paulo: Pioneira, 1986.

_____. As formas organizacionais do Estado. **Revista de Administração de Empresas**, v. 28, n. 4, p. 15-31, out./dez. 1988.

_____. **Organização e poder: empresa, estado e escola**. São Paulo: Atlas, 1990.

_____. O controle social nas organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 33, n. 5, p. 68-87, set./out. 1993.

RAMALHO, Viviane. Diálogos teórico-metodológicos: análise de discurso crítica e realismo crítico. **Cadernos de Linguagem e Sociedade**, v. 8, p. 78-104, 2006.

RESENDE, Viviane de Melo. **Análise de discurso crítica e realismo crítico: implicações interdisciplinares**. Campinas: Pontes Editores, 2009a.

_____. Dessemelhança e expurgo do outro no debate acerca do rebaixamento da maioria penal no Brasil: uma análise discursiva crítica. **Forma y Función**, v. 22, n. 1, p. 145-159, ene./jun. 2009b.

RESENDE, Viviane de Melo; RAMALHO, Viviane. **Análise de discurso crítica**. São Paulo: Contexto, 2006.

ROTHSCHILD-WITT Joyce. The collectivist organization: an alternative to rational-bureaucratic models. **American Sociological Review**, v. 44, n. 4, p. 509-527, aug. 1979.

SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. Apresentação. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas**. São Paulo: Editora Boitempo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 78, p. 3-46, out. 2007.

SAUNDERS, Mark; LEWIS, Philip; THORNHILL, Adrian. **Research methods for business students**. 5. ed. Essex: Prentice Hall, 2009.

SAYER, Andrew. **Realism and social science**. London: Sage, 2000.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SELZNICK, Philip. **TVA and the grass roots**. New York: Harper & Row, 1949.

SERVA, Maurício. O fenômeno das organizações substantivas. **Revista de Administração de Empresas**, v. 33, n. 2, p. 36-43, mar./abr. 1993.

_____. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **Revista de Administração de Empresas**, v.37, n. 2, p. 18-30, abr./jun. 1997a.

_____. Abordagem substantiva e ação comunicativa: uma complementaridade proveitosa para a teoria das organizações. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 2, p. 108-34, mar./abr. 1997b.

SILVA, Filipe Carreira da. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 35, p. 117-138, 2001.

_____. **Espaço Público em Habermas**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

SODRÉ, Francis, et al. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: um novo modelo de gestão? **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 114, p. 365-380, abr./jun. 2013.

SUBIRATS, Joan. Cidadania e espaço público: a perspectiva da gestão social. (posfácio) In: TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Unijuí, 2007.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

_____. Inovando com democracia, ainda uma utopia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 2, n. 1, p. 149-162, dez. 1999.

_____. (Re)Visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 3, n. 5, p. 101-124, jan./jun. 2005.

_____. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 6, p. 1145-1162, nov./dez. 2006.

_____. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.

_____. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008b.

_____. Gestão social: uma réplica. In: RIGO, Ariádne Scalfoni; SILVA JR., Jeová Torres; SCHOMMER, Paula Chies; CANÇADO, Airton Cardoso. (Orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: Univasf, 2010.

_____. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. v. 1. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TENÓRIO, Fernando Guilherme, et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: III Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad, 3., 2008, Salvador. **Anais Eletrônicos...** Salvador: ENAPG, 2008. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG569.pdf. Acesso em: 13 nov. 2014.

THOMPSON, John B. Universal pragmatics. In: THOMPSON, John B.; HELD, David. (Ed.). **Habermas**: critical debates. Londres, 1982.

_____. **Studies in the theory of ideology**. Cambridge: Polity Press, 1984.

_____. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

TRAGTENBERG, Maurício. A Teoria Geral da Administração é uma ideologia? **Revista de Administração de Empresas**, v. 11, n. 4, p. 7-21, out./dez. 1971.

_____. Relações de poder na escola. **Lua Nova**, v. 1, n. 4, p. 68-72, mar. 1985.

_____. **Administração, poder e ideologia**. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

_____. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

_____. **Teoria e ação libertárias**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

_____. **Educação e burocracia**. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Hospital Universitário Prof. Polydoro Ernani de São Thiago. **Plano de Reestruturação do HU/UFSC 2010-2014**. Florianópolis, ago. 2010. 111 p.

_____. Hospital Universitário Prof. Polydoro Ernani de São Thiago. **Regimento Interno HU/UFSC**. Florianópolis, jun. 2010. 49 p. Disponível em: <http://www.hu.ufsc.br/documentos/regimento_interno_hu.pdf>. Acesso em 03 dez. 2015.

_____. Hospital Universitário Prof. Polydoro Ernani de São Thiago. **Memorando nº 132/2014/DG-HU**. Florianópolis, jul. 2014. 15 p.

_____. Hospital Universitário Prof. Polydoro Ernani de São Thiago. **Home**. Disponível em: <<http://www.hu.ufsc.br/>>. Acesso em: 03 dez. 2015.

_____. **Regimento da Reitoria**. Florianópolis, nov. 2012. 19 p. Disponível em: <http://portal.reitoria.ufsc.br/files/2014/01/Regimento_Reitoria.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015.

_____. **Parecer Relator Processo nº 23080.061734/2015**. Florianópolis, nov. 2015. 44 p. Disponível em: <<https://grupos.moodle.ufsc.br/course/view.php?id=109>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

_____. **Relatório Comissão EBSERH/UFSC**. Florianópolis, out. 2014. 52 p. Disponível em: <<https://grupos.moodle.ufsc.br/course/view.php?id=109>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

VAN LEEUWEN, Theo; WODAK, Ruth. Legitimizing immigration control: a discourse-historical analysis. **Discourse Studies**, v. 1, n. 1, p. 83-118, 1999.

VAN MANEN, Max. **Researching lived experience**: human Science for an action sensitive pedagogy. Ontario: The Althouse Press, 1990.

VEDDA, Miguel. Sobre o ideal e o ideológico no Lukács tardio. In: JINKINGS, Ivana; NOBILE, Rodrigo. (Org.). **István Mészáros e os desafios do tempo histórico**. São Paulo: Editora Boitempo, 2011.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 2012.

WEISS, Richard M. Weber on bureaucracy: management consultant or political theorist? **Academy of Management Review**, v. 8, n. 2, p. 242-248, 1983.

WODAK, Ruth. De qué trata el análisis crítico del discurso. Resumen de su historia, sus conceptos fundamentales y sus desarrollos. In: WODAK, Ruth; MEYER, Michel. **Métodos de análisis crítico del discurso**. Barcelona: Gedisa, 2003.

WRIGHT, Erik Olin. **Class, crisis and the state**. London: New Left Books, 1978.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.