

GOVERNAMENTO E CONTROLE NA PRODUÇÃO DE DIREITOS: NOTAS SOBRE O TRABALHO IMATERIAL NO SETOR DA PREVIDÊNCIA SOCIAL*

*LUIZ FELIPE ROCHA BENITES***

***E**ste artigo analisa como as atividades laborais em um setor estatal (a Previdência Social Brasileira) constituem-se em elemento importante nos mecanismos de seleção e enquadramento da população no acesso aos direitos previdenciários. Partindo da convergência das problemáticas da governamentalidade elaborada por Michel Foucault, da sociedade de controle proposta por Gilles Deleuze e do trabalho imaterial analisado por Michael Hardt e Antonio Negri, busca-se contribuir para renovar a reflexão sobre a dominação burocrática no cenário brasileiro de reformas estatais, a partir de dados de um estudo de caso realizado em agências da Previdência Social no Rio Grande do Sul.*

* Este artigo é uma versão parcial de alguns dados e análises presentes em dissertação defendida junto ao PPGS/UFRGS (BENITES, 2002) e de desdobramentos que ela permite traçar.

** Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, professor do Centro Universitário Franciscano e da Universidade Federal de Santa Maria.

Introdução

O presente artigo busca apresentar alguns elementos para evidenciar como o trabalho em burocracias sociais está imbricado em um processo que não esgota a produção dos direitos na sua consagração jurídica. O trabalho de gestão do acesso e manutenção de direitos sociais pelos aparelhos administrativos estatais é um elemento que merece uma análise cuidadosa quando se pensa na efetivação da cidadania. Faço essa reflexão a partir de dados de uma pesquisa empreendida no setor da Previdência Social Brasileira¹. Inicialmente, entretanto, é necessário expor que assumo o direito enquanto “agenciamento prático de visibilidades (burocracias, instituições etc.) e enunciados jurídicos (doutrina e dogmática jurídica). O poder é a causa pressuposta na configuração e entrelaçamento destes domínios” (MACEDO JR., 1990, p. 174).

O cenário em que a investigação se desenrolou é marcado pelos processos de luta em torno da implementação das reformas estatais da década de 90 no Brasil. As reformas em referência (a “administrativa” e a da “previdência”) tiveram seu “coroamento” legal com as respectivas aprovações das emendas constitucionais 19 e 20, em 1998. Justificadas, pelos seus defensores, devido à “crise fiscal” do Estado, as reformas buscavam objetivos imediatos que diziam respeito à redução de custos e à racionalização de procedimentos para evitar o “comprometimento” tanto do sistema previdenciário quanto do aparelho administrativo. Passados alguns anos tal quadro não se alterou positivamente, o que parece colocar em dúvida os diagnósticos e/ou os remédios receitados. Por outro lado, o debate acerca das reformas produziu e renovou discursos acerca da relação pouco democrática entre o Estado e a sociedade no Brasil. Alguns autores (PEREIRA, 1998; DINIZ, 1997) apontavam as reformas como instrumentos necessários para a ampliação do espaço de democracia e cidadania, na medida em que tornariam as práticas do Estado mais transparentes e criariam mecanismos de controle social sobre as ações estatais.

Meu olhar desloca-se desse enfoque para assumir um outro ponto de vista. A problemática reformista é tomada aqui como um sintoma da rearticulação de saberes e técnicas na reprodução de uma forma política centralizada e centralizadora de gestão da vida dos indivíduos. De forma ampla (e a ser refinada no desenvolvimento do texto), meu interesse se encaminha para os mecanismos que determinam uma certa qualidade de relação

¹ A referida pesquisa envolveu uma investigação junto aos trabalhadores de cinco agências integradas da Previdência Social, no estado do Rio Grande do Sul (Partenon/POA, São Leopoldo, Caxias do Sul, Santa Maria e Canoas).

do Estado com a sociedade e para os instrumentos de mobilização dos agentes estatais (aqueles que trabalham para o Estado) para gerir esta relação.

Assim, examino a relação Estado-sociedade através das práticas de seleção e enquadramento da população ao acesso e à manutenção dos direitos previdenciários. Essas práticas são o cerne das atividades dos trabalhadores previdenciários (funcionários públicos, trabalhadores “terceirizados” e estagiários) nas unidades de atendimento do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), denominadas de agências integradas da Previdência Social (APSs).

Três problemáticas e sua interseção

O processo a ser exposto – em que o trabalho estatal de administração de direitos torna-se um elemento da própria produção destes – ganha sentido a partir da articulação entre três problemáticas que explicitarei de antemão: a do *governamento*, a da sociedade de controle e a do trabalho imaterial.

Vejamus a primeira problemática. Foucault (1995) assume as práticas de *governamento*² como ações que se destinam à (eventual) estruturação da ação dos outros. Foi no século XVI, na Europa, que o problema do *governamento* emergiu sob diversos aspectos: o *governamento* de si mesmo, em uma reatualização do estoicismo; o *governamento* das condutas e das almas empreendido pela pastoral cristã; o *governamento* das crianças estudado pelos pedagogos e o problema do *governamento* dos Estados, pelos príncipes.

É a partir desta multiplicidade de problemas que começa a se gestar um tipo de racionalidade específica, pautada na organização e controle das condutas que têm por alvo a população. Na modernidade, as táticas de *governamentalidade* vão se encontrar profundamente investidas no campo estatal (FOUCAULT, 2000-a). A partir do século XVIII, a Europa viu emergir uma forma política – a biopolítica – que buscava racionalizar os problemas colocados à prática governamental (higiene, raças, natalidade, morbidade etc.) para constituir o conjunto de homens sob um certo território como uma população (FOUCAULT, 1997). No fim do século XIX e início do século

² Seguindo a sugestão de Veiga-Neto (2002), optei por substituir o termo “governo”, utilizado nas traduções brasileiras da obra foucaultiana para designar *gouvernement*, por “governamento”. Esta substituição não busca um sentido final ou verdadeiro para a palavra originária do francês, mas somente conferir um maior rigor ao conceito de modo a distingui-lo do sentido vulgarmente atribuído à expressão “governo” (instâncias político-administrativas como Governo municipal ou estadual etc.). Dessa forma, quando me referir a “governamento” estarei me remetendo à ação de governar. Tal ação, irredutível a uma prática transcendental do Estado, situa-se no plano de imanência de uma rede de poder que se orienta sobre diversos objetos a serem governamentalizados.

XX, os mecanismos de regulação da vida da população vão se estender a fenômenos aleatórios (acidentes, doenças etc.) e universais (velhice) (FOUCAULT, 1999).

Aí se encontra a gênese dos aparelhos administrativos de proteção social que se constituíram em dispositivos importantes dos diversos modelos de *Welfare State* na Europa ou mesmo dos Estados desenvolvimentistas da América Latina. Estes aparelhos são o suporte para a realização das políticas sociais. Segundo Jobert (1985, p. 301), podem ser entendidas como “a regulação política da produção dos homens”. Conforme este autor, as políticas sanitárias e sociais possuem três dimensões distintas: 1) a produção dos homens como espécie biológica (biopolítica da população); 2) a produção dos homens como produtores, isto é, força de trabalho; 3) a produção dos homens como membros da comunidade política, isto é, como cidadãos.

Situando esta problemática no caso estudado, verifica-se que políticas sociais executadas através do INSS têm o objetivo de proporcionar uma remuneração ou serviço aos indivíduos filiados ao seu regime - geralmente são trabalhadores incorporados ao mercado de trabalho formal, contribuintes individuais (autônomos e empresários) e trabalhadores e produtores rurais - e a seus familiares durante os períodos em que cessem suas atividades laborais, seja por incapacidade física ou idade avançada seja por tempo de atividade elevado, tanto em caráter temporal como em definitivo, além de pensões aos dependentes em caso de falecimento ou reclusão carcerária. O instituto também é responsável por oferecer na sua rede de atendimento alguns benefícios “assistenciais” que independem de contribuição para o regime, como os que são designados pela Lei Orgânica de Assistência Social.

A segunda problemática aparece na reflexão de Deleuze (1992), ao levar adiante aspectos latentes da obra de Foucault. Deleuze situou a experiência de vida ocidental neste século em uma transição, desde o fim da II guerra, dessa “sociedade disciplinar” para uma “sociedade de controle”. Essa transição marcaria a constituição de novos dispositivos de poder que se disseminariam e se sofisticariam com enorme rapidez. No entanto, a referida passagem não eliminou totalmente as características do modelo societal anterior, constituindo, em alguns casos, potencializações ou renovações de dispositivos disciplinares.

O advento da “sociedade de controle” marca a mudança de uma forma de organização societal, assentada em técnicas e saberes que forjaram o homem confinado, individualizado, produtor descontínuo de energia, para uma forma na qual o controle é de curto prazo, contínuo e ilimitado, uma sociedade de comunicação rápida e instantânea. Segundo Deleuze (1992, p. 221), a antiga fábrica do disciplinamento, do confinamento dá lugar à empresa do controle contínuo e difuso, da formação permanente. Os

confinamentos se constituíam em “moldes”, já os controles são “modulações”, isto é, uma moldagem que muda a todo instante, que vai de um determinado ponto a outro.

Essa problemática pode ser sentida no mundo em que vivemos; por exemplo, a partir de certas apropriações que vêm sendo feitas das inovações tecnológicas nas áreas da informática e das telecomunicações. O texto mostrará adiante que no INSS tais tecnologias serão utilizadas para desenvolver controles cada vez mais contínuos e sutis, tanto sobre os trabalhadores quanto sobre a população. Hardt (2000), buscando ampliar o alcance do cenário traçado por Deleuze, associa essas mutações dos mecanismos de poder à dinâmica do capitalismo contemporâneo. Assim, estaríamos imersos em uma “sociedade mundial de controle” (HARDT, 2000) ou “império” (HARDT; NEGRI, 2001).

A terceira problemática diz respeito à natureza do trabalho desenvolvido nas burocracias sociais. Esse trabalho se constitui em um elemento central para a compreensão do exercício do *governo*. O trabalho burocrático, assim como as demais atividades do setor de serviços, se encontra na ordem do simbólico, daquilo que envolve a linguagem, a comunicação, os afetos, que produz bens não-tangíveis (serviços, direitos, afetividades), enfim a produção de bens “imateriais”. Tais atividades foram denominadas (HARDT; NEGRI, 2001) de *trabalho imaterial*.

As tarefas dos trabalhadores do INSS envolvem um conjunto de atividades de aplicação de um sistema normativo-legal que regula as obrigações e o acesso aos benefícios deste regime previdenciário à população de filiados. Enfim, essa atividade burocrática centra-se em técnicas de gestão de direitos sociais, especificamente direitos previdenciários. Tal trabalho é exercido por meio de um conjunto de rotinas e procedimentos ritualizados, realizados diariamente pelos funcionários efetivos, terceirizados e estagiários. Esses procedimentos, quando realizados na sua seqüência e forma ritualística, sancionam o acesso a um determinado direito social, como num ato de “magia”³ estatal. Essa dimensão diz respeito ao aspecto analítico e simbólico do trabalho imaterial. Por outro lado, o trabalho nas agências da previdência social não prescinde do trato com o público. Essa dimensão de interação revela o aspecto da sociabilidade e afetividade que envolvem esse tipo de trabalho.

É justamente o trabalho burocrático/imaterial, enquanto eixo da última problemática exposta, que articulará *governo* e novos mecanis-

³ Bourdieu (1989), em seu estudo sobre a formação de elites estatais na França, já havia chamado a atenção para a “magia” do Estado, produzida através de procedimentos formalizados que visam a conferir legitimidade às práticas dos agentes burocráticos.

mos de poder (controle) nos processos contemporâneos de regulação da vida de uma população. Trata-se, então, de analisar o trabalho de administração dos serviços de proteção social realizados pelo INSS.

Saberes burocráticos e trabalho de normalização

A gestão dos direitos previdenciários se dá por mecanismos de seleção e enquadramento ordenados por certos saberes burocráticos. No INSS, que é uma instituição estatal, o saber se organiza em torno do que Bourdieu, Christin e Will (2000) denominaram “ciências de Estado” (*Sciences d’État*), isto é, um conjunto de literaturas anônimas, de ciências práticas constituídas a partir dos saberes burocráticos materializados nos organogramas, regulamentos internos, memorandos, próprios de um trabalho de invenção de rotinas e procedimentos que garantem a própria continuidade do Estado.

No âmbito da Previdência Social, essas ciências práticas são constituídas, principalmente, de decretos, de ordens de serviço e instruções normativas, que são regulamentações administrativas do conteúdo das legislações previdenciárias. São elas que classificam os “objetos” a serem administrados, bem como definem os procedimentos para o cumprimento dos deveres e o reconhecimento dos direitos da população. Isso significa que tais saberes não se reduzem a uma dimensão simbólica ou cognitiva, mas se constituem em um importante instrumento de produção de um regime de verdade sobre os usuários do sistema previdenciário (suas características, os “benefícios” que tais características asseguram etc.).

O conjunto de saberes expressos em uma multiplicidade de leis, instruções normativas, portarias, decretos da previdência social funcionam como um jogo de enunciados que acaba definindo vários objetos: a “qualidade de de segurado”, a “aposentadoria”, a “carência”, o “débito” etc. A emergência desses objetos é acompanhada de uma grade de especificação que opera diferenciações como, por exemplo: entre os que contribuem (empregados, contribuintes individuais) e os que não contribuem (produtores rurais em regime de economia familiar, pescadores artesanais etc.); entre provas documentais (carteiras de trabalho, notas de produtor rural, guias de recolhimento etc.) e provas testemunhais (justificativas administrativas, entrevistas); entre provas plenas (registros definidos por convenção para comprovação de determinadas condições: empregado, companheiro com “união estável” etc.) e início de prova material (registros que podem servir de elemento para comprovar as mesmas condições, mas que devem ser corroborados com testemunhos ou diligências do órgão).

O conjunto de “ciências de Estado” não se limita a definir objetos (“carência”, “tempo de contribuição”, “produtor rural em regime de economia familiar” etc.). A combinação dos enunciados classifica, prescreve as formas de ler indícios e, portanto, de dar existência aos objetos designados. Esse processo acontece quando as práticas discursivas e não discursivas, produzidas pelo Estado, articulam-se e combinam-se em mecanismos de individualização e totalização.

Esse processo se dá a partir de determinados procedimentos de reconhecimento de direitos, denominados, no universo previdenciário, de “concessão de benefícios”. A concessão de um benefício (aposentadoria, pensão por morte, auxílio-doença etc.) pela previdência social é resultado de um conjunto de operações de: a) individualização dos trabalhadores ao constituir a vida dos mesmos como uma unidade, com a obtenção de um número de inscrição como contribuinte/trabalhador, o registro de suas atividades e contribuições, em um documento próprio (como a carteira de trabalho, o carnê de contribuição), combinadas aos saberes sobre os segurados materializados nas “ciências de Estado” etc.; b) totalização sob a forma da construção de uma população de contribuintes, segurados e dependentes, que ocupam um lugar em um banco de dados ou em um arquivo.

Tais operações ganham uma dinâmica a partir de práticas normativas de classificação, análise e encaminhamento de casos, prescritas pelas ciências práticas. A prescrição, portanto, diz respeito aos procedimentos que são adotados para se analisar a vida dos indivíduos, constituí-la como uma unidade e depois agregá-la ao conjunto de beneficiários da Previdência Social. Logo, trata-se de prescrever os modos de atuar dos funcionários para ajustá-los ao exercício do *governo* da população. A atuação dos funcionários envolve procedimentos como consultas a bancos de dados, solicitações de diligências, relacionamento e análise de documentos, manipulação de programas informatizados, realização de entrevistas administrativas, entre outros.

Solicitar àqueles que procuram os serviços previdenciários determinadas relações de documentos é uma das formas de individualização e sujeição que o Estado, pelos seus funcionários, estabelece na relação com a população. A finalidade é imputar aos sujeitos que eles devem provar quem de fato são e demonstrar que se enquadram nas condições exigidas pelos regulamentos administrativos para, então, lhes reconhecer ou não um direito.

Dados construídos a partir da observação nas agências e de entrevistas indicam que quanto mais o segurado analisado tiver passado por situações que a legislação e os regulamentos possam distinguir e classificar (ter sido trabalhador rural, tornar-se contribuinte individual, ter sofrido um acidente de trabalho etc.), maior é a extensão de documentos que lhe são exigidos.

dos e maior o trabalho de enquadramento a ser realizado pelos funcionários. Nesse contexto, não são raros os casos de superestimação da norma, geralmente associados a excessivas documentações exigidas pelos funcionários.

O rigor na exigência da documentação a ser apresentada pelos segurados, muitas vezes superestimando o que as leis dispõem, nem sempre é visto como exagero, mas como precaução por parte dos funcionários. A análise dos dados demonstrou que a desconfiança em relação aos usuários do serviço é uma das características principais da cultura administrativa produzida no âmbito da previdência social. A desconfiança torna-se um princípio que organiza as solidariedades e orienta as maneiras de se aplicar a norma aos outros. Ela se constitui em um elemento importante para consolidar um modo de sujeição às normas. O receio de se ver envolvido em uma denúncia de fraude e responder a um inquérito na Polícia Federal, ou mesmo ter o seu trabalho colocado sob suspeita⁴ pela auditoria do INSS fazem parte do cotidiano de trabalho nas agências⁴, conforme o depoimento de vários funcionários efetivos.

Em conversas entre chefias e subordinados, ou mesmo entre colegas, freqüentemente, são trocadas experiências sobre maneiras de “se resguardar”. Essas conversas podem envolver desde a exigência de documentos complementares para esclarecimento de dúvidas que possam “comprometer” o trabalho do funcionário até mesmo a divulgação de nomes de empresas, advogados ou despachantes envolvidos em denúncias de fraude, com os quais os servidores devem “tomar cuidado” ao realizar um atendimento ou analisar um processo.

Há uma representação muito arraigada entre os funcionários de que os usuários não são sujeitos confiáveis e que os meios de controle sobre os mesmos devem ser permanentemente aperfeiçoados. Esse discurso é perfeitamente compatível com o exercício das normalizações e regulamentações estatais, ainda que pareça estranha e contraditória com a idéia de uma efetiva cidadania. Para governar os outros (finalidade das práticas estatais que se evidenciam no trabalho dos previdenciários), é preciso saber governar-se a si mesmo. A identidade de trabalhador previdenciário está associada à “legitimidade” do cumprimento das normas e ao exercício cuidadoso das práticas

⁴ A Polícia Federal é a encarregada de investigar crimes que envolvam órgãos públicos federais, quando há denúncias de fraudes ou irregularidades, envolvendo atos de funcionários públicos no exercício de suas funções. A auditoria do INSS examina os processos administrativos em busca de irregularidades. Caso ela avalie, por intermédio dos seus processos de investigação de irregularidade, que houve erro administrativo, o funcionário será objeto de advertência. Nos casos em que for constatada fraude, isto é, casos em que o funcionário sabia da irregularidade e a permitiu por omissão ou má fé, é aberto processo administrativo disciplinar. Esse processo pode culminar na demissão do funcionário.

de controle. O cuidado de cada trabalhador na realização atenciosa de cada tarefa é uma forma de sujeição à própria lógica reguladora do universo estatal. Este é o modo recorrente de se integrar a essa ordem social.

A partir de 1995, verificou-se no INSS uma enorme produção de ordens de serviço, portarias, instruções normativas que são instituídas e modificadas em uma velocidade que se intensifica cada vez mais. As condições de produção, circulação e tempo de vida dessas ciências práticas podem ser objeto de um outro estudo, porém minha preocupação agora é com os seus efeitos. Articuladas a uma outra dimensão do processo de reforma estatal no país, a “reforma da previdência”, essas ordens de serviço e instruções normativas não somente se tornaram numerosas como também se tornaram mais minuciosas. Dessa forma, ampliou-se também o conjunto de elementos necessários para o reconhecimento de direitos e os procedimentos a serem realizados pelos funcionários a cada atendimento. Tal fenômeno tornou mais “exigentes” as formas de reconhecimento de direitos.

A produção intensa dos regulamentos tem seus reflexos nas formas de transmissão e difusão dos mesmos. O acompanhamento diário dessas alterações, nas interpretações e nas formas de aplicabilidade da legislação, dificilmente é feito pela maioria dos funcionários. De acordo com os entrevistados, geralmente, são os chefes, supervisores e alguns funcionários antigos (“encarnados em legislação”) que lêem, interpretam e repassam as informações, oralmente, aos demais funcionários. Esses personagens acabam se constituindo em “mediadores”, sem os quais as informações e regras de trabalho não conseguem se difundir, uma vez que a forma hegemônica de sua transmissão é através das práticas orais.

As referidas informações nem sempre conseguem chegar a todos na divulgação “boca-a-boca” ou, por vezes, são “distorcidas”. Tal fato às vezes produz situações “contraditórias” em uma mesma agência, quando um funcionário realiza uma tarefa, em uma determinada situação, de um jeito e outro funcionário, na mesma situação, realiza-a de outra maneira. Quando ocorrem os conflitos interpretativos, geralmente são resolvidos recorrendo-se ao mediador, em cuja competência o funcionário tem confiança pessoal.

O locus de práticas de governo

Palco de interações, não raro conflituosas, entre o aparelho administrativo de proteção social brasileiro e uma população potencialmente assistida, as agências da Previdência Social (APSs) são os locais onde os serviços prestados pelo INSS são disponibilizados. Situar tais agências em um campo propriamente social implica reconhecê-las, por um lado, como espaço administrativo para busca de reconhecimento de direitos e, por outro lado,

como espaço de trabalho de agentes envolvidos na administração do acesso a esses direitos.

Diariamente, as agências se vêem tomadas por um numeroso contingente de pessoas em busca da obtenção de determinados “benefícios” (aposentadorias, pensões, “auxílios-doença” etc.), a regularização de sua condição de contribuinte individual ou de empresa sujeita à legislação previdenciária (pagamento de prestações em atraso, inscrição como contribuinte, obtenção de certidões negativas de débito etc.) ou, ainda, para realizar procedimentos estabelecidos pelo instituto cuja finalidade é garantir a continuidade dos “benefícios” percebidos (atualizações de endereço, cadastramento de procuradores, apresentação de certidões etc.).

As atividades reguladoras do recolhimento de contribuições previdenciárias e de reconhecimento de direitos envolvem o trato direto com a população usuária dos serviços, tal como já foi afirmado. Embora o “atendimento ao público” não seja exercido por todos os trabalhadores, todas as solicitações, formalizadas em processos ou não, são encaminhadas a setores internos para análise e resolução. Essas atividades revelam o circuito de enquadramento de segmentos sociais em categorias formuladas no campo jurídico e estatal, para normalizar e regular a vida de um contingente populacional.

Nas agências investigadas, notou-se que a disposição espacial é um dos elementos que organiza a interação entre população e trabalhadores “previdenciários” no referido circuito. As disposições arquitetônicas das unidades de atendimento do INSS foram remodeladas em um recente programa de “modernização”⁵. Durante o trabalho de campo verificou-se que em cada agência há uma divisão entre “balcão” (local onde se realiza o atendimento ao público e praticamente todas as operações de enquadramento da população) e “retaguarda” (local onde a maioria dos processos em andamento nas agências são resolvidos), e esta divisão não é somente de função, mas delimitada espacialmente.

O “balcão” das agências é o local onde se realiza a “habilitação” dos pedidos de benefício, além de outros procedimentos de regularização de contribuições e de manutenção da continuidade dos benefícios. A “habilitação” é o termo produzido pelas “ciências de Estado” para designar o conjunto de

⁵ O Programa de Melhoria da Qualidade do Atendimento (PMA) foi criado em 1997, instituindo, entre outras coisas, a ouvidoria, a obtenção de informações sobre a Previdência pela internet e em quiosques de auto-atendimento, a criação e a referida transformação dos antigos postos de benefício em agências integradas (com prestação de serviços de arrecadação, fiscalização e benefícios) com novo layout e horário ampliado de atendimento ao público. Com exceção da transformação das agências, cujo processo foi mais lento e não se completou pela ausência de recursos financeiros, as estratégias restantes foram realizadas muito rapidamente.

procedimentos necessários para que uma solicitação de benefício seja analisada. Tais procedimentos correspondem ao levantamento dos dados de identificação e residência dos requerentes (números e informações das carteiras de identidade, de trabalho e CPF, endereço etc.), dos períodos de contribuição para o regime previdenciário (comprovação e soma do “tempo de serviço” registrado em carteira de trabalho, de contribuições pagas em “carnês”, de atividade rural relacionada em notas fiscais de produtor rural etc.), e do valor das contribuições realizadas para fins de cálculo do benefício a ser recebido.

Essas são as operações básicas e, conforme a circunstância apresentada pelo pedido de um segurado, classificadas pelas “ciências de Estado” (benefícios decorrentes de doenças ou acidente ou aposentadoria por exposição a agentes insalubres, por exemplo), são acrescentados outros procedimentos burocráticos (preenchimento de formulários específicos, entrevistas, apresentação de atestados médicos etc.). Cabe salientar que o sentido dessas rotinas de trabalho é forjado dentro dos princípios de “desconfiança” descritos anteriormente.

A delimitação dos espaços de trabalho produz zonas de luz que tornam visíveis e, portanto, disciplináveis as atividades dos trabalhadores na previdência social. Os funcionários que fazem o atendimento direto ao público ficam expostos a toda a população, que busca atendimento nas agências em um salão onde os usuários podem visualizar o que cada atendente faz. Essa visibilidade é possível porque os salões são amplos, onde qualquer usuário ou qualquer funcionário consegue enxergar toda a área de atendimento, de qualquer ponto em que se encontre. Pressionados pela quantidade de pessoas, que aguardam atendimento e que os próprios funcionários também visualizam na sua totalidade, praticamente se eliminam os tempos mortos entre um e outro atendimento.

Nessa nova distribuição espacial, o lugar das chefias e supervisores deixou de ser em salas fechadas⁶ e passou a ser em mesas atrás dos balcões de atendimento, podendo ver os funcionários e a população e serem vistos pelos mesmos. Percebe-se então que a vigilância hierárquica se torna mais eficiente devido a esse regime de visibilidade, mas também os chefes estão submetidos, pelo mesmo mecanismo, à pressão dos funcionários (na resolução imediata de casos mais complexos ou conflituosos) e da população (cujo apelo à autoridade imediata se torna mais próximo).

É freqüente a interpelação dos funcionários às chefias e supervisores, para resolução de problemas que envolvem desde a interpretação da legisla-

⁶ Faz exceção uma agência na região metropolitana de Porto Alegre (São Leopoldo), cujo projeto arquitetônico de modernização da mesma preservou a sala da chefia como um ambiente à parte.

ção até a manipulação dos programas informatizados. Por outro lado, quando o usuário não se convence com a explicação acerca de determinado assunto ou revela inconformidade com alguma situação, prontamente ele deseja contatar com o chefe. A reunião, em um mesmo espaço, de funcionários e chefias, somada a proximidade visual destes com os usuários dos serviços, funciona como um mecanismo de controle permanente sobre o trabalho.

No espaço da “retaguarda”, geralmente separado por uma parede divisória, não há visibilidade da população sobre o exercício do trabalho e torna-se mais descontínuo o controle hierárquico. Somente os funcionários que realizam os trabalhos mais complexos ou com maior responsabilidade (servidores efetivos e alguns terceirizados), ou ainda aqueles que trabalham em atividades de apoio administrativo (geralmente estagiários) estão fixados nesse local. A atividade de atender ao público representa a maior distinção entre o espaço do “balcão” e o da “retaguarda”, na representação dos trabalhadores previdenciários. O trabalho de contato direto com o público é tido como “estressante” e a presença da população usuária é entendida como um fator de pressão sobre o exercício das atividades. As palavras deste funcionário são ilustrativas:

Atender o público é muito desgastante. Com o tempo a gente se estressa. Alguns segurados vêm e te agradecem, outros já vêm soltando as patas. Eles já vêm com uma carga de frustração, de problemas. Então, eu prefiro trabalhar na retaguarda, né? Só se atende quando chamam a gente lá na frente pra saber o que a gente quer com determinada exigência que a gente fez num processo. Antes se fazia tudo na frente do segurado: análise e atendimento ao público. Às vezes, “fazer” uma aposentadoria durava até 2 horas. Eu acho que se analisa melhor sem a pessoa ali te pressionando. Hoje, eu faço mais processos que antes. Até porque ele já está “habilitado”, encaminhado com os dados no computador, né? (A, Funcionário Efetivo, Agência Metropolitana).

Os trabalhadores no espaço da retaguarda são mais numerosos nas agências Partenon e São Leopoldo. Em Caxias do Sul e Santa Maria há, geralmente, apenas dois ou três funcionários fazendo atividades de retaguarda respectivamente no setor de benefícios e de arrecadação. Na APS Canoas não há trabalhadores exercendo essas funções, à exceção de alguns funcionários do setor de arrecadação.

No espaço da “retaguarda”, práticas de brincadeiras e de intervalos no trabalho são possíveis, embora os trabalhadores desse local estejam submetidos a outros tipos de regulação como mostrarei. São justamente nos recintos fechados ou protegidos da visão do público (sala de reuniões, “retaguarda”, cozinha) onde se dão as conversas, tomam-se os “cafezinhos”, fazem-se brincadeiras, enfim, realizam-se as pequenas fugas do trabalho. Semelhante ao que Goffmann (1999) denominou de “bastidores”, a “retaguarda”, a cozinha e os corredores são os lugares onde a trama do trabalho se ensaia, se reformula e onde muitas decisões se definem. Nos encontros nesses espaços fechados, freqüentemente podem ser vistos funcionários discutindo sobre algum “caso” difícil ou peculiar de ser resolvido.

Porém, lá é, também, o lugar do não-trabalho, isto é, o local de uma micro-resistência ao controle laboral, mesmo não consciente, que se evidencia em práticas nas quais o trabalho não é a referência central. A pesquisa mostrou que lá se pode conversar sobre futebol, a “novela das oito”, a política, contar piadas, fazer brincadeiras “jocosas” etc., ainda que para os funcionários de balcão, isso aconteça sob o limite temporal de um “cafezinho”, de um lanche ou de um encontro fortuito entre colegas que foram “procurar um processo” ou fazer uma “consulta” à legislação.

Os funcionários de retaguarda, embora encontrem espaços para desenvolver uma sociabilidade mais lúdica, têm nos controles não institucionalizados os principais instrumentos de pressão sobre o trabalho. Os processos em cima das mesas ou enchendo as gavetas somam-se aos relatórios estatísticos de processos sem resolução. A iminência de visitas do gerente ou de outras autoridades alimenta a disposição em tentar colocar a agência “em dia” (isto é, sem acumular serviços iniciados há muito tempo), compondo o cotidiano de chefias e funcionários.

A pressão para colocar as agências em dia é um sintoma das mudanças operadas no processo de modernização: a introdução de controles cada vez mais contínuos e permanentes. Tais controles demonstram como o universo estatal é atravessado por alguns elementos presentes no mundo empresarial capitalista.

Novas tecnologias e controle contínuo

A governamentalidade disciplinar passou a combinar-se com mecanismos de controle contínuo, tal como pensou Deleuze (1992). Tal fato se deve à gradual e parcial incorporação de uma lógica empresarial no INSS (ainda não muito forte) e, principalmente, ao uso intensivo e combinado de tecnologias informáticas e estatísticas. As tecnologias telemáticas (combinação de tecnologias de telecomunicação e informática) e estatísticas se articu-

lam também com os mecanismos de distribuição espacial para o exercício do controle sobre as atividades dos funcionários. Esse controle faz parte, ele mesmo, do controle da população. Isso significa que o potencial de regulação do regime de visibilidade do trabalho se amplia, também expandindo, concomitantemente, os mecanismos de regulação da população.

Durante a década de 90, as unidades de atendimento do INSS experimentaram a introdução massiva de equipamentos e sistemas de informática. Vários procedimentos como preenchimento de formulários, cálculos de tempo de serviço e remuneração dos benefícios, entre outros, deixaram de ser realizados manualmente. A partir de 1997, com a introdução gradual de tecnologias “on-line” nos sistemas informatizados, muitas tarefas passaram a ser realizadas em “tempo real”, isto é, sua efetivação ocorria conforme os funcionários iam praticando comandos nos computadores. Atualmente, a execução de praticamente todas as tarefas relacionadas à concessão e manutenção de “benefícios” previdenciários está adscrita ao uso de computadores.

A partir da informatização também foi possível saber tudo o que foi feito, por exemplo, em um “benefício”, pois todos os procedimentos estão registrados no sistema informatizado e podem ser acessados pelas chefias ou mesmo por qualquer funcionário. O acesso pode ser feito através do número do benefício ou pela matrícula do funcionário. Assim, é possível não só identificar o que foi feito em cada benefício desde a sua “concessão”, passando pela sua “manutenção” (conjunto de procedimentos realizados durante a continuidade da existência do “benefício”) até o momento de sua cessação e, inclusive, quem os fez. Esse controle de quem fez deve-se ao fato de cada funcionário possuir uma senha para operar o sistema, com o que, portanto, a cada procedimento realizado no sistema é possível saber quando, onde e quem o fez.

Aqui se encontra o terreno da articulação entre as tecnologias telemáticas e estatísticas. À medida em que se tornou possível saber cada procedimento que é feito nos computadores, também se tornou possível classificá-los, organizá-los em indicadores e medi-los. Minard (2001) assinalou que, na França do Antigo Regime, o desenvolvimento da estatística industrial estava indissociado da produção de uma “vontade de saber” da administração do Estado. No caso da previdência social brasileira esta racionalidade também se faz presente no seu recente processo de modernização.

Em 1994, foi instituído o “ranking” entre gerências do seguro social em todo o Brasil. Esse “ranking” se constituiu em um instrumento que atribuía posições hierarquizadas, segundo critérios de produtividade, a postos e gerências do seguro social, a partir de levantamentos estatísticos da quantidade de processos de concessão de benefícios solicitados em cada posto e do

tempo de resolução desses processos. Esse instrumento avaliava, assim, as gerências e os postos que estavam sob sua jurisdição.

Quando é “dada entrada” (formalização de um pedido) em um processo e este não é resolvido imediatamente, ele passa a ser um processo “represado”, ou seja, a resolução não foi concluída. Geralmente, os processos em “represamento” são relativos a benefícios como auxílios-doença e aposentadorias, pois estes demandam um número maior de procedimentos ou não podem ser realizados no momento do atendimento ao usuário.

Os processos acumulam-se devido às crescentes rotinas de trabalho para cada pedido de benefício e ao exíguo número de funcionários para concluir tais procedimentos. O uso das tecnologias informáticas racionalizou muitas práticas ao intensificar um trabalho realizado por um quadro cada vez menor de funcionários. No entanto, a demanda por serviços é permanente, renovando-se diariamente. E devido a mecanismos que tornam visíveis os fluxos dessa demanda, produz o “represamento”, que se reproduz continuamente. Afinal, como afirmou Deleuze (1992, p. 221): “nas sociedades de disciplina não se parava de recomeçar (...) enquanto nas sociedades de controle, não se termina nada...”.

Chefias, supervisores e funcionários de retaguarda consultam diariamente um módulo chamado INFGER (informações gerenciais) em um dos sistemas corporativos, no qual é possível visualizar a quantidade de processos “represados”, isto é, sem resolução ou ainda não concluídos. Estes relatórios estatísticos são utilizados pelos superiores hierárquicos para pressionar os funcionários, exigindo a redução do número de processos “represados” e a sua resolução em períodos curtos.

De acordo com o trabalho de campo, quando os processos não são passíveis de resolução em períodos curtos – eles podem variar de 15 a 40 dias, dependendo da orientação da chefia de cada agência –, é feito o encerramento ou indeferimento desse processo no sistema, para aparecer nos indicadores de desempenho como concluído. Após a realização de uma análise mais cuidadosa, ou de uma diligência, ou ainda após o cumprimento de uma exigência feita ao segurado, o processo é reaberto e concedido. No momento de concluir esses processos, são informados códigos de despacho (comandos necessários à conclusão de pedidos de benefício) referentes a pedidos de recurso (de decisões contestadas do INSS pelos segurados) ou revisão (pedidos em que o segurado apresenta nova documentação para ser analisada). Esses códigos de despacho permitem que o sistema não compute o tempo de resolução do processo desde a data do pedido de benefício, mas desde a sua reabertura. Assim é possível manipular os prazos de resolução dos processos para a obtenção de bons índices de desempenho no *ranking* entre agências. Esta prática foi verificada em algumas agências, mas não

existem elementos empíricos para saber se ela é generalizada em toda a amostra.

A multiplicidade de dados sobre os segurados e contribuintes, que os aplicativos e programas corporativos permitem acessar e manipular, potencializa a produção da “vontade de saber” tramada nas práticas de gestão. Em várias entrevistas, o aperfeiçoamento dos sistemas informatizados, para oferecer novas informações e rotinas de controle sobre essas informações, é saudado pelos funcionários, como neste depoimento:

Olha, esses sistemas aí ajudam um monte. Eu acho que eles (os segurados) nem imaginam que a gente pode confrontar os salários, saber se o cara trabalhou mesmo na empresa, essas coisas sabe? Pô, isso dá uma sensação ... acho que de segurança, né? Imagina o que não deve ter passado antes disso, qualquer um podia ir lá e forjar um contrato falso ou colocar qualquer salário na rsc (relação de salários de contribuição). Era mais fácil fraudar a previdência, hoje não! (C, funcionário efetivo, agência metropolitana).

Este caso ilustra como o Estado, na condição de uma potência que se apropria dos recursos tecnológicos, invade o espaço da produção de desejos. Ele mesmo torna-se um fluxo participante da subjetivação dos trabalhadores previdenciários, fazendo com que muitas vezes o “prazer da subjetivação” coincida com o “prazer do controle”. Tal fenômeno de coincidência é cada vez mais recorrente na contemporaneidade, conforme Cardoso Jr. (2002, p. 196).

Deslocando o olhar para outra dimensão da relação entre processos de subjetivação e controle neste cenário, verificou-se que as orientações de chefias e supervisores são para que, durante cada atendimento, seja falado apenas o imprescindível para realizar o solicitado pelo segurado. Conversas sobre outros assuntos devem ser evitadas, inclusive para não aumentar o tempo de espera das demais pessoas a serem atendidas. Segundo uma chefia de uma agência da região metropolitana, “o pessoal às vezes dá muita bola para o cliente, ficam conversando demais com um segurado quando há vários para atender. E tem uns que ficam com pena dos segurados, principalmente o pessoal contratado (“terceirizados”) que são novos aqui, não dá pra enrolar, criar falsas ilusões”. Todas as prescrições parecem tentar evitar que os funcionários sejam afetados pelos segurados, pelos seus problemas, ou mesmo por temas que fujam à esfera do trabalho.

Nas entrevistas, alguns funcionários, especialmente os “terceirizados”, admitiram que no “balcão” se deixam afetar pelo segurado e seus proble-

mas, mas que em muitos casos “não há o que fazer”, isto é, o requerente não preenche as condições para obter o solicitado. Outros relatam que, algumas vezes, chegam a ficar conversando sobre futebol e até política, compartilhando com o segurado a inconformidade com as legislações e com os atos do governo federal.

Nesses momentos, os trabalhadores previdenciários abandonam o território da desconfiança e da produtividade do trabalho para deixar se afetar por aquele que está do “outro lado do balcão”. São “linhas de fuga” aos mecanismos de controle, que se processam na possibilidade da construção de outras sociabilidades. Cabe salientar que tal situação é respaldada pela imanência dos processos de interação, comunicação e cooperação inerentes ao trabalho imaterial. A interação com o público e com os colegas, para os trabalhadores que atendem à população, é anterior às técnicas e saberes que buscam controlá-la. A comunicação e interação no trabalho imaterial não é predeterminada pelo poder. Elas são objeto de captura pelas relações de poder.

Considerações finais

Muitas são as faces das dinâmicas de produção de direitos. As ciências sociais têm explorado bastante o conjunto de lutas sociais empreendidas por associações, sindicatos, movimentos sociais e ONGs pela definição de direitos, bem como os processos que conduzem à consagração jurídica de tais prerrogativas conquistadas. Ao longo deste artigo busquei deslocar o olhar para uma dimensão às vezes negligenciada: a do trabalho estatal de gestão dos direitos. À medida em que os aparelhos estatais produzem mecanismos para regular o acesso e a manutenção a serviços oriundos da consagração jurídica (legal) de direitos, o trabalho realizado nos aparelhos administrativos estatais se constitui em uma fase menos aparente do processo de produção de direitos.

O direito é um agenciamento prático de visibilidades e enunciados jurídicos, tal como havia afirmado Macedo Jr. (1990). Isto é, o direito se efetiva no terreno das relações estratégicas entre os enunciados jurídico-administrativos e os procedimentos institucional-burocráticos. Afinal, enquanto os direitos sociais não são formalmente reconhecidos pelas instâncias estatais, sua existência é virtual.

O trabalho imaterial de manipulação das “ciências de Estado” oferece as regras de julgamento que vão orientar as rotinas (cada vez mais adscritas a sistemas informatizados) de seleção e enquadramento de segmentos populacionais no universo de distribuição de direitos sociais. O reconheci-

mento dos direitos depende em alguma medida da interpretação do funcionário ao manipular as referidas ciências práticas e, principalmente, do conteúdo explícito das portarias, instruções normativas e outros documentos administrativos que produzem a interpretação das burocracias sociais sobre aquilo que está disposto nos códigos legais. Não raro, a interpretação particular dessas burocracias desdobra uma outra fase na produção dos direitos: aquela que é realizada pelo aparelho judiciário, quando os indeferimentos produzidos pelo INSS são questionados judicialmente.

Nestas últimas considerações, é prudente e adequado fazer emergir novas questões que prolonguem e aprofundem a reflexão iniciada, ao invés de ensaiar palavras propriamente conclusivas. Assim, seria pertinente indagar: que tipo de relação entre Estado e Sociedade está se produzindo com o refinamento de técnicas de controle sobre o acesso da população aos direitos sociais? Ou ainda: os mecanismos que articulam e refinam “ciências de Estado” e técnicas de controle sobre funcionários e população não seriam úteis para reclassificar e/ou excluir certos indivíduos ou grupos, no interior da população assistida pela Previdência Social, de forma mais sutil? Talvez as respectivas respostas ainda sejam um devir em gestação na correlação entre as forças sociais envolvidas.

Referências Bibliográficas

BENITES, Luiz Felipe Rocha. *Controle, Governo e Subjetividade: um estudo sobre o trabalho na Previdência Social no RS*. Porto Alegre: UFRGS, 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

BOURDIEU, Pierre. *La Noblesse d'État: grands écoles et esprit de corps*. Paris: Minuit, 1989.

BOURDIEU, Pierre; CHRISTIN, Olivier.; WILL, Pierre-Étienne. Sur la science de l'État. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris : Seuil, n.133, p. 3-9, 2000.

CARDOSO JR., Hélio Rebello. Foucault e Deleuze em co-participação no plano conceitual. In: RAGO, Margareth et al. (orgs.). *Imagens de Foucault e Deleuze: ressonâncias nietzschianas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

DELEUZE, Gilles. *Foucault*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (orgs.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: EdUnB/ENAP, 1997.

FOUCAULT, Michel. O Sujeito e o Poder. In: DREYFUS, Hubert; RABINOW, Paul. *Michel Foucault: uma trajetória filosófica para além do estruturalismo e da hermenêutica*. Traduzido por Vera Porto Carrero. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

_____. *Resumo de Cursos do Collège de France (1970-1982)*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

_____. *Em Defesa da Sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. *Microfísica do Poder*. 15. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000-a.

_____. *Vigiar e Punir: história da violência nas prisões*. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2000-b.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

JOBERT, Bruno. Les Politiques Sociales et Sanitaires. In: GRAWITZ, M.; LECA, J. (orgs.). *Traité de Science Politique*. Paris: PUF, 1985.

MACEDO JR., Ronaldo Porto. Foucault: o poder e o direito. *Tempo Social*, São Paulo, v. 2, n.1, p. 155-176, 1990.

MINARD, Phillipe. Volonté de Savoir et Emprise d'État: aux origines de la statistique industrielle dans la France d'Ancien Regime. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris: Seuil, n. 133, p. 63- 71, jun. 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos do MARE da Reforma do Estado*, n° 1/ 98. Disponível em: < <http://www.mare.gov.br> > Acessado em 15 nov. 1998.

_____. Post Scriptum sobre as sociedades de controle. In: _____. *Conversações*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.

VEIGA-NETO, Alfredo. Coisas do governo ... In: RAGO, Margareth et al. (orgs.). *Imagens de Foucault e Deleuze: ressonâncias nietzschianas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.