

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 49
Número 3
Jul-Set 1998

Novas tendências do mercado de trabalho
Benjamin Coriat

Fundamentos para uma política de carreiras no contexto da reforma gerencial
Marcelo de Matos Ramos

Sistema de avaliação e premiação por resultados da Embrapa
Alberto Duque Portugal, Antônio Flávio Dias Ávila, Elísio Contini e Geraldo da Silva e Souza

A presença do Estado no setor saúde no Brasil
Susete Barboza França

Seguridade Social no Brasil
Tatiana Vargas de Faria Baptista

O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal
João Geraldo Piquet Carneiro

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 49

Número 3

Jul-Set 1998

Conselho editorial

Regina Silvia Pacheco — presidente
Edson de Oliveira Nunes
Evelyn Levy
Marcus Faro
Maria Rita G. Loureiro Durand
Tânia Fischer
Vera Lúcia Petrucci

Colaboradores (pareceristas ativos):

Antonio Augusto Junho Anastasia; Antonio Carlos Moraes Lessa; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Roberto Pio da Costa Filho; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Eli Diniz; Érica Máximo Machado; Ernesto Jeger; Fernando Abrucio; Jacques Velloso; José Geraldo Piquet Carneiro; José Mendes; Ladislau Dowbor; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Marcus Faro de Castro; Maria das Graças Rua; Maria Rita G. Loureiro Durand; Moema Miranda de Siqueira; Olavo Brasil de Lima Júnior; Paulo Modesto; Sérgio Azevedo; Teresa Cristina Silva Cotta.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Franco César Bernardes

Supervisora de produção gráfica

Fatima Cristina de Araujo

Revisão

Karla Guimarães
Maria Elisabete Ferreira

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Danae Carmen Saldanha de Oliveira Alves

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (061) 445 7095 / 445 7096 — Telefax: (061) 245 6189

© ENAP, 1981

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) — Exemplar avulso: R\$ 12,00

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —
v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 49, n.3 (Jul-Set/1998). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública - Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 3
Jul-Set 1998

Novas tendências do mercado de trabalho <i>Benjamin Coriat</i>	5
Fundamentos para uma política de carreiras no contexto da reforma gerencial <i>Marcelo de Matos Ramos</i>	29
Sistema de avaliação e premiação por resultados da Embrapa <i>Alberto Duque Portugal, Antônio Flávio Dias Ávila, Elísio Contini e Geraldo da Silva e Souza</i>	59
A presença do Estado no setor saúde no Brasil <i>Susete Barboza França</i>	85
Seguridade Social no Brasil <i>Tatiana Wargas de Faria Baptista</i>	101
<i>Ensaio</i> O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal <i>João Geraldo Piquet Carneiro</i>	123

Novas tendências do mercado de trabalho¹

Benjamin Coriat

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 3
Jul-Set 1998

1. Introdução

O presente texto tem por objetivo, nas condições de ruptura da relação salarial fordista que está acompanhada por uma elevação brusca do desemprego, tentar refletir sobre algumas das novas características que esta relação assume. A partir de então, começam a emergir diferentes variantes de configurações “pós-fordistas” da relação salarial e da relação de emprego. A análise proposta refere-se somente aos grandes países capitalistas completamente desenvolvidos, que conheceram um período longo do estabelecimento e afirmação do fordismo, bem como as relações de trabalho e de emprego que lhes são próprias.

Antes de proceder ao exame das tendências atuais, proponho voltar à noção de “relação salarial”, introduzindo uma categoria nova — a da “pressão salarial” — bastante útil à reflexão. Em primeiro lugar farei uma caracterização teórica sobre as mutações que hoje conheço da relação salarial. Em seguida esboçarei — baseado na construção de mini-cenários — uma perspectiva sobre algumas grandes tendências atuais.

2. Pressão salarial, relação salarial, relação de emprego

É por analogia com os conceitos tirados da teoria da moeda — e especialmente com a noção de “pressão monetária” — que a noção de “pressão salarial” pode ser definida.

Relembramos, para começar, que em teoria monetária a “pressão salarial” designa a necessidade, para as autoridades monetárias, de

Professor
de Ciências Eco-
nômicas, Dire-
tor do Centre de
Recherche en
Economie
Industrielle —
CREI,
Université
Paris 13

reproduzir a moeda como equivalente das mercadorias, na sua tripla função: de contagem, de intermediária das trocas e de reserva dos valores. Num regime fundado sobre a troca generalizada no mercado, a “pressão monetária”, assim definida, constitui uma condição de existência da própria troca, uma exigência absoluta de toda política econômica. Se as autoridades públicas, garantidoras em última instância, não satisfizerem esta pressão, ocorrerá a vinda de crises sistemáticas de grande extensão, das quais uma das expressões mais manifesta é o desenvolvimento de formas agudas de inflação (algumas vezes hiper-inflação), cujos efeitos desagregadores manifestam-se sobre o conjunto da economia e do corpo social.

Por analogia, admite-se que nas sociedades de capitalismo plenamente desenvolvido exista uma pressão salarial, se se coloca a necessidade de reprodução do assalariado para o capital (quer dizer, a relação salarial entendida como a troca da força de trabalho por dinheiro), como modo hegemônico de reprodução dos indivíduos, além da totalidade social que eles constituem e na qual estão inseridos.

A noção de “relação salarial” à qual nos referimos exige, por sua vez, ser melhor definida e detalhada. Nós o faremos caracterizando-a em referência à “relação de trabalho”, que é mais englobante, e da qual ela deriva. O motivo da distinção que nos propomos a realizar aparecerá claramente ao longo dessas notas.

A noção de “relação de trabalho”, como sabemos, designa uma realidade extremamente vasta², cuja essência combina e articula, sob um vocábulo único, níveis múltiplos de análise da relação capital-trabalho nas sociedades fundadas sobre o assalariado. Esta definição bastante extensiva é perfeitamente adequada aos níveis macro-econômicos e macro-sociais de análise. Assim, ela se mostra especialmente eficaz e útil, notadamente para caracterizar os regimes de acumulação e de crescimento em períodos históricos longos, a partir dos traços centrais ligados à relação capital-trabalho. Particularmente, esta noção — e as categorias que lhe são associadas — permite colocar em evidência (ou esclarecer sob uma nova luz) certos determinantes e fórmulas-chaves que dizem respeito às condições de obtenção e de divisão dos ganhos de produtividade entre os grandes atores sociais³.

Entretanto é forçoso constatar que se a noção macro-econômica conserva seguramente, em seu nível, sua pertinência nesta fase de mutações aceleradas, cada uma das dimensões componentes da “relação de trabalho” possuem evoluções próprias, e estas se desenvolvem segundo modalidades e ritmos diferentes. Nestas condições, torna-se útil construir categorias intermediárias mais elaboradas, permitindo apreciar com maior precisão as evoluções particulares de cada uma das dimensões constitutivas da “relação de trabalho”.

Para responder a tal necessidade, propomo-nos aqui definir a categoria da “relação salarial”. Deste ponto de vista, a relação salarial,

repitamos, como um dos componentes que estrutura a relação de trabalho, pode ser definida primeiramente a partir de dois traços essenciais:

a) é uma relação contratual que representa os indivíduos livres numa situação de troca, mesmo se dentro desta relação se manifestem relações assimétricas entre o alugador de sua própria força e aquele que adquire o direito de uso, o que dá à relação salarial características muito particulares e singulares⁴; a arte do gestor da mão-de-obra consiste em conseguir o esforço de maior qualidade e intensidade possível, no tempo durante o qual ele detém o direito de uso⁵ garantido pelo contrato de trabalho, que o liga ao assalariado;

b) é uma relação monetária “direta”, que consiste na troca de tempo (de trabalho) por dinheiro, mesmo se o salário que sanciona esta relação obedeça a regras de formação e evolução, em parte determinadas pelas disposições legais, regulamentares ou contratuais (notadamente sob a forma de convenções coletivas) estabelecidas fora da estrita relação “pessoal” e direta, que liga as pessoas contratantes no mercado de trabalho.

Estes dois traços não são suficientes, portanto, para definir a totalidade da relação salarial tal qual ela está afirmada e adiantada nas sociedades salariais plenamente desenvolvidas. Com efeito, nestes tipos de sociedade, como tal relação tornou-se hegemônica, gerou para o capital, considerado no seu conjunto, uma contradição essencial entre reprodução “cotidiana” da força de trabalho e sua reprodução “de longo prazo”⁶. É que a reprodução da relação salarial supõe que o modo “troca de tempo de trabalho por dinheiro” permite a reprodução dos indivíduos sociais na totalidade que eles representam, e segundo procedimentos que permitem uma reprodução “intergeracional” dos assalariados. Na falta disto, se a relação monetária “direta” não pode possibilitar que isso aconteça, torna-se necessário uma relação monetária “complementar” (designada sob o nome “relação de transferência ligada”), assegurando diferentes modalidades de complemento e de “sutura” que a relação salarial direta, na sua própria ordem, não pode realizar: trocas entre pessoas “livres”, sancionadas em um contrato.

Praticamente é isto que acontece, quando as “bases domésticas”, a partir das quais se fazia uma parte essencial da reprodução da força de trabalho social, encontram-se destruídas ou têm seu papel diminuído⁷. Desde então, tem sido estabelecido o regime do salário. Neste quadro, o essencial da reprodução “cotidiana” foi coberto pelo salário “direto”, enquanto que para enfrentar as dimensões da reprodução “longa”, foi necessário colocar em prática modalidades de transferências monetárias aos assalariados, distintas do salário direto. A gestão destas transferências então conduziu ao aparecimento dos sistemas pesados e complexos, que são os sistemas de Seguridade Social e Previdência.

Assim, a mutação ocorrida com a relação salarial, ao alterar-se para o regime assalariado, concretizou-se em uma complexificação que se traduz em um regime constituído não mais de uma relação direta (dinheiro por tempo de trabalho), tendo a função de reprodução geral dos salários, mas sim em um sistema de relações distintas umas das outras, ligadas entre si por regras jurídicas que incluem os procedimentos de gestão e da transferência das massas financeiras implicadas na relação salarial. É assim que à relação “individual” de natureza contratual — do tipo troca “direta” do tempo de trabalho por dinheiro — misturou-se e acrescentou uma relação de transferência de rendas monetárias ligadas à relação de troca contratual, mercantil propriamente dita⁸.

Chegando nesse ponto e para resumir a argumentação, vamos colocar que a relação salarial “completa”, típica do regime assalariado plenamente estabelecido, liga e associa: 1) uma relação “direta” de troca de trabalho por dinheiro — que designaremos também sob o nome de “relação de emprego”⁹; 2) uma relação de transferência de rendas monetárias “adiadas”, ligada à natureza e às características da relação de emprego. Finalmente convém notar que é o conjunto “relação de emprego”+“relação de transferência monetária ligada”, que constitui a relação salarial característica e típica do regime assalariado. E é a necessidade de reproduzir esta relação salarial, na sua dupla dimensão, que dá — em cada condição particular — seu conteúdo mais preciso à noção de “pressão salarial” e às contradições particulares que ela enfrenta, através dos vários modos de gestão desta pressão¹⁰.

3. Mutações da relação de emprego e da relação salarial

O ponto importante e que justifica o interesse em pormenorizar as noções sobre “relações de trabalho”, relação salarial, é que no período recente, face aos fortes processos de ruptura da relação de emprego e de des-salarização relativa,¹¹ assiste-se a movimentos largamente inéditos e em parte “inversos” daqueles que percorreram ascensão do capitalismo como modo hegemônico de produção. Tudo acontece como se neste final de século assistíssemos a um tipo de inversão de tendências: ao invés do processo de extensão e de consolidação da relação salarial, são colocados em prática processos diversos de des-salarização e desagregação da relação salarial, tal como ela se constituiu e se afirmou ao longo de período de hegemonia do fordismo.¹²

Mais precisamente, a ruptura da relação salarial realiza-se por meio de um conjunto de novas formas. Sobre a base de um desemprego mais

ou menos consolidado ou cíclico, assiste-se a uma série de processos simultâneos, sendo os principais os seguintes:¹³

a) um aumento relativamente forte das relações de emprego “precárias”, enfraquecidas ou incompletas — mas que permanecem inseridas e beneficiárias da relação de transferência monetária ligada (ou adiada); trata-se de formas múltiplas de emprego por tempo determinado, ou tempo parcial, bem menos remuneradas que os seus equivalentes de “tempo indeterminado”. Na linguagem das teorias de segmentação do mercado de trabalho (Doeringer e Piore, 1971), dir-se-ia que se assiste a um processo de “secundarização dos empregos”. Resulta disto o surgimento de uma dupla nova, constituída de uma relação de emprego fraca ou enfraquecida (trabalho precário, contrato por tempo determinado...) e de uma relação de transferência monetária ligada, mantida sob disposições particulares, mas também enfraquecida; estas formas são as mais adotadas pelas empresas, quando se trata de ajustar seus efetivos às variações das demandas e/ou diminuição do custo do trabalho;

b) afirmação de um setor importante, chamado emprego “sem salário”, largamente constituído pelo “auto-emprego”; este setor recobre diferentes tipos de emprego, criados sob forma de micro-empresas individuais, oferta/prestação de serviços¹⁴ etc., permitindo a empreendedores procurar uma renda fora da relação salarial clássica; esta relação de auto-emprego tem por traço marcante o fato de — salvo exceção — não permitir o acesso à relação monetária de transferência ligada, típica do assalariado, senão sob a condição de contribuições voluntárias, para as quais as opções abertas aos trabalhadores “independentes” se assemelham às formas de seguro privado, e para as quais os níveis de garantia em geral são fracos;

c) crescimento relativo do trabalho informal: constituem práticas (desejadas ou impostas pelos agentes), visando procurar renda monetária fora das normas e das regras que regem o mercado de trabalho; estas práticas desenvolvem-se fora da relação de emprego, em substituição ou sob proteção da relação de transferência monetária, quando ela existe, e pode ser prolongada; não é raro que elas incluam também relações em espécie, troca de tempo de trabalho por tempo de trabalho, visando assegurar os elementos da reprodução dos indivíduos ou das famílias, fora das relações monetárias.

Estas tendências, contemporâneas de um forte crescimento do desemprego e de sua manutenção em níveis altos, têm chegado assim à desagregação mais ou menos avançada e pronunciada da capacidade de reprodução dos assalariados por meio do par clássico: “salário direto + salário de transferência adiada”. Elas marcam assim a entrada num tipo de “crise sistêmica” do regime assalariado, tornando segmentos importantes da

população ativa e inativa privados dos meios que asseguram sua reprodução pelo viés das relações clássicas do assalariado.

Nestas condições, e por meio da iniciativa do poder público, assistiu-se à emergência e afirmação de relações de “substituição” ou de “sutura” sobre a relação de emprego e sobre a relação de transferência adiada, que se tornaram incapazes de satisfazer por elas mesmas a pressão sistêmica de reprodução do regime assalariado. Fundamentalmente estas novas relações desenvolvem-se com a crise do fordismo e orientam-se (sob formas que podem variar grandemente) em duas direções-chave:

a) afirmação e reforço considerável de uma “relação de formação”, como substituto e “sutura” à relação de emprego deficitário (enfraquecido). Em numerosos casos e de maneira notória, a colocação em formação profissional visa somente a possibilitar uma renda aos beneficiários, permitindo-lhes um acesso a meios de sobrevivência temporários; em outros casos, esta relação do circuito de colocação em formação consiste em um tipo de “desafio” sobre a validação *a posteriori* da formação dispensada, validação que se torna efetiva somente se o mercado sanciona a formação dispensada por meio da admissão (ou contratação), permitindo, assim, o acesso à relação de emprego verdadeira. Uma característica importante da relação de formação, é que ela mantém a existência da relação de transferência ligada, o que lhe confere alguns atributos essenciais da relação de emprego verdadeira; esta relação de “formação”, cujo estabelecimento é mantido pela presença de transferências públicas às empresas (ou às instituições especializadas) que nele se engajam, é bastante privilegiada por facilitar a inserção dos “jovens” ou a reinserção, no mercado de trabalho, de pessoas cuja empregabilidade foi erodida (caso notadamente dos desempregados de longo prazo). Na prática esta relação se desenvolve sob duas formas essenciais: 1) na empresa, o que permite aos empregadores abaixar fortemente o custo do trabalho; 2) fora da empresa, nas instituições credenciadas, o que suscitou a constituição de um vasto mercado da “formação”. Um número imenso de desempregados, mas que como tais não são levados em conta nas estatísticas de desemprego, de fato, circulam assim de estágios em estágios;

b) estabelecimento de uma relação de transferência monetária “não ligada”, concebida como substituto deliberado e voluntário à relação de emprego quebrada (rompida). Trata-se aqui de fórmulas de “transferências” monetárias construídas em referência, mais ou menos explícita, à noção de “renda universal mínima garantida” prometida por alguns, e que toma a forma de transferências assistenciais de naturezas diferentes (na França, o centro destes dispositivos é constituído pela RMI: Renda Mínima de Inserção...). É de se notar, no que diz respeito

à RMI, que a sua colocação em prática envolve numerosas precauções, inclusive sobre um plano estritamente semântico, porque também a renda mínima destinada aos sem trabalho é chamada de “inserção”, guardando sobre o plano simbólico uma ligação — de fato largamente fictícia — com a relação rompida e, frequentemente, desde muito tempo, inexistente. Esta nova prática enfrenta problemas nascidos pela entrada — para um número considerável de pessoas — em zonas de “fim de direitos”, no caso, o sistema de “transferências ligadas” no salário adiado, que foi concebido na época do fordismo para situações de desemprego relativamente curtas. Os fenômenos de “histerese” que acompanharam a consolidação de um desemprego de massa forçaram a colocação em prática destas relações de um tipo totalmente novo (baseadas sobre a “renda sem trabalho”), frente às quais o capital sempre opunha a mais viva e determinada das resistências. Mesmo se as modalidades da colocação em prática deste princípio associam fortes condições à liberação da renda, dando assim uma realidade à idéia de que é possível obter “renda sem trabalho”, esta tendência expressa uma regressão espetacular em relação às ambições e aos objetivos de *Spinhamland*. Ela é um outro indicador, na nossa opinião o maior, da crise sistêmica profunda que afeta o regime do assalariado e das inovações institucionais que tiveram que ser colocadas em pauta, para enfrentar as novas contradições que afetam a gestão da “pressão salarial”.

Como podemos ver, é uma relação salarial profundamente metamorfoseada, largamente heterogênea e “balcanizada”¹⁵, marcada em seu centro por um duplo processo de des-salarização e de uma larga secundarização dos empregos assalariados.

4. Implicações das mutações

Ao menos três séries de conseqüências podem ser tiradas dos desenvolvimentos antecedentes.

4.1. Sobre a composição atual do assalariado

A primeira das conseqüências importantes que resultam destas mutações diz respeito ao surgimento de uma série de figuras novas — e fortemente diferenciadas — ocupando doravante o espaço do assalariado, se ele for considerado no conjunto das formas que constituem a sua heterogeneidade fundamental.

A situação aqui é altamente paradoxal. Porque ao mesmo tempo em que se multiplicam, se estendem e se difundem em profundidade no tecido produtivo as diferentes variantes destas formas “enfraquecidas”

da relação de emprego características do fordismo, a revolução tecnológica e organizacional em curso leva também à formação de núcleos estáveis de trabalhadores altamente qualificados e polivalentes, beneficiadores, de fato, senão de direito, de uma alta proteção, tanto em termos de *status* quanto de contrapartidas salariais.

É que na verdade o mercado mundial, abrindo novos graus na integração e interconexão de diferentes espaços nacionais (ou continentais), criou dentro das formas fordianas clássicas da “competitividade custo”, que muitas vezes (com a penetração no mercado mundial dos países com custo salarial baixo ou muito abaixo) ainda estão acirradas e fortalecidas, a emergência de formas renovadas da “competitividade *hors-coût*”, onde a inovação, a qualidade dos produtos, a capacidade de diferenciá-los e adaptá-los ao gosto do público e de entregá-los rapidamente constituem os determinantes-chave da competição entre firmas ou nações¹⁶. É essencialmente para enfrentar estes tipos de mercado, voláteis e exigentes, que foram promovidas estas novas figuras de trabalhadores polivalentes, extremamente competentes, e que possuem grandes capacidades de iniciativa e adaptação frente a situações rapidamente mutáveis.

Daí também o paradoxo indicado: a crise do fordismo ao mesmo tempo que provocou uma busca em massa de rebaixamento dos custos do trabalho, notadamente pelo enfraquecimento das relações de emprego e das relações salariais “garantidas”, faz surgir a exigência de trabalhadores mais qualificados, competentes e polivalentes, o que evidentemente é largamente contraditório com a política de rebaixamento daqueles custos, e que se apresenta como a principal das tendências em curso.¹⁷

Resulta em todos os casos destas séries de mutações, que o espaço do trabalho é doravante motivado por um jogo de comportamentos e de interesses em parte inéditos, em relação àqueles que redundavam da colocação em pauta das grandes regularidades sociais e econômicas fordianas. Nas duas extremidades de um assalariado implodido, os “excluídos”, os assalariados, os “marginalizados” ou “banalizados”, que são, de um lado, as vítimas das mudanças em curso, coexistem com as figuras novas dos “fabricantes”, dos “tecnólogos” ou “gestores” que, ao contrário, reúnem em seus perfis as características essenciais dos mercados de trabalho “primários”.¹⁸

4.2. Formas inéditas com *status* e durabilidade imprevisíveis

Se olharmos de longe a estrita descrição das tendências observáveis na multiplicidade de suas formas, para centrarmos no essencial, é doravante evidente que a crise e a ruptura das relações fordianas canônicas,

provocando mutações drásticas na relação de emprego, têm também conduzido a uma mutação substancial da relação salarial fordiana tradicional. Em termos teóricos, tudo se passa como se a “pressão salarial” nascida do regime assalariado não se mantivesse mais e fosse reproduzida somente através da multiplicação da geração de formas de empregos enfraquecidas, ao mesmo tempo que, por meio da aparição de formas da “renda sem trabalho”, perfilam-se formas inéditas de “sutura” das rupturas abertas pela crise do fordismo. Fazendo isto o capitalismo aparece como devendo renunciar (foi assim a título provisório) a certos fundamentos, os mais permanentes, sobre os quais havia construído as suas forças essenciais em matéria de disciplina industrial. Isso seria um evento histórico maior, correspondente ao que poderíamos designar como “O Fim da Grande Promessa”, com a qual o capitalismo parecia comprometer-se ao assumir o desafio de assegurar, por seus próprios meios (trocas de força de trabalho por dinheiro através do regime assalariado), a reprodução dos indivíduos, como da sociedade em seu todo.

O crescimento das formas de “substituição” ou de “sutura” que nós relembramos, se permitem, por um lado, fechar algumas aberturas mais visíveis causadas pela crise sistêmica do regime assalariado, por outro, levam, a outras esferas ou domínios, às contradições que se pretende enfrentar. É assim que o custo crescente da proteção social conduz, por sua vez, ao rebaixamento mais ou menos pronunciado das diferentes proteções e ao crescimento dos desequilíbrios financeiros, dentro dos dispositivos da Seguridade Social e Previdência (aumento da dívida e de encargos dos juros). Todos estes sinais atestam claramente a inflexão na qual entramos, e as condições muito particulares nas quais está confrontada doravante a crise sistêmica do assalariado e da gestão de sua “pressão salarial”.

Neste ponto, entretanto, a questão é que não se sabe se a ruptura da “promessa” é irreversível, ou se o que acontece, consiste apenas em uma reorganização estrutural dos meios e dos suportes pelos quais as exigências mínimas requeridas pela satisfação da “pressão salarial” são e serão (mais ou menos solidamente) realizadas. Tudo leva a pensar, em todos os casos, que nos encaminhamos em direção a trajetórias nacionais fortemente diferentes e contrastantes, correspondendo a conjuntos de formas estruturais muito diferentes e muito desigualmente estáveis e eficientes.¹⁹ Em outros termos, a questão pode ser formulada para saber se estas formas “enfraquecidas” e as formas de “suturas” que as acompanham dizem respeito somente à transição do fordismo ao pós-fordismo, ou se elas correspondem a formas doravante estruturais do pós-fordismo, chamadas a constituir um novo modo, a longo prazo, da gestão da pressão salarial. Neste caso a sustentabilidade deste modo de gestão deverá ser questionada.

4.3. As configurações “pós-fordianas” da relação de trabalho: o papel chave do poder na redefinição das regras do jogo

Frente à multiplicidade de direções que tomam as relações de emprego e de trabalho na virada do século, impõe-se a necessidade de dispor de novas categorias, mais precisas e melhor adaptadas, que permitam compreender o que está em curso; prévia indispensável para poder pretender agir, neste caso, sobre a direção das mutações.

Deste ponto de vista, e numa perspectiva de avaliar melhor as fortes tendências no que diz respeito ao mercado de trabalho e do emprego, colocaremos que nenhuma prospecção séria pode ser feita, a não ser dando todo o espaço a algumas determinações chaves, chamadas a desempenhar, neste processo, um papel motor.

A longo e médio prazo as mudanças que estão se formando não obedecem a um princípio estocástico e aleatório. Só sobreviverão e impor-se-ão aquelas que puderem encontrar uma coerência “sistêmica” mínima. Mesmo estas mudanças, supondo-se que elas atinjam uma forma relativamente estabilizada, não são e não serão igualmente eficientes em sua capacidade de enfrentar as novas pressões da competitividade, que não são senão outra expressão da própria “pressão salarial”²⁰. Deste ponto de vista, a história tem em abundância trajetórias nacionais que levaram países ao declínio ou a “círculos viciosos” duráveis.

Também é para nós uma hipótese-chave, que o poder público em sua dupla função de regulador e codificador da relação salarial, de um lado, e de gestor e “garantidor em última instância” da pressão salarial, do outro²¹, é levado a representar um papel determinante, tanto na natureza como na direção das diferentes mudanças em gestação. Devo aqui lembrar e frisar que quaisquer que sejam as margens de ação que lhes são deixadas ou que conseguirem criar — os atores “locais” agem somente dentro das regras do jogo que lhes são dadas. Neste período de ruptura das antigas regularidades e de emergência de práticas largamente renovadas ou inéditas, mais que nunca a natureza das regras que são (ou serão) colocadas pelo regulador e regulamentador terão um peso decisivo.

Ao menos dois pontos aparecem e constituem, em nossa opinião, os pilares básicos da regulação futura do trabalho e do emprego:

a) antes de tudo e levando-se em conta o que foi dito sobre o crescimento relativo das dimensões *hors-coût* da competitividade, é fato que o princípio de assegurar um certo nível de flexibilidade do aparelho produtivo, envolvendo flexibilidade e mobilidade do trabalho e do emprego, se impõe hoje como uma exigência das economias que devem evoluir em universos estruturalmente instáveis, marcados por ambientes mais

incertos e mercados mais exigentes; isto sendo colocado, deve ser lembrado que a mesma procura de “flexibilidade” pode-se obter seguindo protocolos e dispositivos extremamente diferentes em suas modalidades²². Enfim, convém levar em conta o fato de que, por diversas vezes, a adaptação às exigências das dimensões *hors coût* da competitividade (que se apresenta como a grande exigência dos anos futuros) se contrapõe à procura do rebaixamento de custos do trabalho (que se apresenta hoje como o grande meio largamente privilegiado da busca de competitividade);

b) em segundo lugar, sob pena de ruptura geral e de falência sistêmica certa, além da reprodução “cotidiana” do trabalhador individual, é bom que se consiga a reprodução de conjunto e de longo prazo (inter-generacional). Convém então observar que as medidas que visam rebaixar o custo do trabalho para as empresas, através de um conjunto de práticas que nós enumeramos, podem apresentar dificuldades suplementares criadas com o objetivo de satisfazer à pressão salarial sistêmica, transferindo, a quem garante em última instância a reprodução (o poder público e suas agências encarregadas da gestão dos sistemas de seguridade social e previdência), os custos que eles não poderão suportar por muito tempo²³. Em outros termos, a situação que se pode produzir é a de que aquilo que o poder público faz de um lado — favorecer, pela sua regulamentação, o desenvolvimento de práticas, permitindo rebaixar o custo do trabalho — não consiste em nada mais que multiplicar, de outro, suas próprias dificuldades em assegurar a reprodução da “pressão salarial”.

Um caminho muito estreito se desenha aqui, e evidentemente a satisfação destas exigências pode dar lugar a formas “nacionais” e a tipos de relação de trabalho “pós-fordianas” claramente contrastantes e variados.

Por todas estas razões, pareceu-nos útil, sobre a base de fatos fortemente estilizados, propor, para concluir, dois cenários de base, que têm sobretudo valor de referência, para melhor compreender as tendências em curso e as pressões por coerência, que a adaptação a estas tendências fazem surgir.

5. Perspectivas de evolução: dois cenários

Os dois grandes cenários aqui propostos são construídos sobre um mesmo jogo cruzado de hipóteses. Estas são relativas às arbitragens entre dimensões custo e *hors coût* da competitividade, de um lado, e a reprodução cotidiana e pressão salarial, de outro. Estas duas séries de contradição, que como veremos mantêm umas com as outras relações íntimas, estão no centro das evoluções em curso.

Por conseguinte e por razões já evocadas, estes cenários colocam deliberadamente ênfase sobre o papel que pode assumir o poder público, como regulamentador e codificador da relação de trabalho.

Frisemos que os dois cenários são fortemente contrastados. Utilizando o método de fatos estilizados (eles “estilizam” as evoluções observáveis nos países existentes), visam fazer emergir categorias e tipos de problemas — e as maneiras de enfrentá-los — na gestão da pressão salarial, na época de crise.

5.1. Desregulamentação e flexibilidade externa: a variante americana

Este cenário, que consiste essencialmente na colocação de forma coerente e sistemática das tendências observadas na desagregação da relação “clássica” de trabalho, descrita nos pontos 2 e 3, reveste-se das seguintes características:

a) o mercado de trabalho (dentro das firmas, como na economia no seu todo) caracteriza-se pela multiplicação das formas enfraquecidas de emprego e de trabalho. A legislação do trabalho, bastante permissiva e apoiada sobre medidas de desregulamentação, autoriza ou favorece enormemente o recurso a todas estas formas. As firmas ajustam seus efetivos às variações de pedido, o que permite o rebaixamento dos custos fixos do trabalho, possibilitando que o núcleo de trabalhadores estáveis se beneficie de uma atenção renovada em matéria de *status*, de formação profissional ou de salário (implementação do salário relacionado ao desempenho, com diversos sistemas de prêmios, motivando a sua individualização). Mesmo sendo decidido fora das práticas contratuais formais, uma espécie de “mercado interno”²⁴ é preservado, afirmando assim um reforço da dualização do mercado de trabalho e do emprego.

Esta tendência à dualização ainda é reforçada pelo enfraquecimento da legislação concernente ao salário mínimo, ou pelas condições institucionais de reconhecimento dos diplomas, assim como pelo notável crescimento relativo dos empregos de serviços tradicionalmente menos cobertos pelas convenções coletivas.

b) A cobertura social em suas diferentes formas é diminuída (duração e taxa de indenização do desemprego, alongamento da idade da aposentadoria, restrições na cobertura médica...), ao mesmo tempo em que é assegurada a promoção das formas privadas de seguros, permitindo o desengajamento do poder público da gestão de uma parte das transferências sociais e, por isto, de certas dimensões da reprodução longa do salariado.

Como podemos ver, a desregulamentação (notadamente no domínio do trabalho, e principalmente sob a forma de enfraquecimento do sindicalismo e de seus direitos²⁵) joga aqui um papel chave, favorecendo a emergência

de novas regras, em contradição mais ou menos aberta com as práticas tradicionais do acordo coletivo (*collective bargaining*) da época áurea fordiana. A gestão da pressão salarial é buscada através do rebaixamento dos níveis de “transferências” e de garantia, reportando-se aos atores individuais o todo ou uma parte das pressões “longas” de sua própria reprodução (lógica do seguro privado em matéria de saúde e de aposentadoria). Os indivíduos são obrigados a assumir, à medida que podem, uma grande parte das pressões de sua reprodução.

5.1.1. Vantagens e limites deste cenário

A vantagem essencial deste tipo de cenário é que se o rebaixamento obtido sobre custos do trabalho é reportado sobre os preços dos produtos, ele se apresenta como favorável aos progressos do custo da competitividade. Se este repasse é somente parcial, ele acaba atrapalhando os lucros que poderiam ser obtidos.

Além do mais, o custo baixo do trabalho e a grande facilidade de admitir e demitir podem-se revelar um fator favorável ao emprego, assim como os lucros estimulados podem servir de base para mais investimento.

Este modelo, ao contrário, não se desenvolve senão que gerando fortes desigualdades suplementares, aumentando mais ainda a precariedade de emprego, a duração efetiva do trabalho, rendas em estagnação ou em diminuição. Contribui ainda para aumento das desigualdades, para substituição de uma lógica de transferências sociais redistributivas por uma lógica de seguro privado.

Enfim, este cenário — mantidas iguais todas as coisas — é pouco favorável à promoção da competitividade *hors coût*, na medida em que é reduzida ao mínimo a formação de coletivos polivalentes envolvidos na produção.

A longo prazo, este cenário pode-se mostrar muito desfavorável para o país que o pratica, e ainda mais que ele carrega dimensões explosivas: o risco “sistêmico de ruptura” (não reprodução da “pressão salarial”) aqui é real. No momento em que o poder público se libera da responsabilidade de cobrir dimensões importantes da reprodução longa, transferindo-as aos atores individuais, a sustentabilidade deste cenário é dependente das oportunidades abertas, pela sociedade, aos indivíduos mais despreparados para assumirem sua reprodução pelos meios privados.

5.1.2. Ilustração

A título de ilustração podemos citar aqui o modelo inglês da época de Thatcher (que foi por muito tempo o modelo de referência da “flexibilidade externa”), ou o modelo americano (dos Estados Unidos),

que apresenta a vantagem de ter-se desenvolvido sob duas variantes sucessivas. Do início da década de 70 ao fim dos anos 80, marcados pela era Reagan, o cenário da desregulamentação do trabalho e da dualização desenvolveu-se plenamente. Este período denominado *Great U Turn* (cf. Harrison e Blastone, 1988) ilustra claramente as tendências à dualização e à balcanização do mercado de trabalho e do emprego, conforme descrito no item 3. Ele também ilustra o crescimento das desigualdades e o prolongamento da duração do trabalho. O modelo mostra as repetidas dificuldades encontradas pela economia americana durante este período nos mercados mundiais (cf. Dertouzos, Lester e Solow, 1989), notadamente em relação ao Japão, e um pouco menos em relação à Alemanha. Estudos econométricos demonstram que, neste período (1970-1990), numerosas vantagens *hors-coûts* das quais dispunham (no início do período) os Estados Unidos, tornam-se rapidamente decrescentes (cf. Asensio e Mazier, 1991).

Depois do início dos anos 90, o crescimento da renda (assegurado por políticas macro-econômicas apropriadas), no modelo da flexibilidade externa, funciona sob formas diferentes. A mudança essencial está no fato de que o mercado de trabalho é fortemente dinamizado, caracterizado por entradas e saídas aceleradas que se traduzem finalmente em uma taxa de desemprego pouco elevada. Quanto à retomada parcial da competitividade, ela se efetuou mais nos setores de alta tecnologia baseados em P&D e na aceleração da corrida tecnológica (mobilizando a larga base instalada de P&D)²⁶, do que sobre a qualidade dos produtos e seu crescimento em massa. Nestas áreas (automóveis, material elétrico, construção mecânica...) que, nos últimos anos, não foram marcadas por inovações tecnológicas importantes, e onde a competitividade das firmas ainda se faz sobre a diferenciação e a qualidade, as firmas americanas continuam a enfrentar dificuldades.

Do ponto de vista de sua capacidade em assegurar a reprodução, o modelo de flexibilidade externa parece, no momento, encontrar uma relativa eficácia nos Estados Unidos. Mas esta é fortemente condicionada por uma política macro-econômica, capaz de manter um verdadeiro crescimento. Sendo assim, a despeito do aumento das desigualdades, o forte crescimento permite a reprodução do salariado sob novas formas, sem provocar a explosão de uma crise sistêmica maior. O desafio essencial que deve enfrentar um tal modelo — se ele quiser se reproduzir sem modificações substanciais — consiste em sua capacidade de reconduzir, a longo prazo, altos níveis de crescimento.

A viabilidade e a sustentação deste modelo serão julgadas, então, por sua capacidade de enfrentar a baixa do ciclo dos negócios, quando ela acontecer.

5.2. Flexibilidade interna e gestão institucionalizada da mobilidade: a variante européia

Neste cenário, polar ao precedente, a característica essencial é que o mercado de trabalho está largamente construído sobre a busca da flexibilidade interna. Para enfrentar a imprevisibilidade do mercado, apóia-se aqui sobre a construção sistemática de coletivos de trabalho qualificados, polivalentes e capazes de iniciativa e de tomada de decisões. Uma ferramenta-chave da constituição destes coletivos de trabalho repousa sobre um sistema de formação inicial e contínuo eficiente (caso, por exemplo, da formação profissional dual, na Alemanha). O ajustamento quantitativo se faz então pelo recurso da flexibilidade externa.

As principais características deste cenário são:

a) quanto ao mercado de trabalho, contrariamente ao que caracteriza o primeiro cenário, o salário fica aqui indexado a um conceito de produtividade “social”, correspondente a determinado setor ou à economia no seu conjunto, e, por este meio, o poder de compra notadamente para as categorias mais baixas, ou dos assalariados de pequenas empresas, é no mínimo preservado. Neste sentido opera o princípio “keynesiano” da “rigidez à baixa dos salários”. Quando prêmios ou recompensas pelas performances são introduzidos, eles privilegiam as dimensões coletivas do esforço, e a atenção é dirigida para a gestão da qualidade dos produtos e as economias em “desperdícios” de todos os tipos, visando compensar os custos do trabalho, que se tornaram elevados pela prática dos mercados internos.

b) Coerente com os princípios que regulam o mercado de trabalho, as garantias possibilitadas pela proteção social não são fundamentalmente retiradas, e são algumas vezes recolocadas para fazer face às novas situações de extrema urgência, criadas pelo desemprego em massa (caso da criação da RMI na França). O objetivo de manter as garantias é procurado geralmente pelas reformas fiscais²⁷ e/ou pelos progressos na gestão dos fluxos financeiros²⁸, materiais e tecnológicos²⁹, que caracterizam os pesados aparelhos da proteção social.

O motivo destas inflexões múltiplas é que este cenário, se ele for largamente orientado em direção à exploração das dimensões *hors-coûts* da competitividade, só pode assegurar sua sustentação, se alguns progressos da competitividade do custo são cumpridos. Também ao mesmo tempo em que é procurada uma moderação salarial³⁰, orienta-se em direção a uma melhor gestão de todos os fatores de custos, não só os ligados ao trabalho (custo do capital, economias de energias, de matérias primas, melhores taxas e utilização de máquinas e de capacidades instaladas...).

As inovações organizacional e institucional estão assim no centro deste cenário e comanda o seu sucesso. Elas por si só podem garantir de uma vez os progressos da competitividade e os níveis elevados de emprego

e de salário. Mais particularmente ainda, a redução da duração de trabalho e a “partilha” dos empregos sob formas variadas (cf. adiante o caso da Holanda, para uma ilustração positiva) são elementos-chave deste cenário, onde a mobilidade no emprego é institucionalmente gerada.

5.2.1. Vantagens e limites deste cenário

Os benefícios deste cenário são evidentes se ele for colocado em operação com conseqüência e espírito de continuidade. Em sua forma mais completa, permite a concretização de um tipo de “círculo virtuoso” da qualidade, onde a qualidade do trabalho e das organizações garantem a qualidade dos produtos, e as rendas conseguidas podem ser então reinvestidas no trabalho e na organização. Este mecanismo largamente auto-realizador da sua própria reprodução é perfeitamente ilustrado pela Alemanha nos anos 80 (cf. Streek, 1988 e 1989, assim como o nosso artigo, 1995). Garantindo um alto nível de produtividade, tal tipo de círculo virtuoso da qualidade permite preservar, melhorar os níveis de vida dos assalariados, mantendo ao mesmo tempo a competitividade e o emprego.

Os limites deste cenário estão condicionados por uma longa lista de inovações organizacionais e institucionais (tanto dentro como fora da empresa) exitosas. Ele supõe uma capacidade de fazer evoluir os compromissos sociais, permitindo, a cada momento crítico, uma partilha dos ganhos de produtividade favorável à manutenção do crescimento em um nível satisfatório. O perigo principal é que ele se expõe ao risco, através da institucionalização necessária da relação de emprego e do custo elevado de sua reprodução, favorecendo o aparecimento de uma situação, onde a defesa das aquisições dos *insiders* se volta contra os pretendentes a entrar no mercado de trabalho, mantendo assim o desemprego em altos níveis e provocando os efeitos de histerese. Se os compromissos apropriados não são encontrados, o mercado de trabalho é aqui pouco dinamizado, no sentido de que as entradas no desemprego não são compensadas por um ritmo suficiente de criação de emprego.

5.2.2. Ilustração

As ilustrações deste tipo de modelo devem ser procuradas na Europa continental e notadamente nos países onde existe um sindicalismo forte e garantido, parceiro e ator verdadeiro da contratualização social³¹. A Alemanha e a Holanda fornecem aqui referências muito úteis.

O interesse de uma referência a estes dois países é que, nos anos 80 e 90, eles conheceram evoluções contrastadas sobre a questão que abordamos, em parte opostas. A Alemanha ilustra uma situação de bloqueio relativo do modelo; a Holanda ilustra, ao contrário, os recursos

próprios e específicos deste modelo para liberar soluções eficazes e originais. A Alemanha, grande vencedora da década de 80, hoje enfrenta dificuldades visíveis e tenazes e parece, no momento, ter muitas dificuldades em absorver o forte choque externo que constituiu, com a queda do muro de Berlim, a entrada forçada num processo de reunificação de seu território³². Ao contrário, a Holanda, cujas performances na década de 80 eram um tanto quanto medíocres, está hoje no compasso de conseguir uma adaptação tão bem realizada, que aparece como modelo.

Fazendo abstrações dos choques externos ou das contingências, o que podemos guardar destas duas experiências?³³

No que diz respeito à Alemanha, o custo muito elevado da reunificação, a importância das transferências efetuadas na região do Leste e seus financiamentos (assumidos num primeiro tempo por empréstimos, o que provocou uma queima das taxas de juros e comprometeu o crescimento e o investimento) fizeram o país entrar num regime de crescimento mais lento, acompanhando-se de um aumento brusco do desemprego. Foi assim que, brutalmente, colocou-se em crise o modelo da década de 80³⁴, o qual, através de uma política deliberadamente orientada para qualidade, havia permitido à RFA conjugar os mais altos salários do mundo, com a mais curta jornada de trabalho e as mais elevadas exportações. Tudo isto, com um nível de desemprego mantido muito baixo (inferior a 6%).

Na situação atual, as vias privilegiadas pelos parceiros são por hora divergentes. O patronato considera possível obter um rebaixamento do custo do trabalho. Os sindicatos, do seu lado, mostram claramente a sua vontade de procurar soluções por meio de novas e importantes reduções da jornada de trabalho (o objetivo das 32 horas semanais está avançado). O acordo Volkswagen que permitiu preservar milhares de empregos é uma referência bastante avançada, mas se constitui uma incrível exceção.

Atualmente, na ausência de compromisso entre estas duas vias que parecem opostas, o país dá a impressão de se instalar num patamar onde as tensões são mais fortes por causa de um desemprego muito alto (mais ou menos 12%). Assim a incapacidade de cumprir os compromissos necessários bloqueiam e ameaçam a evolução do país.

Diante desta situação de bloqueio relativo, a Holanda, encontrando-se na década de 80 numa situação muito mais deteriorada, soube fazer prova, ao mesmo tempo, de espírito de inovação e de dinamismo.

O cerne da política seguida consistiu em combinar a moderação salarial³⁵ e um forte engajamento em direção à redução da jornada de trabalho, a partir de poderosas incitações à escolha do trabalho parcial. É assim que partindo de um nível situado em 1550 horas, em 1983, a duração anual do trabalho gira agora em torno de 1370 horas³⁶. Assim, em 1996, mais de um ativo sobre três (37%), cujos 2/3 são mulheres,

trabalham em tempo parcial (recorde absoluto para a Europa), o que se traduz também por uma queda semanal da duração de trabalho de mais ou menos 8 horas por assalariado, em média.

Este movimento só foi possível a partir de um forte compromisso do poder público, apoiado pelos parceiros sociais: 80% dos setores assinaram acordos de tempo parcial. Três características distinguem e explicam o sucesso da política seguida: a) reconhecimento do direito ao tempo parcial, ao qual o empregador não pode se opor; b) a harmonização dos regimes jurídicos do tempo parcial e do tempo integral; c) a reversibilidade das escolhas, com existência de cláusulas prevendo a volta ao tempo integral, se o assalariado assim o desejar.

Estas disposições permitiram uma redução espetacular do desemprego: a taxa passou de 12%, em 1983, para 6,5, em 1996. Ao mesmo tempo, o crescimento tem-se mantido em níveis satisfatórios e nenhum desequilíbrio ameaça as contas sociais, num país que, tradicionalmente, se beneficia de uma alta proteção.

Aqui então, ao contrário da Alemanha, a máquina contratual tendo sabido funcionar e se adaptar, o modelo se prolonga, evoluindo para enfrentar e, atualmente, superar as dificuldades.

Voluntariamente, escolhemos aqui apresentar modelos muito contrastados e fortemente estilizados. Na prática, é óbvio que as evoluções reais são mais complexas e misturam situações muitas vezes contraditórias. Os cenários propostos não tiveram outro objetivo senão pensar nas linhas possíveis de evolução, que afinal de contas correspondem globalmente a trajetórias nacionais observáveis.

Como pudemos ver claramente por estas notas, o cenário de adaptação baseado na busca da gestão institucionalizada da flexibilidade interna, orientado em direção à competitividade *hors-coût*, parece-nos tendencialmente mais eficiente, capaz de melhor assegurar as coerências exigidas pela sustentação do regime do salariado e das pressões próprias que ele faz surgir.

É óbvio, como deixamos entender, que os objetivos fixados por tal modelo, que se adapta à crise “pelo alto”, não são fáceis de atingir. Mas como dizia o grande estrategista japonês Sun Tze:

“Aquele que não tem objetivos, nunca os atingirá”!...

- ¹ Texto apresentado no Seminário Internacional “Mobilidade e empregabilidade no setor Público”, promovido pela ENAP, Brasília, 12/13 maio de 1998.
- ² Dentre as diferentes noções de relação de trabalho usadas pelos autores que se aproximam da teoria da regulação, a que mais é citada e levada em conta define a relação de trabalho como: “o conjunto das condições que regem o uso e a reprodução da força de trabalho, englobando a organização do processo de trabalho, mobilidade da força de trabalho, formação e utilização da renda salarial”. Cf. R. Boyer (1986).
- ³ É assim que numa série de trabalhos pôde ser estabelecida a natureza fundamentalmente diferente das convenções coletivas: pôde ser distinguida uma variante americana — na qual o “*collective bargaining*”, sobre a fórmula “ALF+COLA”, garante um aumento antecipado do poder de compra dos assalariados — e uma variante japonesa que dá um espaço imenso às avaliações do mérito e aos bônus anuais não-indexados. Estes trabalhos também estabeleceram que estas fórmulas subentendem regimes de acumulação, nos quais as características são notadamente diferentes. Para uma apresentação destes temas ver, por exemplo, nossos livros (1990 e 1991).
- ⁴ É importante notar que após ter-se consagrado muitos esforços e energia de negar esta característica particular da mercadoria “força de trabalho” e, por conseguinte, do mercado de trabalho, a teoria neo-clássica desenvolve-se hoje a partir de um retorno espetacular às suas tradicionais hipóteses iniciais nestas áreas. Se formos julgar pela multiplicação dos trabalhos neste ponto, iniciados notadamente por Leibenstein (1982) e Akerloff (1982 e 1984), admite-se pela primeira vez (cf. Solow, 1990) que a mercadoria “trabalho” não é uma mercadoria qualquer, o mesmo podendo ser admitido para o mercado de trabalho — que não pode ser comparado aos outros mercados e tratado com as mesmas ferramentas. Para uma reflexão sobre o significado das novas teorias neo-clássicas do mercado de trabalho e do salário, referimo-nos à revisão crítica detalhada feita por B. Reynaud (1992). Por sinal, numerosas exposições sobre teoria do salário de eficiência — típicas da nova aproximação neo-clássica — estão disponíveis no momento. Sobre este ponto deve-se consultar, por exemplo, A. Perrot (1995).
- ⁵ O que é adquirido pelo capital, admite Leibenstein (1982) — que retoma as intuições e as hipóteses marxianas fundamentais — são “unidades de tempo de trabalho”; a intensidade com a qual estas unidades serão utilizadas, afirma ainda Leibenstein, fica sendo uma questão dependente da qualidade das organizações e dos métodos incitativos colocados em prática. Daí a importância do fator “de eficiência X” (organizações e incitações/estímulos), sobre o qual ele insiste fortemente e com razão.
- ⁶ Sobre este ponto ver especialmente C. Meillassoux (1976) e, em seguida, S. de Brunhoff (1982). Meillassoux, a partir do que ele designa como “o modelo do Bantustão”, mostra como, para uma parte dos assalariados negros da África do Sul, o sistema colocado em prática faz com que o “salário direto” pago aos trabalhadores só cubra a reprodução imediata (“cotidiana”), sendo as despesas “longas” (desemprego, saúde, aposentadoria, criação dos filhos...) transferidas para a comunidade onde os trabalhadores são acolhidos, assim que a relação de emprego é interrompida. Meillassoux desenvolve em seguida este quadro de leitura, aplicando-o ao caso da imigração, mostrando como a imigração de “homens, adultos e solteiros” permite aos países receptores dispor de mão-de-obra “barata”, estes países não cobrindo uma parte dos gastos de criação e educação dos assalariados, dispensando-se assim de uma parte dos custos

- da “reprodução longa” dos assalariados. S. de Brunhoff, de seu lado, mostra como estas duas dimensões (“curtas” e “longas”) da reprodução, assim que tiverem de ser, nas sociedades de capitalismo plenamente desenvolvido, cobertas por meios inteiramente monetários, mobilizam dispositivos complexos e pesados de cobrança e redistribuição, que são na origem os sistemas modernos de Securidade Social e de *Welfare*.
- 7 A noção de “base doméstica” caracteriza situações nas quais uma parte da reprodução longa da força de trabalho é assegurada em condições não-mercantis: trabalho doméstico “gratuito” assumido notadamente pelas mulheres em matéria de educação das crianças e da limpeza da casa; muitas vezes também, no quadro da família, cabe cuidar de pessoas idosas após o seu período de atividades e desenvolver trabalho agrícola, visando assegurar uma parte da alimentação, quando a comunidade doméstica não é separada de uma base rural.
 - 8 A afirmação desta novidade se realizará através de um processo extremamente longo e de difícil redefinição e inserção da relação de transferência monetária “indireta” na relação salarial (troca mercantil) propriamente dita. Podemos admitir que este período é também o do fordismo vencedor, que se acompanha, nos países de capitalismo desenvolvido, do progresso contínuo da salarização em massa. Simbolicamente, podemos dizer que *Spinhamland* (cf. sobre este ponto os desenvolvimentos de Polanyi, 1980), em *A Grande Transformação*, inaugura na consciência este projeto novo estratégico do capitalismo, que ostenta a ambição e a vocação em assegurar pelos seus próprios meios, através do salariado, a reprodução da totalidade social. Na prática, esta ambição começou a realizar-se só mais tarde, no século XX, com a afirmação da salarização em massa, viabilizada pela progressiva hegemonia do fordismo.
 - 9 É assim que a relação de emprego pode ser definida: a partir do conjunto das disposições relativas ao uso do tempo de trabalho concedido pelo assalariado, em troca do benefício monetário que lhe é dado, em contra-partida, na cessão do uso deste tempo. As disposições particulares ao seu próprio contrato de trabalho, com as que regem estes usos gerais do trabalho, estão codificadas pela Lei ou Acordos Coletivos.
 - 10 É assim que os fortes determinantes da pressão salarial são constituídos por fatores, tais como a demografia e a pirâmide de idades resultante, os níveis de emprego e de desemprego, as taxas de atividades por sexo e faixa etária etc... As disposições institucionais ligadas em torno destes determinantes (obrigações e cotizações, regras de transferência...) formam o “modo de gestão” da pressão salarial.
 - 11 Processos que são contemporâneos da ruptura e da perda de eficácia do regime fordiano de acumulação do capital.
 - 12 Estas considerações valem, como o contexto o indica, para os “grandes países” de capitalismo desenvolvido. Numa visão global, elas devem ser vistas com precisão e de forma balanceada. Com efeito, nos últimos 30 anos, a Ásia e notadamente o Leste da Ásia conheceram um fortíssimo desenvolvimento da salarização. Assim também, de uma maneira mais caótica, vastas zonas da América também conheceram os avanços da salarização. Na virada do século, portanto, e ao menos no que diz respeito ao Leste asiático, o encadeamento das crises (Coréia, Singapura, Indonésia) parece indicar que o desenvolvimento do capitalismo enfrenta sérios limites.
 - 13 As propostas que se seguem retomam certas hipóteses já citadas em meu livro (1990), e sobre as quais me pareceu útil esboçar algumas observações, inserindo-as num contexto teórico diferente do que havia sido exposto antes.
 - 14 No transporte terrestre, por exemplo, é freqüente que os empregadores licenciem ou porem de contratar, preferindo, conforme as necessidades, confiar “missões” de transporte a motoristas “independentes”, a quem freqüentemente a empresa fornece os caminhões necessários. Na maioria dos casos, esta escolha não coincide com a opinião do motorista, mas é imposta pelo empregador, que se dispensando das obrigações da

- relação assalariada, baixa seus custos fixos do trabalho e transfere ao trabalhador independente os riscos ligados à aleatoriedade das demandas. Este sistema é utilizado doravante em múltiplas áreas de atividade. Ele é um dos elementos que constituem o processo de dessalarização que mencionamos.
- 15 A expressão “balcanizada” é evidentemente escolhida pela analogia, com o termo utilizado por Kerr (1977), para caracterizar os mercados de trabalho no momento de desenvolvimento da salarização em massa.
 - 16 Sobre este tema da emergência e da afirmação da competitividade *hors-coût* e de suas exigências em matéria de escolhas organizacionais e de características da força de trabalho, remetemos, para uma apresentação mais precisa dos argumentos, ao nosso livro *Made in France* (1993).
 - 17 Voltaremos sobre este ponto crucial na elaboração dos cenários, pois eles requerem uma grande parte da inteligência, cf. item 5.
 - 18 Para a caracterização destas novas figuras produtivas, cf. nosso livro (1990).
 - 19 Cf. item 5 deste texto, onde, sobre a base de trajetórias nacionais diferentes, são propostos cenários de evolução.
 - 20 No prolongamento dos trabalhos efetuados sobre a competitividade de algumas grandes economias nacionais contemporâneas (cf. *Made in America*, 1989; *Made in France*, 1993; e *Made in Japan*, 1998, notadamente), a competitividade é entendida como a capacidade de uma nação (ou de um espaço econômico determinado) em assegurar sua reprodução nas condições de bem-estar melhorado, qualquer que seja o nível de abertura internacional. Sobre este ponto cf. nosso artigo (1997).
 - 21 Este papel de “garantidor em última instância” vem do fato de que finalmente o poder público, e somente ele, deve encarar os déficits das contas sociais que resultam do crescimento dos custos provenientes dos encargos assumidos, em função das pressões da reprodução longa e de certos aspectos da reprodução curta (seguro desemprego, RMI, relação de emprego...).
 - 22 R. Boyer (1985), notadamente, estabeleceu num estudo comparativo internacional a diversidade das vias e meios pelos quais são obtidos diferentes formas de flexibilidade. Ele distinguiu entre duas modalidades fundamentais de adaptação que são a “flexibilidade por baixo” (dominada por modalidades, privilegiando a “flexibilidade externa”) e a procura da “flexibilidade pelo alto” (privilegiando a “flexibilidade interna”).
 - 23 Notamos aqui que — tudo o mais mantendo-se constante — quanto mais o custo do trabalho “direto” (pago pelas empresas) é diminuído, mais a responsabilidade que é colocada sobre o poder público a título da reprodução “longa” se eleva.
 - 24 Observamos que na maioria dos casos estes “mercados internos” não são mais formalmente negociados e garantidos por convenções coletivas. Eles resultam bem mais do arbítrio gerencial, os gerentes escolhendo dotar certas categorias de trabalhadores julgados estratégicos, de *status* e de remunerações, comparáveis àquelas que beneficiava os assalariados do mercado interno à época em que estes eram formalmente negociados.
 - 25 Lembramos que R. Reagan (na destruição do Sindicato do Contrôlo Aéreo) ou M. Thatcher (que impôs severa limitação do direito de greve por ocasião da greve dos mineiros) se expuseram aos intensos ataques do sindicalismo de seus respectivos países.
 - 26 Cf. sobre este ponto Iansiti e West (1996), e para uma revisão das teses, explicando o retorno das empresas americanas nas tecnologias da informação, cf. Weinstein, O. (1998).
 - 27 É o caso da França, onde para tentar enfrentar os pesados déficits dos regimes sociais, uma reforma tributária está em vigor, visando cobrar uma parte dos encargos que outrora eram inteiramente efetuados sobre os salários.

- 28 Na Alemanha, o esforço levou à redução das despesas (notadamente em matéria de saúde), mediante acordos contratuais com os prescritores (médicos, hospitais...) para limitar as despesas comprometidas.
- 29 Sempre em matéria de saúde pública, freqüentemente, foi favorecido o consumo de medicamentos “genéricos”, menos caros do que os seus equivalentes fabricados pelas indústrias farmacêuticas.
- 30 Tanto sob forma de salário “direto”, como sob a forma de rebaixamento dos custos de transferência, conforme vimos anteriormente.
- 31 Notamos então, e de maneira um pouco paradoxal, que o Japão fornece uma outra variante do mesmo modelo. Aqui também, o modelo está centrado na flexibilidade interna. Esta não se apóia sobre a contratualização formal, mas sobre fórmulas que associam confiança e estímulo. (Para uma comparação dos dois modelos, alemão e japonês, cf. nosso artigo [1995]).
- 32 Mas convém observar que as escolhas feitas em matéria de reunificação econômica consistiram em transpor ao Leste o modelo completo de relações salariais baseadas sobre a flexibilidade interna, tudo isto em alguns anos. Nestas condições, compreende-se que o choque levou um certo tempo para ser absorvido.
- 33 Experiências semelhantes têm em comum o fato de serem baseadas em moedas fortes, um alto grau de abertura externa, custos do trabalho elevados e uma regulação contratual baseada num sindicalismo poderoso.
- 34 Para uma análise das contradições que o modelo alemão hoje enfrenta, iremos nos referir a Streeck (1989).
- 35 O poder de compra do salário médio, por pessoa, progrediu assim de somente 2%, entre 1979 e 1996, contra, por exemplo, 8% na França, país que mesmo na Europa conheceu uma evolução moderada dos salários.
- 36 Em comparação, a França — que se situava em 1983 no mesmo nível: 1560 horas anuais — ainda não superou esse patamar (1530 horas em 1996).

Referências bibliográficas

- AKERLOF, G.. (1982), “Labour contracts as partial gift exchange”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. XCII, n. 4.
- AKERLOF, G. (1984), “Gift exchange and efficiency wage theory: Four Views”, *American Economic Review*, Precedings, May, v. 74.
- ANDREASEN L., CORIAT B., DEN HARTOG F., KAPLINSKY R.. (1995), *Europe’s Next Step - Organisational Innovation, Competition and Employment*. London: Ed. Frank Cass.
- ASENSIO A., MAZIER J.. (1991), “Competitivité, avantages coûts et hors-coûts et spécialisation”, *Revue d’Economie Industrielle*, n. 55, 1er trimestre.
- BOYER, R.. (1986), *La théorie de la régulation, une analyse critique*. Paris: La Découverte.
- _____. (1985), *La flexibilité du travail en Europe*. Paris: La Découverte.
- BRUNHOFF, S. de. (1982), *Etat et Capital*. Paris: La Découverte/Maspero.
- CORIAT, B.. (1990), *L’atelier et le Robot : le fordisme et la production de masse à l’âge de l’électronique*. Paris: C. Bourgois/Choix (2ème ed.1995).
- _____. (1991), *Penser à l’envers*. Paris: Bourgois.

- _____ (1995), "Incentives, Bargaining and Trust: Alternatives Scenarii for the Future of Work", in *International Contribution to Labor Studies*, 5 (pg. 131-151).
- _____ (1997), "The new dimensions of competitiveness: towards au European Approach", in *IPTS Review*, Special Issue on "Made in Europe".
- CORRIAT B., TADDEI D.. (1993), *Made in France - L'industrie française dans la compétition mondiale*. Paris: Hachette, Ed. Le Livre de Poche.
- DERTOUZOS, M., LESTER R., SOLOW R.M.. (1989), *Made in USA - Regaining our Competitive Age*, MIT Press (édition française 1991).
- DOERIONGER, P. and PIRE, M.. (1971), *Internal Labour Markets and Manpower Analysis*. Massachussets, DC Heath:Lexington.
- HARRISON, B., BLUESTONE, B.. (1988), *The Great U-Turn - Corporate Reestructuring and Polarizing of America*, New York: Basic Books Inc. Publishers.
- IANSITI M., WEST J.. (1997), "Technology Integration: Turning Great Research into Great Products", in *Harvard Business Review*, May-June.
- KERR, C.. (1977), *The Balkanisation of Labour Market and Other Essays*. Berkeley: University of California Press.
- LEIBENSTEIN, H.. (1982), "The Prisoner's Dilemma and the Invisible Hand, an Analysis of Infra-firm Productivity", *American Economic Review*, 72, n. 2.
- MEILLASSOUX, C.. (1976), *Femmes, greniers et capitaux*. Paris: Maspero.
- PERROT, A.. (1994), *Les nouvelles théories du marché du travail*. Paris: La Découverte.
- POLANYI, K.. (1980), *La Grande Transformation*. Paris: Gallimard.
- RENAUD, B.. (1992), *Le salaire, la règle et le marché*. Paris: C. Bourgois.
- SOLOW, M.. (1990), *The labor Market as a Social Institution*. Oxford: Basil Blackwell.
- STREECK, W.. (1988), "Industrial Relations in West Germany, 1980-1976", *Labour*, v. 2, n. 3, Winter.
- _____ (1989), "Skill and the limits of the neoliberalism: the enterprise of the future as a place of learning work", *Employment and Society*, v. 3, n. 1.
- _____ (1997), "German Capitalism: Does it exist? Can it survive?", *New Political Economy*, v.2, n. 2.
- WEINSTEIN, O.. (1988), "L'Organisation de la R&D", *Working Paper CREI* n. 98-06. (miméo). Univ. Paris 13.
- YOCHIKAWA (ed). (1994), *Made in Japan*. Tokyo: Japan Techno-Economics Society. (tradução inglesa no prelo)

Novas tendências do mercado de trabalho

Benjamin Coriat

Na ruptura social fordista, o desemprego cresce bruscamente, fazendo surgir configurações variáveis, onde o conceito de pressão salarial passa a designar o complemento monetário indireto, destinado a assegurar a reprodução intergeracional nas sociedades capitalistas plenamente desenvolvidas. A nova relação salarial compreende a relação de emprego (relação monetária direta) e a pressão salarial (relação monetária indireta). O aparecimento de relações de trabalho precárias força a pressão salarial a substituir a proteção social em decadência. Dos arranjos em formação, impor-se-ão os que encontrarem uma coerência sistêmica mínima. O poder público agirá como regulador da relação salarial e garantidor último da pressão salarial, respeitando a flexibilidade do aparelho produtivo e a mobilidade e flexibilidade do trabalho.

O autor traça trajetórias nacionais baseados em 2 cenários estilizados, que são a variante americana (modelo típico da desregulamentação e flexibilidade externa) e a variante europeia (modelo típico da gestão institucionalizada e flexibilidade interna).

Nuevas tendencias en el mercado laboral

Benjamin Coriat

En la ruptura social fordista, el desempleo crece bruscamente, haciendo que surjan configuraciones variables, en que el concepto de presión salarial pasa a designar el complemento monetario indirecto, destinado a asegurar la reproducción entre generaciones en las sociedades capitalistas plenamente desarrolladas. La nueva relación salarial abarca la relación de empleo, una relación monetaria directa, y la presión salarial, una relación monetaria indirecta. El apareamiento de relaciones de trabajo precarias hace con que la presión salarial sustituya la protección social en decadencia. De los arreglos en formación, se impondrán aquellos que encuentren una coherencia sistémica mínima. El poder público es fundamental como regulador de la relación salarial y garante último de la presión salarial, respetando la flexibilidad del aparato produtivo y la movilidad y la flexibilidad del trabajo.

El autor concibe trayectoria nacionales basadas en dos escenarios estilizados, que son la variante norteamericana (modelo típico de eliminación de la regulación y de flexibilidad externa) y la variante europea (modelo típico de gestión institucionalizada y de flexibilidad interna).

New trends in the labour market

Benjamin Coriat

In the social-fordian rupture, unemployment grows abruptly, bringing about the emergence of variable configurations, in which the concept of salary pressure starts designating the indirect monetary complement, bound to ensure the inter-generational reproduction within fully developed capitalistic societies. The new salary relation then starts encompassing the employment relation — a direct monetary relation, and the salary pressure, an indirect monetary one. The emergence of precarious labour relations impels the salary pressure to replace the decadent social protection. Out of the arising arrangements, those able to find a minimum of systemic coherence shall impose upon others. The public power acts as a regulator of the salary relation and as an ultimate guarantor of salary pressure, respecting the flexibility of the productive apparatus and the mobility and flexibility of labour.

The author draws national trajectories based upon two stylised scenarios which are the American variation (a typical model of deregulation and external flexibility) and the European variation (a typical model of institutionalised management and internal flexibility).

Professor
de Ciências Eco-
nômicas, Dire-
tor do Centre de
Recherche en
Economie
Industrielle —
CREI,
Université
Paris 13

Fundamentos para uma política de carreiras no contexto da reforma gerencial

Marcelo de Matos Ramos¹

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 3
Jul-Set 1998

1. Introdução

Ao aproximar-se a aurora do século XXI, é com certa estranheza que testemunhamos um acontecimento singular: grande parte das transformações que esperávamos não se concretizaram, mas, por outro lado, eventos totalmente inesperados vieram à luz², criando um ambiente de mudanças radicais no quadro político, econômico e social, em escala planetária.

Destes eventos talvez o mais surpreendente tenha sido a queda dos regimes comunistas e a *débâcle* generalizada das alternativas ao capitalismo, com a conseqüente hegemonia do liberalismo neste fim de século, seja pela via do neoliberalismo puro e simples, seja pela via do social-liberalismo. Esta virada, inesperada para um espectador cujo *mind frame* tenha sido forjado nas décadas de 70 e mesmo 80, veio penetrar de vez, na década de 90, a última linha de defesa possível para aqueles que abominam o mercado: o Estado.³

Contra a célebre justificativa do combate às falhas de mercado, a crítica neoliberal vai afiar as armas da teoria da *Public Choice* (teoria da escolha pública, como afirmou-se em nosso idioma) e a noção das falhas de governo. Buchanan, Niskanen, Olsen e outros *scholars* vão apontar os desvios do Estado e os males da burocracia estatal, em particular ressaltando o caráter predatório do uso dos recursos públicos pela burocracia. Assim, tornou-se uma mera questão de tempo para que fosse se infiltrando, seja entre os defensores do estado mínimo, seja entre seus detratores, a idéia de que era preciso de alguma forma oferecer à sociedade um cardápio de medicamentos capazes de debelar a "doença incurável" do Estado, o desperdício burocrático.⁴

Especialista em
Políticas
Públicas e
Gestão
Governamental
e Coordenador-
geral na
Secretaria de
Recursos
Humanos do
MARE

De forma que, onde não se podia efetivar a *devolution*, em geral via privatizações, tornou-se a ordem do dia gerar alternativas, visando introduzir no funcionamento do aparelho de Estado elementos que alavancassem maior eficiência no andamento de suas operações. E a alternativa que vem-se cristalizando é a da adoção da administração pública gerencial, em contraposição à administração pública burocrática.

A administração pública gerencial caracteriza-se por endossar a administração por resultados e o controle a *posteriori*, em contraposição à administração pública burocrática, mais rígida. A administração pública gerencial também se caracteriza por adotar muitas inovações operacionais e organizacionais provenientes da iniciativa privada, como a diminuição de níveis hierárquicos, a adoção da contabilidade de custos e a disseminação de sistemas de informação gerenciais. Outra de suas características é dar maior visibilidade à condução dos negócios públicos e estimular o controle social da burocracia pública.

Estas inovações, ainda que bem-vindas pelo seu potencial de erradicar ou ao menos diminuir o grau de desperdício vigente na administração pública, não poderiam vir sem um custo, que é o do impacto, muitas vezes desorganizador, exercido sobre o tecido existente da burocracia pública. E um dos grandes impactos é justamente sobre o sistema de carreiras da administração pública, sob ataque das noções de empregabilidade e de flexibilização das relações de trabalho.

Portanto a nossa percepção é de que urge estabelecer fundamentos sólidos para a política de carreiras da administração pública federal (APF), em um contexto de hegemonia dos conceitos da reforma gerencial, sob pena de esgarçar-se o tecido, afinal delicado, que forma o aparelho de Estado, qual seja, os seus recursos humanos. A tarefa é premente e também difícil, pois trata-se de simultaneamente oferecer condições para a implementação da administração pública gerencial, para a valorização dos servidores e fortalecimento do capital humano do Estado, sem descuidar entretanto do combate ao corporativismo.

A tarefa a que nos propomos é a de iniciar um trabalho de aprofundamento teórico desta discussão, sem a pretensão, evidentemente, de esgotá-la.

2. A discussão acerca das carreiras

O projeto de sistemas de carreiras é uma atividade que conta com uma longa tradição e para a qual é possível encontrar uma ampla literatura de apoio. Infelizmente, há que se questionar a sua adequação à realidade, principalmente à luz das mudanças que podemos vivenciar no mundo do trabalho, nas últimas duas décadas.

Vamos exemplificar o que queremos dizer pela comparação de excertos de dois autores recentes (o que mostra a atualidade do debate, mas também a dificuldade de um consenso) a respeito do tema “carreiras”. No seu livro *Reforma Administrativa no Contexto da Democracia*, Luiz Alberto dos Santos (1997), citando um manual da OIT⁵, apresenta o seguinte conjunto de regras definidoras de um sistema de carreiras:

“Na prática, e segundo o ponto de vista dos funcionários, o conceito de carreira pode subdividir-se em vários componentes essenciais:

a) o acesso ao serviço público deve estar aberto a todas as pessoas que possuam as qualificações necessárias, aplicando-se imparcialmente as normas de ingresso;

b) as nomeações efetuam-se para postos, cargos ou graus dentro de uma estrutura hierárquica claramente definida;

c) deve ser possível ascender até o cargo mais alto da estrutura hierárquica, a partir dos méritos profissionais, ou, pelo menos, deve-se poder aspirar a promoções regulares, ao menos dentro do grau, se cumpridas satisfatoriamente suas obrigações;

d) aplica-se e fixa-se uniformemente uma política de pessoal para todos os funcionários;

e) esta política uniforme compreende procedimentos estabelecidos para solucionar todos os incidentes que possam surgir no exercício do cargo, inclusive a disciplina;

f) todos os funcionários devem ter direito a uma pensão adequada, em caso de aposentadoria.”

Comparemos com o seguinte excerto do livro *Capital Intelectual* de Thomas Stewart (1977):

“Houve uma época, não muito distante, em que os funcionários ascendiam em hierarquias tão elegantes e monumentais quanto templos astecas. Os degraus eram claros, o caminho parecia óbvio — abstraía o fato de que quem chegava ao topo eram sacerdotes ou vítimas de sacrifícios humanos. Hoje, o trabalhador, o gerente e o executivo andam de lá para cá em empresas que se assemelham mais a placas de circuitos do que a pirâmides, onde as linhas de energia e controle se esbarram pelo caminho; onde as rampas são muitas; e, as escadas, poucas e curtas; onde o princípio organizacional é a reorganização infinita e onde é difícil saber o que é uma carreira, e ainda mais como desenvolvê-la. Quando lhe perguntaram sobre o futuro da gerência de nível médio, essa famosa espécie em perigo, David Robinson, presidente da empresa de consultoria CSC Index, respondeu com uma única palavra: “Extinção”.

Depois de mais de uma década na qual milhões de vidas profissionais foram destruídas — pelo *downsizing*, terceirização, eliminação de níveis, reengenharia — as empresas e pessoas aprenderam novos clichês, muitas vezes a um custo terrível. “Não podemos oferecer segurança no emprego, mas através de um trabalho desafiador pode-se aprender habilidades comerciáveis”. “Aja como se você fosse autônomo, ou fosse dono de sua própria empresa.” Qualquer emprego é temporário. “Você é responsável pela administração de sua própria carreira.” Como o leite materno, esse é um bom começo. Mas e depois?”

São exemplos extremos, mas cujo confronto pode levantar problemas interessantes a serem investigados, por representarem posições arquetípicas dos dois principais pólos envolvidos. De um lado, vemos a descrição de uma vida burocrática ideal, o paraíso weberiano, onde segundo o autor, “o ponto chave, portanto, é a transparência e constância das regras, assegurando a todos chances iguais e clareza do horizonte a ser alcançado”⁶. De outro lado, temos uma descrição um tanto picante de um mundo (e o autor está nos falando principalmente do ambiente da iniciativa privada norte-americana) onde a mudança é a única certeza, e a insegurança acompanha as oportunidades.

A reforma gerencial, sabemos, insere parte dessa incerteza no mundo da administração pública, que, embora continue naturalmente mais rígida do que a administração privada, passa a incorporar certos conceitos, tais como *empowerment* e encurtamento das cadeias de comando.

No contexto brasileiro esses temas sugerem curiosos paradoxos. Por exemplo, sabe-se que o ideal de carreira estruturada no Brasil só existe basicamente nas Forças Armadas⁷ e na Diplomacia⁸, tendo sido o restante da administração pública sempre o campo da “empregabilidade”, representada pela ciranda em cargos de confiança, alimentada pela rede de relações pessoais de cada servidor, dando ensejo à tese do “mito das carreiras” proposta por Luiz Carlos Bresser Pereira (1988).

Assim, de um lado, no campo da defesa intransigente do *status quo* burocrático, parece existir uma inapetência para lidar com o mundo como ele já é e, provavelmente, será cada vez mais, e uma obstinada tentativa de aferrar-se ao modo como ele já foi; no outro campo, encontramos, por vezes, uma celebração triunfalista da “liberdade individual”, mas cujos melhores autores reconhecem o caráter precário do que se está construindo para o mundo do trabalho, e cuja apresentação termina com uma perplexidade: “mas e depois?”

Assim, no nosso entender, o conceito de carreira está curiosamente órfão de uma elaboração sistêmica que leve em conta os fundamentos de um sistema de carreira, através de uma síntese de princípios invariáveis

ou pelo menos que sejam amplamente aceitos. Uma vez estabelecidos estes fundamentos, podemos então decompor casos específicos e, através da análise, fazer emergir uma solução apropriada para cada situação ou tema. É aos primórdios de uma tal tarefa que nos propomos a seguir.

3. Os fundamentos para um sistema de carreiras

Embora estejamos à procura de fundamentos, sabemos que eles não existem soltos no espaço, livres de qualquer sobredeterminação social. Necessitamos portanto estabelecer um ponto de vista inicial, a partir do qual os definiremos.

O nosso ponto de partida é o reconhecimento de que estamos procurando fundamentos de um sistema de carreiras, para os servidores de um Estado fundado sobre um contrato hobbesiano, ou seja, onde os homens reunidos em sociedade instauram um poder de estado que assegure o bem comum. Portanto, quando falarmos aqui da defesa dos interesses do Estado, estaremos falando da defesa do interesse público. Esse é um elemento chave — que vai servir como um critério de demarcação, permitindo afastar-nos das vielas estreitas e perigosas que levam tanto ao corporativismo, entendido como defesa pura e simples dos interesses da burocracia, quanto ao autoritarismo, a defesa de um Estado entendido como legítimo por si só, independente da sociedade que o nutre, e à qual ele deve prestar contas.

Mas onde buscar os elementos que dão substância a esta visão, gerando efeitos concretos do ponto de vista da elaboração de uma política de carreiras?

Ora, a tradição da *mainstream* da administração pública burocrática, historicamente identificada com o sistema de valores cultivados no caldo cultural da Europa continental, sempre se caracterizou por depositar as suas maiores esperanças de melhoria organizacional na profissionalização do serviço público, na disciplina hierárquica e no *esprit de corps*. A *Public Choice* vem contestar essa tradição, introduzindo a análise do comportamento burocrático a partir de conceitos microeconômicos. A grosso modo, podemos falar que o cerne da análise empreitada pela teoria da escolha pública diz respeito à chamada ineficiência-X⁹, aquela ineficiência derivada dos desperdícios produzidos por interesse da gerência. Assim, boa parte das propostas de combate a esse desperdício, derivado do comportamento discricionário dos burocratas, emana da chamada Teoria do Agente-Principal, que busca analisar as características de uma relação entre um principal e um agente, onde aquele comanda, e este deve cumprir as ordens. O ponto fundamental desta relação é a assimetria de informação, que surge, porque existe um

ponto de equilíbrio teórico entre o custo do controle (o custo para o principal de informar-se sobre todos os atos do agente) e o custo de oportunidade do principal, permitindo ao agente buscar a satisfação de seus próprios objetivos às expensas do principal. Neste caso, a maioria das prescrições para remediar a situação procura restaurar as condições de governança do principal, bem como desenvolver estruturas de incentivo que aproximem ao máximo as funções-objetivo do principal e do agente. No caso em tela, o principal é o público e a sua função-objetivo, o interesse público¹⁰, enquanto o agente é a burocracia pública.

Assim, enquanto a tradição associada à administração pública burocrática vai centrar suas preocupações na profissionalização dos servidores públicos, a escolha pública vai tratar das estruturas de incentivo e dos mecanismos que possibilitam a governança na relação agente-principal. Este trabalho visa harmonizar estes pontos de vista, consubstanciados nas três variáveis de *design* que proporemos a seguir.

A idéia que propomos em termos de carreiras é a de desenvolvermos um sistema que:

- a) garanta que seus integrantes atendam aos interesses do público, logo, do Estado com o público comprometido;
- b) assegure a necessária motivação aos seus integrantes; e
- c) enfatize a necessária profissionalização, de forma a assegurar que seus integrantes possuam as necessárias qualificações e características comportamentais.

Estes três fundamentos remetem, portanto, ao que eu gostaria de chamar aqui de as três dimensões ou variáveis de *design* para carreiras, respectivamente: a governança dentro de uma relação agente-principal, a estrutura de incentivos e a gestão do conhecimento.

E o que isto significa em termos de políticas de carreira? Nossa convicção é de que a questão das carreiras, quando vista através dos filtros que estamos estabelecendo aqui, é uma questão multidimensional e que admite várias soluções, porque para cada conjunto de condições iniciais dadas, podemos adotar uma abordagem *bottom-up*, a partir dos fundamentos acima explicitados, construindo uma solução específica para a situação encontrada.

O problema da governança da carreira tem a ver com o seu *ethos* ou *esprit de corps*. Nesse sentido, os cursos de formação inicial para os que ingressam nas carreiras são ainda mais importantes como formadores de um corpo de doutrina, do que como fornecedores de conhecimentos muito específicos. Este é um ponto importante, mas que nem sempre merece o tratamento adequado. Devemos também estar conscientes de que a solução que dermos ao problema da governança da carreira estará influenciando muito fortemente a governança das instituições, que abrigarão os integrantes da carreira, visto que muitas vezes eles serão os candidatos

naturais ao preenchimento de postos de direção, principalmente no caso das carreiras típicas de Estado. A governança tem a ver também com o conjunto de regras e normas que dirigem a carreira, seu código disciplinar, a definição de sua esfera de competência e espaço de trabalho, suas regras de mobilidade etc.

O problema dos incentivos requer uma sistemática de promoções adequada, do ponto de vista dos requisitos para promoção (conhecimentos, desempenho e tempo). Requer também a definição de patamares remuneratórios satisfatórios.

Finalmente, o problema da gestão do conhecimento está correlacionado com a questão da capacitação, por um lado, e com o problema do recrutamento e seleção, por outro. Ou seja, trata-se de solucionar o problema de como extrair do mercado de trabalho os recursos humanos, com os conhecimentos necessários, e como projetar o sistema de formação, promoção e capacitação, de modo a propiciar os conhecimentos exigidos, no tempo hábil, e projetar isto ao longo da vida útil do indivíduo na organização (ou seja, ao longo do seu encareiramento).

A seguir, em um breve exercício intelectual, daremos alguns exemplos de como se pode utilizar estes fundamentos e suas respectivas variáveis de *design* no trato de alguns temas clássicos da administração de carreiras no setor público brasileiro. Não ambicionamos dar um tratamento exaustivo a estas questões aqui, mas apenas mostrar as possibilidades inerentes a este modelo mental no projeto de sistemas de carreiras.

4. Primeiro exemplo: a política remuneratória

A política remuneratória está estreitamente ligada à questão da estrutura de incentivos, onde o objetivo é termos uma estrutura salarial satisfatória, mas que ao mesmo tempo não crie pressões insuportáveis sobre a folha de pagamento¹¹. A questão da satisfatoriedade implica atingirmos para cada cargo ou carreira um patamar remuneratório que seja satisfatório tanto em nível absoluto (um salário que permita a uma família mediana viver razoavelmente, segundo as expectativas médias de alguém com tais e tais qualificações), quanto em nível relativo (evitando insatisfações geradas por exercícios comparativos por parte das várias categorias de servidores).

Assegurar a coerência interna e externa da remuneração significa então:

- coerência em relação ao mercado de trabalho externo, i. e., privado¹², estadual e municipal¹³;
- coerência em relação ao mercado de trabalho interno.

A questão de evitar pressões implica que tenhamos uma forma cabal e racional de justificar o nível da remuneração. Isto é um problema, porque

a mera comparação externa não é suficiente, visto que em muitos casos a denominação de cargos, pura e simples, não é compatível; além disso, no caso das carreiras típicas de Estado, por definição, a comparação direta muitas vezes não é possível. Isto deixa muitas vezes a administração sujeita às demandas estritamente corporativas, sem que se disponha de termos objetivos de negociação e comparação¹⁴.

Esta situação aponta para a ação que deveríamos perseguir, qual seja, a de implementar a classificação dos cargos para fins de remuneração, em termos dos seus *job weights*¹⁵, que é muito comum na literatura sobre o *civil service* britânico. Uma estrutura remuneratória racionalmente construída em termos de *job weights* seria algo verdadeiramente inovador do ponto de vista da racionalização da gestão de RH na APF.

Poderíamos por exemplo classificar os cargos em, digamos, cinco níveis de *job weights* (este é um simples exercício mental, é claro), o que nos daria cinco plataformas salariais. Aí então a variação dentro das plataformas se daria em termos de amplitude de carreiras, que poderíamos talvez definir caso a caso. Isto seria o esqueleto a partir do qual montaríamos a grade salarial.

As futuras agências executivas estariam dentro deste esquema, mas poderiam conceder bônus com recursos advindos das tais "economias de gestão" ou com receitas próprias advindas da prestação de serviços.

Finalmente, para terminar o tema remuneração, seria importante levar em conta a influência de uma outra variável de *design*, à qual ainda não nos referimos nesta seção, qual seja, a governança. Pois a remuneração tem um efeito sensível sobre o grau de confiabilidade ou não dos funcionários, que se manifesta em termos do nível de corrupção característico no serviço público de um dado país. Este é um tema que tem encontrado forte repercussão nos fóruns internacionais sobre administração pública, e é considerado pela OCDE como um dos principais entraves para a modernização dos países em desenvolvimento.

Por exemplo, um estudo recente (Rijkeghem e Weder [1977]) indica que o nível de corrupção no setor público, em distintos países, está inversamente correlacionado com o nível de remuneração média dos servidores. Curiosamente, porém, o mesmo estudo indica que o nível de corrupção não diminui, no curto prazo, em um país particular, quando subimos o nível da remuneração. Isto sugere que a correlação inversa detectada está provavelmente ligada a um fenômeno histórico e "dependente do caminho" (*path-dependent*, como batiza a literatura anglo-saxã). Salários maiores provavelmente não irão modificar a conduta de um corrupto, mas podem possibilitar que se recrute pessoas menos suscetíveis à corrupção, o que contribuirá para diminuir o nível global de corrupção do país.

5. Segundo exemplo: recrutamento, seleção e desenvolvimento de servidores

Do ponto de vista da gestão do conhecimento, o ideal seria que a administração pública federal tivesse os meios de recrutar e selecionar pessoas dotadas dos conhecimentos específicos necessários à execução de determinadas tarefas. Entrementes, o arcabouço legal que preside as formas de recrutamento e seleção de que a APF pode lançar mão — ou pelo menos a interpretação a ele dado pelo Poder Judiciário — impede que este processo atinja maior eficiência, uma vez que em nome do princípio da impessoalidade, meios mais precisos de seleção, como a entrevista, não encontram amparo legal. A idéia que embasa esta restrição é impedir a volta do clientelismo e do nepotismo, mas, com isso, “joga-se o bebê fora junto com a água do banho”, já que o concurso público puro e simples, por provas e títulos, não é um filtro suficientemente confiável; principalmente hoje, quando sabemos que fatores tais como a chamada “inteligência emocional”, termo da moda para realçar a importância das variáveis comportamentais na caracterização de um indivíduo, além das puramente intelectuais, são muito importantes para determinar sua efetividade em um ambiente de trabalho.

Dito isto, fica claro que a administração pública federal não se aproxima do modelo de um *head-hunter*, capaz de procurar e achar no mercado aqueles perfis que mais se encaixem em seus propósitos¹⁶, mas sim de um garimpador de talentos: o concurso público, que, se eficaz, irá no máximo providenciar o recrutamento de pessoas com as características necessárias, mas provavelmente não as suficientes. Daí depreendemos a importância de dois temas, a alocação dos servidores e o seu desenvolvimento. A questão da alocação em geral nós debatemos no próximo item, sobre a política de mobilidade de pessoal; mas vamos discutir aqui o problema da alocação inicial dos concursados, além da questão do desenvolvimento/capacitação.

Existem várias formas de alocação inicial de concursados, mas nós nos concentraremos em um paradigma de alocação que já existe para algumas carreiras e, provavelmente, será estendido a outras, que é o mecanismo de alocação inicial dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental/EPPGG.

Para esta categoria de servidores, a alocação inicial depende de um conjunto de vagas, negociadas entre o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/MARE e os demais ministérios, que serão preenchidas segundo a ordem de classificação dos gestores ao final do concurso. A nota utilizada para este fim é a soma das notas obtidas na primeira fase (concurso) e na segunda fase (curso de formação). A idéia

é a princípio meritocrática e visa também estimular os concursandos a se aplicarem no estudo das matérias constantes do curso de formação.

Não há dúvida de que a colocação final no concurso deve ser um bom indicador, em alguma medida, das qualidades de um servidor. Entrementes, o capital humano de cada um dos concursandos repousa muito mais sobre a sua formação prévia, do que naquela adquirida no curso de formação, até porque este último é de curta duração. Portanto, na verdade, do ponto de vista do uso futuro dos recursos intelectuais condensados no concursando, a sua inserção na administração pública deveria vir muito mais em consequência dessa formação mais profunda que ele domina, do que do resultado de uma avaliação centrada sobre um curso de formação, que, apesar de bem formulado, é rápido demais para ter outras consequências que não apenas a de informar e/ou doutrinar o indivíduo, muito mais do que de formá-lo.

Esta última frase talvez requeira um esclarecimento adicional. Embora de algum tempo para cá o termo “doutrinação” tenha se revestido de uma conotação negativa¹⁷, o conceito em si nada tem de negativo. Por exemplo, Henry Mintzberg (1995), celebrado teórico das organizações, classifica a doutrinação como uma das possíveis formas de socialização, e, portanto, como um importante componente da padronização do comportamento em uma organização, notando que é especialmente indicada para os escalões administrativos, visto serem eles os guardiães da cultura e da ideologia organizacionais.

Quanto à questão da capacitação, o ideal seria termos um quadro de funcionários suficientemente qualificados¹⁸ para desempenhar a contento suas funções. Trata-se portanto de valorizar e manter o capital humano do Estado, uma vez tendo sido este recrutado no mercado, dentre os indivíduos de melhor potencial¹⁹.

Para tanto, devemos desagregar tal quadro em dois componentes:

a) de um lado, devemos ter mecanismos capazes de detectar as necessidades de capacitação e provê-las com eficácia e efetividade;

b) de outro lado, devemos ter mecanismos capazes de determinar a qualificação necessária para o desempenho a contento de uma determinada função.

É fácil ver que o primeiro componente está ligado às atividades subsequentes à avaliação de desempenho, bem como à infra-estrutura de capacitação (instalações, professores, metodologias de ensino adotadas, recursos orçamentários, recursos tecnológicos etc.), enquanto o segundo componente está ligado tanto à determinação das competências humanas necessárias para a execução de uma determinada tarefa (o que tem a ver com a discussão dos *job weights*, que vimos anteriormente), como também à montagem de um sistema de referência, que permita ter uma noção precisa das competências de cada servidor (um banco de dados, sim, mas

apenas montar um banco de dados é fácil; o principal problema nesses casos reside na padronização e certificação das competências, bem como sua validação em termos de utilidade em situações concretas de trabalho).

Trata-se de fato de uma área relativamente avançada e inovadora em termos de administração de RH (só recentemente a própria OCDE [1996] está se preocupando seriamente com este tema) e que merece total atenção na formulação da política de capacitação levada a cabo pelo MARE.

6. Terceiro exemplo: fundamentos para uma política de mobilidade dos servidores

Por política de mobilidade entendemos um conjunto de regras que discipline a forma como os servidores trafegam de um órgão da administração pública federal a outro. O Regime Jurídico Único dos servidores públicos, regulamentado pela Lei nº 8.112, prevê várias formas de mobilidade; mas sabemos que o instituto da redistribuição é hoje um dos mais poderosos elementos de mobilidade no serviço público federal e, embora não tenhamos dados precisos, deve ser o instituto mais utilizado do ponto de vista do deslocamento de servidores de um órgão a outro. Teoricamente, desde pelo menos 1991, ano da edição da Lei, a redistribuição ocorre no interesse da administração, mas sabe-se que de fato é comum que a sua utilização se dê mais em interesse do servidor.

Entendemos, no entanto, que deva haver uma solução de compromisso, um balanceamento mais equilibrado entre os interesses da administração e o dos servidores, sempre segundo o seguinte princípio: a redistribuição de um servidor deve acontecer para atender uma necessidade da administração, ou no mínimo, só deve ser permitida, quando não prejudicar o funcionamento dos órgãos e entidades da administração pública federal. Na verdade, principalmente com o advento da noção de lotação necessária²⁰, as redistribuições deverão tornar-se objeto de um controle muito mais efetivo do que o atual.

No entanto, apesar disso haverá momentos em que a mobilidade deverá ser permitida em benefício tanto da administração quanto do servidor. Esse momento acontecerá quando o servidor, no curso de seu desenvolvimento na carreira, estiver maduro para atuar em outra organização, envolvido em algum gênero de tarefas que aumente significativamente seu valor, em termos de capital humano, para a administração pública. Esta situação poderá existir sempre que a soma das experiências prévias do servidor com a experiência que ele irá adquirir no novo posto seja sinérgica, ou seja, represente um grande ganho em termos de aquisição de competências para o servidor, e são, ao mesmo tempo, úteis para o seu empregador, a administração pública federal.

Dito isto, para que este instituto não continue na prática tão desbalanceado como agora, é preciso que a administração desenvolva um profundo conhecimento de suas próprias atividades, de forma a poder reconhecer quais seriam os caminhos de desenvolvimento mais promissores para os servidores, e evite que a mobilidade seja utilizada apenas em benefício do servidor. Propomos que a possibilidade de mobilidade deve ir ao encontro dos requisitos de uma melhor gestão do conhecimento por parte da administração. Isto implica várias inovações em matéria de gestão de pessoal, relativamente às práticas administrativas brasileiras tradicionais. Por exemplo, torna patente a necessidade de possuímos bancos de dados mais completos sobre os servidores, em termos de seu histórico profissional e capacitações adquiridas.

Como sugestão inicial, deveríamos começar pela definição de grandes áreas de governo, que guardariam afinidades e cujo domínio simultâneo por um indivíduo poderia gerar benefícios para a administração. Exploratoriamente, tentamos mapear estas grandes áreas através da matriz de relacionamentos abaixo:

Exemplo de matriz de relacionamentos entre bases de conhecimento em políticas públicas

	Segurança		Competitividade		Políticas Sociais				Política Econômica
	Defesa	Seg. Pública	Política Industrial, Política Regulatória	Ciência e Tecnologia	Educação	Saúde	Trabalho	Meio Ambiente	
Defesa	x			x					
Seg. Pública		x			x		x		
Política Industrial e de Regulação				x	x		x	x	x
Ciência e Tecnologia	x		x	x	x				
Educação		x		x	x		x		
Saúde				x		x			
Trabalho		x	x		x		x		x
Meio Ambiente			x					x	
Política Econômica			x				x		x

É claro que não devemos considerar esta matriz como sendo a única possível, pois ela mostra apenas as principais relações admissíveis; as relações efetivas dependem, por exemplo, do cargo ou carreira do servidor. Por exemplo, a matriz acima está pensada para um cargo ou carreira com atribuições de formulação de políticas públicas, tais como os EPPGG's ou os futuros Analistas de Comércio Exterior. Uma matriz de relacionamentos para um

fiscal seria possivelmente bastante diferente. Por outro lado, com certeza, quanto mais simples os requisitos de habilidades para se realizar um determinado trabalho, mais improvável que se produza uma política de redistribuição para este cargo (afora as necessidades da lotação efetiva, é claro). Por exemplo, do ponto de vista do desenvolvimento na carreira, não é de se esperar que seja proveitoso para um agente de portaria, ou para a administração, preocupar-se em mudar de ambiente de trabalho.

De toda forma, advogamos que a confecção destas matrizes de relacionamentos seria o pressuposto básico para o prosseguimento da tarefa de assegurar trajetórias profissionais recompensadoras e úteis.

Questões de governança, entretanto, também devem ser levadas em consideração, quando estamos discutindo a mobilidade de servidores. Por exemplo, pelo mero critério da gestão do conhecimento, poderíamos considerar interessante, permitir a mobilidade de algumas categorias de servidores entre o Executivo e o Legislativo, e talvez até mesmo o Judiciário, em certos casos. No entanto, questões de governança nos levam a concluir que é melhor excluir esta hipótese. Isto porque devemos levar em conta um assunto de extrema importância para definir as condições de possibilidade de um Estado democrático, qual seja, a questão da independência dos poderes. Um corpo de funcionários, cujo campo de atuação se estendesse aos três poderes, teria, devido aos laços informais entre os seus integrantes, uma influência grande demais, estabelecendo grandes desequilíbrios e colocando um prêmio elevadíssimo para os comportamentos corporativos. Nesse caso, o melhor é estimular cada um dos três poderes a criar suas burocracias próprias e separadas. Afinal, um Legislativo e um Judiciário preparados são condição *sine qua non* para o funcionamento da democracia, desde que este preparo esteja acompanhado da necessária autonomia.

7. Quarto exemplo: fundamentos para uma política de promoção dos servidores

O instituto da promoção é um dos temas mais caros à teoria e à prática do projeto de carreiras. É também muito nitidamente um assunto ligado à nossa variável de *design* estrutura de incentivos, pois à promoção está em geral associada uma variação remuneratória positiva e de maior *status*. Mas a variável gestão do conhecimento também está presente, como veremos.

A idéia de uma carreira, que se constitui como uma série de degraus, está seriamente abalada pelas práticas de RH que se espalham pelo mundo e, quando muito, só encontra materialização como uma forma de amplitude salarial; mas de fato, exceto em alguns poucos casos na administração pública brasileira, já não reflete um aumento de responsabilidade, uma vez

que a estrutura hierárquica da administração pública no Brasil é constituída de cargos de livre provimento.

De certa forma, a política de extrair diretamente do mercado de trabalho talentos já formados é coerente com uma estrutura de carreiras sem hierarquia embutida (ou "carreira aberta", como se diz no jargão). As carreiras fechadas fazem mais sentido, quando se trata de recrutar gente jovem, ainda no início de sua vida profissional (em geral recém saídos das universidades), e fazê-los progredir pela estrutura da carreira, por antigüidade e/ou merecimento, até os escalões superiores da administração. Esta visão traz implícita uma crença de que os mecanismos de capacitação/formação serão capazes de dotar os integrantes das carreiras, com os conhecimentos necessários para o pleno exercício profissional. É também um sistema típico daqueles serviços públicos eminentemente baseados no conhecimento jurídico.

Nos sistemas onde se reconhece a importância do conhecimento técnico na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, dá-se maior ênfase ao recrutamento direto no mercado de pessoas com as qualificações necessárias. Nesse caso, é possível que se recrute pessoas com larga experiência em determinado campo das políticas públicas; sendo um contra-senso submetê-las a uma carreira fechada, onde estariam fadadas a ingressar como juniores.

Ainda do ponto de vista da gestão do conhecimento, em geral, a progressão na carreira está associada também à conclusão com aproveitamento de certos cursos. Portanto, devemos levar em consideração que carreiras onde a progressão não reflete necessariamente maiores responsabilidades pedem conteúdos diferenciados. Elaboremos este fato.

Por um lado, podemos reconhecer que embora a carreira em si não implique uma estrutura hierárquica, a mera senioridade pode implicar que os que estão há mais tempo na carreira provavelmente terão acesso a cargos de maior responsabilidade, do que os que estão ingressando. Neste caso, os cursos para os níveis iniciais deveriam ter caráter mais instrumental e tático, ao passo que para os últimos níveis, poderiam ter um caráter mais informativo e estratégico²¹.

Por outro lado, entretanto, vemos que o encurtamento das cadeias de comando e o *downsizing* estão reduzindo o número de camadas hierárquicas. Portanto, pode ser que a continuidade na carreira implique também a necessidade de novos conhecimentos, referentes a áreas de atuação distintas. Neste caso, os cursos deveriam ter mais o caráter de uma reciclagem ou primeira aproximação a novos temas, do que o aprofundamento em temas já conhecidos.

De forma geral, a estrutura da carreira deve prever uma amplitude salarial razoável, visando garantir uma expectativa de melhoria contínua e significativa durante a progressão na carreira, em termos salariais.

Os mecanismos de promoção devem premiar o desempenho e o merecimento, e não só a antigüidade. Sempre que possível, aliás, seria interessante prever mecanismos de *fast-track*, onde um indivíduo de excelente desempenho possa ir adiante na carreira, antes de cumprir os interstícios previstos²².

8. Quinto exemplo: fundamentos para uma política de RH para as agências executivas

No novo contexto de administração dos recursos humanos da administração pública, em nível mundial, tem-se consagrado o conceito de "devolução" das prerrogativas de gestão, o que, do ponto de vista do que nos interessa aqui, significa basicamente permitir maior autonomia aos órgãos finalísticos, inclusive no tocante à gestão do pessoal. Com isso espera-se atingir maior eficiência na condução dos negócios das organizações públicas.

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Estado prevê a existência das chamadas agências executivas, que não são na verdade novas entidades do setor público, mas sim as autarquias atualmente existentes, que, uma vez qualificadas como agências executivas, poderiam contar com maior flexibilidade de gestão, principalmente nas áreas financeira, de pessoal e de compras.

Como espera-se para breve a qualificação das primeiras agências executivas, urge definir uma política de recursos humanos para elas. Ou seja, definir qual será o espaço de manobra dessas agências em termos de gestão do pessoal. É claro que um limite será dado efetivamente pelas determinações da legislação em vigor (e das conseqüências das eventuais mudanças na legislação, advindas da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional da Reforma Administrativa). Por outro lado, trata-se também de definir, por contraste, qual será o futuro papel do órgão central do Sistema de Pessoal Civil, em um contexto "devolucionário". Portanto, exemplificaremos como é possível utilizar os conceitos fundamentais para o *design* de carreiras aqui propostos, mas antes será necessário aprofundarmos uma questão relevante para o entendimento correto do problema, qual seja, o conceito de separação entre formulação e implementação de políticas públicas e o papel das chamadas "carreiras horizontais", carreiras que perpassam toda a administração pública, em contraste com as "carreiras verticais", específicas para um determinado órgão.

Esposar a tese da necessidade de carreiras horizontais significa acreditar que é preciso que existam carreiras compostas por um corpo de administradores capazes de um distanciamento dos órgãos e de raciocinar em termos de eficiência, mas que também dominem os conhecimentos

afeitos às agências nas quais trabalharão. A idéia é quebrar o corporativismo latente das agências, que pode tornar-se especialmente danoso em uma situação onde flexibilidades sejam concedidas, sem que o núcleo estratégico esteja preparado para exercer efetiva coordenação. É claro que este corpo estará propenso a certas formas de corporativismo também, e isso deve ser levado em conta²³.

Na verdade, o princípio da separação entre formulação e execução das políticas tem alguma razão de ser enquanto um arranjo institucional²⁴, mas nenhuma ou pouca justificativa do ponto de vista puramente cognitivo. De fato, a maioria das teses modernas sobre processos de formulação de políticas (ou, por exemplo, de estratégias) acentua a continuidade existente entre formulação e execução, com uma atividade reforçando a outra (Mintzberg, 1996). Por isso devemos zelar para que a separação institucional não iniba a unidade de visão, e esta se dará evidentemente no nível das pessoas que compõem as organizações. Dito de outro modo, é preciso permitir que as pessoas possam circular das agências ao núcleo estratégico e vice-versa. Carreiras horizontais com lotação nas agências e no núcleo, dotadas de regras adequadas de mobilidade, podem cumprir este papel.

Obviamente, as agências desfrutarão de um grande escopo de atuação, primeiramente em relação aos integrantes de carreiras horizontais, pois continuariam tendo liberdade de treiná-los segundo suas conveniências, bem como exercendo influência nos concursos para sua admissão²⁵; e, em segundo lugar, com relação às suas carreiras verticais próprias, a cujos integrantes inclusive também caberiam postos de gerência, na medida de sua competência, com base no sistema de DAS.

Para melhor ilustrar nosso pensamento a respeito da questão das carreiras nas agências executivas, introduziremos brevemente o modelo de Mintzberg (1995), objetivando a representação de uma organização típica, que depois será usada para apresentar nossas reflexões sobre o tema até aqui.

Mintzberg identifica cinco componentes principais, que praticamente toda organização possui:

a) a Cúpula Estratégica, encarregada de assegurar que a organização cumpra sua missão de maneira eficaz e, também, satisfaça as exigências daqueles que a controlam ou que de outra forma exerçam poder sobre ela;

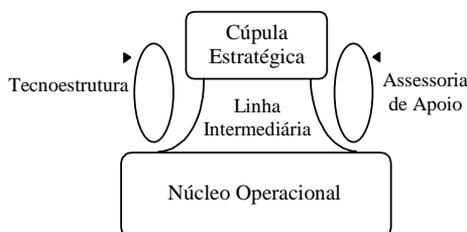
b) o Núcleo Operacional, que engloba aqueles perfazedores do trabalho básico, diretamente relacionado com a produção de bens ou a prestação de serviços;

c) a Linha Intermediária, formada pela cadeia de gerentes com autoridade formal, que liga o Núcleo Operacional à Cúpula Estratégica;

d) a Tecnoestrutura, que são todos aqueles elementos incumbidos de efetuar as padronizações vigentes na organização. Estão fora do fluxo de trabalho operacional, mas o delineiam, planejam e alteram, empregando técnicas analíticas para aumentar a eficácia do trabalho do restante da organização;

e) a Assessoria de Apoio, que se constitui das várias unidades especializadas em dar apoio à organização, naquelas atividades que estão fora de seu fluxo de trabalho operacional.

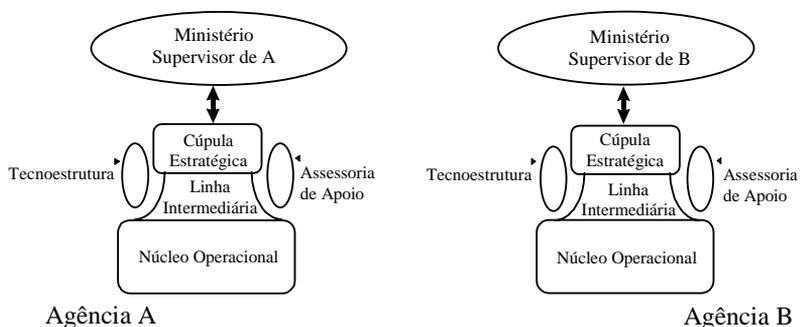
Esta estrutura pode ser representada da seguinte forma esquemática:



De posse dessa forma de representação, podemos começar nosso trabalho, se concordarmos que cada agência executiva, em sendo uma organização própria e separada, pode ser representada pelo esquema sugerido por Mintzberg. Dessa forma, temos uma idéia de onde se concentram determinados tipos de trabalho, e, por conseguinte, podemos fazer uma correspondência, ainda que grosseira, entre as carreiras, distinguidas entre si pelas suas competências específicas, e os lugares na organização onde poderão vir a desempenhar seu trabalho da maneira mais adequada.

O diagrama I mostra, a partir da representação de Mintzberg, duas agências hipotéticas, com seus respectivos Ministérios supervisores. Utilizaremos este diagrama para representar os espaços de atuação dos vários tipos de carreiras possíveis.

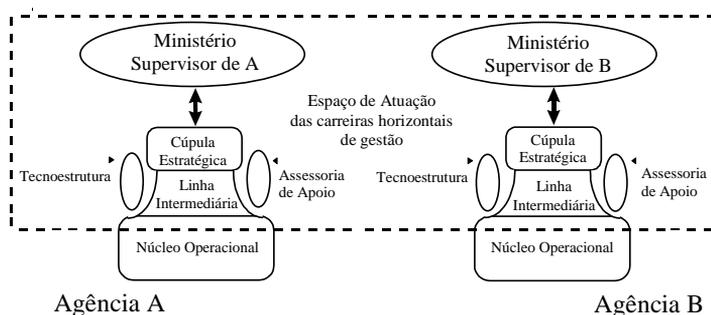
Diagrama I



Podemos identificar pelo menos três diferentes circunstâncias, ou tipos de carreiras, segundo o seu espaço de atuação: carreiras horizontais de gestão, carreiras horizontais finalísticas ou de apoio e carreiras verticais finalísticas.

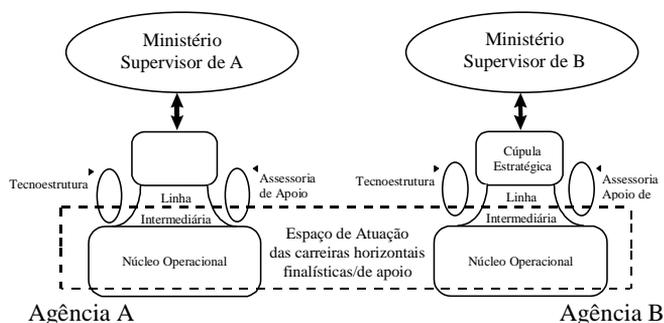
Carreiras horizontais de gestão (cuja representação do espaço provável de atuação mostramos no diagrama II), tais como os gestores, os analistas de comércio exterior e os futuros especialistas em regulação, devem ter alta qualificação, grande capacidade de aprendizado, e, preferencialmente, devem aliar uma vocação generalista a um conhecimento profundo em um ou mais campos de especialização. Devem ainda dispor de ampla possibilidade de circulação (a circulação de que falamos aqui remete à movimentação gerenciada, já tratada na seção anterior), não só entre agências (por exemplo, para facilitar o fluxo de informação e de melhores práticas administrativas entre as agências), como também entre a agência e o Ministério Supervisor (fundamental para evitar que o mecanismo do contrato de gestão sucumba à assimetria de informação e se torne tão ineficaz quanto a supervisão ministerial prevista no Decreto Lei 200).

Diagrama II



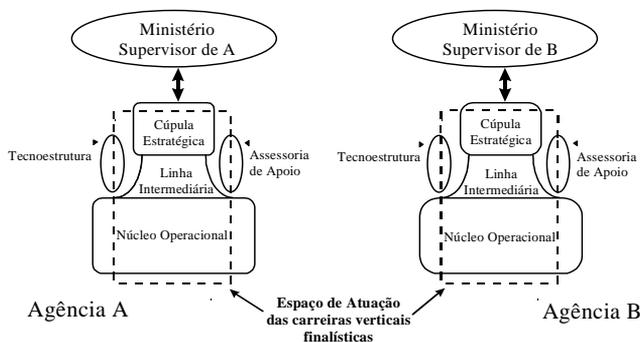
Carreiras horizontais finalísticas ou de apoio são aquelas de uso generalizado na administração pública, e cujo emprego não pressupõe grande especialização em termos de sua relação com o órgão a que servem, tais como administradores e advogados, no caso das carreiras de apoio, ou médicos e pesquisadores, no caso das carreiras finalísticas, por exemplo. Seu espaço de atuação está mostrado no diagrama III.

Diagrama III



Finalmente, as carreiras verticais finalísticas são aquelas às quais está reservada a tarefa de lidar mais diretamente com as finalidades precípua do órgão, e serão em geral bastante operacionais, tais como alguns tipos de fiscais e cargos que requisitem especialização profissional. Mostramo-las no diagrama IV:

Diagrama IV



Não se deve recair no erro de confundir a indispensável necessidade de lealdade e identificação do servidor com o órgão onde está lotado, com os requisitos de conhecimento, que determinarão o potencial de contribuição do servidor à consecução da missão do órgão. A idéia, por exemplo, de que um administrador ou um advogado só será útil ao órgão se estiver "preso" a ele termina por amarrar a gestão dos recursos humanos do Estado como um todo, tornando-a inflexível, sem uma boa razão para isso.

Para concluir este tópico, resumiremos dizendo que é preciso, se quisermos realmente desenvolver um conjunto de carreiras que sejam efetivas do ponto de vista do interesse público, adequar corretamente o *mix* de carreiras verticais e horizontais dentro do aparelho de Estado, segundo os imperativos da otimização do fluxo dos conhecimentos e de sua aplicação, bem como assegurar as melhores condições para a governabilidade, a partir do conceito milenar do "divide e impera"...

9. Sexto exemplo: fundamentos para uma política de controle social da burocracia

O controle social da burocracia é um tema já suficientemente controverso para merecer o desserviço de mais uma incursão desabridamente exploratória, mas sua importância é tão grande que não resistiremos a tecer alguns comentários sobre o assunto, à luz dos fundamentos que estamos propondo aqui.

Classicamente, na literatura sobre administração pública, o tema do controle social está relacionado à questão da relação entre políticos e

burocratas. Peters (1988) dá um tratamento exemplar a esta questão, propondo uma taxonomia dos vários modelos existentes que procuram descrever esta relação, em um espectro que vai desde o modelo *Yes, Minister* (que ele chama de Modelo Formal, onde o burocrata apenas obedece às determinações dos políticos) até o chamado Modelo do Estado Administrativo. Este se baseia no princípio de que a condução dos negócios do Estado é tão complexa e especializada a ponto de a burocracia assumir seu virtual controle, dominando o processo decisório em detrimento de uma classe política que, em virtude de seu eventual despreparo, praticamente abre mão de suas prerrogativas, contentando-se com a implementação negociada de alguns pontos de seu programa de governo.

É neste contexto que veio a constituir-se a crítica da Nova Direita ao modelo ativista do Estado. Retomando a discussão feita na introdução deste trabalho, vimos que teóricos como Niskanen, Buchanan e outros expoentes da *Public Choice*²⁶ utilizaram-se de ferramentas microeconômicas (e conseqüentemente, do individualismo metodológico) para propor a tese do comportamento discricionário e em proveito próprio dos burocratas, em detrimento do interesse público (que pode estar, ou não, bem representado pela classe política). Esta crítica vai instruir o cerne do ataque da Nova Direita ao chamado *Big Government*, extraindo daí a idéia de que se as falhas de governo são ainda piores do que as falhas de mercado, então a solução paretiana deve estar na direção do Estado Mínimo.

A resposta dos setores mais progressistas²⁷ é a de que ao invés do Estado Mínimo, que deixa necessariamente ao desabrigo certas necessidades sociais básicas, a melhor alternativa seria buscar mecanismos de *accountability* mais eficazes em relação aos atualmente em vigor. Basicamente isso se daria pelo maior comprometimento e participação dos cidadãos, possivelmente pela via comunitária, na implementação e até mesmo na formulação das políticas públicas, diminuindo o grau de discricionariedade do burocrata e tornando o processo decisório mais transparente.

Como abordar esta questão do ponto de vista dos fundamentos que propusemos aqui?

Formalmente, trata-se de um problema de agenciamento. Em trabalho anterior (Ramos, 1997), já apontamos a semelhança entre este problema e o problema enfrentado pelos acionistas de grandes corporações no controle do quadro de administradores profissionais. Se quisermos dar uma roupagem mais atual ao debate, poderíamos dizer que ela está ainda mais aparentada à questão dos *stakeholders*²⁸ versus *shareholders*, muito importante principalmente no contexto europeu, assombrado pelo desemprego estrutural.

O problema é complexo, pois envolve todas as três dimensões de *design* que propusemos e, provavelmente, não admite uma resposta geral,

tendo que ser gerenciada caso a caso. Isto porque o aparelho de Estado tem uma certa "profundidade", sendo que partes de seu pessoal estão mais expostas ao público do que outras. Por exemplo, as carreiras horizontais de gestão que vimos no item anterior, responsáveis pela formulação de políticas em alto nível, estão consideravelmente insuladas do público, sendo que os sinais que este pode lhes enviar são necessariamente mediados por múltiplas instâncias intermediárias. Portanto, qualquer iniciativa no sentido de incluir algum elemento de participação direta da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas teria que oferecer soluções desdobradas em estratégias diferenciadas, para cada etapa do processo.

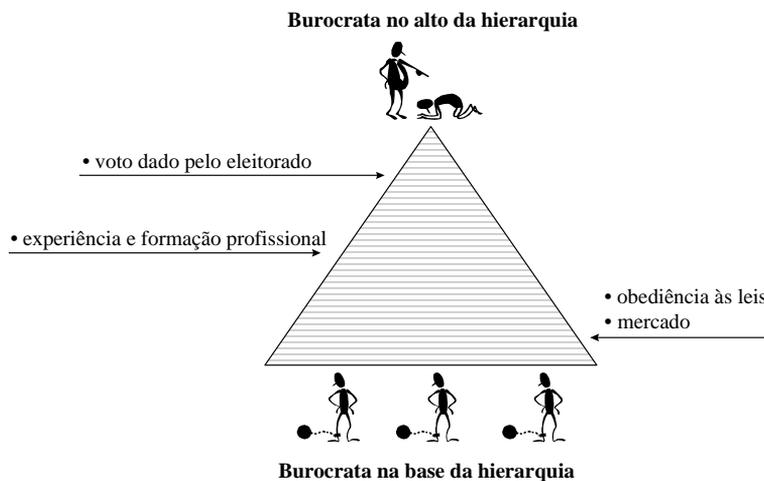
Por exemplo, em termos de gestão do conhecimento, teria de haver a inclusão de um componente técnico (tal como: "de que forma lidar com o público", principalmente na ponta) e um componente doutrinário (conscientização dos altos dirigentes da importância de estabelecer laços e canais de comunicação com o público, e ouvi-los).

Em termos de governança e estruturas de incentivo, poderíamos, por exemplo, conceber formas de avaliação de desempenho que levassem em consideração, em bases individuais e/ou institucionais, a opinião do público sobre o serviço prestado, para efeitos de castigos e recompensas.

Rose (1987) estabelece quatro tipos de sinais pelos quais os burocratas poderiam ser informados a respeito de como agir, em um dado momento:

- o mercado;
- voto dado pelo eleitorado;
- sua experiência e formação profissional;
- orientação advinda do arcabouço legal.

Claro está que tais mecanismos agirão diferentemente segundo a posição onde o burocrata está situado, naquela dimensão de "profundidade" do aparelho de Estado à qual nos referimos. É possível, mesmo, estabelecer um espectro de influência de cada mecanismo, de acordo com a posição do burocrata, tal como vemos abaixo:



Os burocratas situados no alto da hierarquia estarão mais sensíveis às determinações de seus superiores diretos, que são os políticos ou seus porta-vozes, os quais chegam ao poder pelo voto. Isto não quer dizer que o burocrata situado no topo seja impermeável ao que recomenda a sua própria experiência profissional, ou aos sinais do mercado, mas sim que muitas vezes as necessidades políticas sobrepujarão estes outros tipos de sinais.

Por outro lado, os burocratas situados na base da hierarquia estão mais sensíveis às considerações de mercado, uma vez que estão próximos da clientela, mas estes sinais só serão efetivos se houver formas institucionais de aproveitá-los. Além disso, em geral, seus atos são mais suscetíveis de controle pelas disposições legais, comparativamente aos burocratas dos altos escalões, cujo comportamento é menos regulado pela Lei.

Portanto, os burocratas que estão insulados serão mais sensíveis ao controle social indireto, típico da democracia representativa, e os burocratas da base hierárquica poderão estar mais sensíveis ao controle social direto.

Um outro ponto digno de nota: de nada adiantará estabelecer os mecanismos que possibilitem que as demandas do mercado constituam-se efetivamente em controle social direto sobre os burocratas da base hierárquica, se não existirem meios que permitam incorporar estes sinais ao processo de formulação das políticas no alto da pirâmide hierárquica, entre os altos burocratas e os políticos. Ou seja, é preciso que exista um mecanismo de articulação de informação e comando entre os burocratas do alto da hierarquia e os da base, permitindo, entre outras coisas, a informação fluir em mão dupla dentro da cadeia de comando. Isto não é fácil de fazer, principalmente se existirem muitas camadas ou níveis de comando, além de significar uma profunda alteração na cultura da organização, muito além das considerações puramente no âmbito da ciência da informação e dos sistemas de informação gerencial, como recomendaria a princípio uma abordagem ingênua do problema.

A questão, como dissemos, é sem dúvida muito complexa e impossível de ser tratada de modo satisfatório no escopo deste artigo. Esperamos, entretanto, ter demonstrado que os princípios de *design* colocados aqui possam ser proveitosamente utilizados na busca de soluções para o problema.

10. Conclusão

Não incidiríamos talvez em grande erro, se afirmássemos que o estado da arte em administração de recursos humanos, na administração pública federal, ainda mantém-se em um estágio artesanal. Alguns fatores colaboram para esta situação:

a) a tensão entre a tradição do direito administrativo e a administração gerencial;

b) a tensão entre o agir técnico e o agir político;

c) a relativa inexistência de dados empíricos (por exemplo, relacionando políticas a resultados) que sirvam para embasar a formulação de políticas de pessoal.

A primeira tensão que apontamos gera mais calor que luz, porque, em geral, seus contendores preferem aferrar-se a princípios filosóficos a consultar o que diz a realidade empírica. Sem desmerecer a discussão conceitual envolvida, até porque ela toca em pontos extremamente sensíveis, tais como os próprios princípios constitucionais, como o da legalidade, por exemplo, o fato é que há que prevalecer um tratamento mais pragmático da questão.

A segunda tensão apontada, entre o técnico e o político, é bastante complicada e diz respeito à definição dos limites da legitimidade, ou seja, até que ponto um deve prevalecer sobre o outro.

O terceiro fator diz respeito à necessidade de uma abordagem mais claramente científica da questão da gestão de pessoal do Estado.

Portanto, julgamos que a condução da gestão do pessoal no Estado está a merecer um programa de pesquisas que tenha por objetivo avançar o seu estado da arte na administração pública, recepcionando, é claro, os avanços registrados na administração de recursos humanos no setor privado, mas também levando em consideração as especificidades inerentes ao setor público.

Um tal programa de pesquisas deveria ter sólida base metodológica e enfatizar a necessidade de ir a campo em busca dos dados. Neste sentido, estamos conscientes de que os critérios que propusemos aqui são ainda uma construção puramente teórica, necessitando ainda de estudos empíricos que testem rigorosamente sua eficácia explicativa/normativa.

Um mapa inicial que poderia servir para orientar um tal programa de pesquisas emerge naturalmente da interrelação implícita nos exemplos que analisamos neste texto, tal como explicitamos no quadro abaixo:

	Estruturas de Incentivo	Governança	Gestão do Conhecimento
Política Remuneratória	x	x	
Política de Recrutamento, Seleção e Desenvolvimento			x
Política de Mobilidade		x	
Política de Promoção	x		
Política de RH para as Agências Executivas		x	x
Controle Social	x	x	x

Sem dúvida, este mapa não esgota a questão, e não devemos nos esquecer que ele é apenas indicativo, não levando em conta, por exemplo, a necessidade de explorar eventuais sinergias entre temas. Mas é um início.

Esperamos que esta linha de investigação possa ter prosseguimento, na esperança de que ela frutifique em um maior entendimento das questões afetas à gestão de recursos humanos na administração pública, em benefício da sociedade em geral.

Notas

- 1 O autor assume integral responsabilidade pelos pontos de vista aqui expostos, os quais não são necessariamente compartilhados pelo Ministério.
- 2 Além, é claro, do *bug* do milênio....
- 3 Embora, de fato, este seja um movimento iniciado muitos anos antes, já em 1979, pelo menos, com a ascensão de Margaret Thatcher ao poder na Grã-Bretanha.
- 4 Existem inúmeras teses que buscam explicar o sucesso que teve e tem tido o ataque às tradições da administração pública burocrática pela *Public Choice*, muitas delas bastante convincentes, mas nenhuma suficiente por si só. Christopher Hood (1996) analisa várias delas, sem chegar a uma conclusão definitiva, mas parece preferir uma explicação baseada na emergência do que chama *mass-tax society*, o crescimento da base de arrecadação em consequência do aumento das necessidades de financiamento do Estado, o que teria levado à propagação de uma “consciência de custos” entre os cidadãos. De fato, mesmo entre nós no Brasil, onde a questão dos impostos nunca foi um tema popular (talvez porque eles estejam bastante disfarçados), é bem verdade que ainda que de uma forma elementar (caça aos marajás...), este sentimento difuso tem encontrado repercussão, inclusive política.
- 5 O qual, por sua vez, faz uma síntese dos 18 pontos característicos da burocracia arrolados por Max Weber.
- 6 Cf. Stewart (1977), p. 174.
- 7 Que segue o modelo geral da tradição burocrática inaugurada pelo Exército prussiano — modelo que inspirou Max Weber — e que corresponde a uma transposição para o mundo moderno da hierarquia nobiliárquica feudal.
- 8 Outra relíquia de tempos antigos, a diplomacia, no caso brasileiro em particular, foi sempre o espaço legado pela República à sobrevivência da nobreza imperial e sua hierarquia em classes.
- 9 Para a discussão original sobre a teoria da ineficiência-X, vide Liebenstein (1966).
- 10 Estamos deliberadamente ignorando aqui o fato de que o interesse público, do ponto de vista do burocrata, está mediado pelos políticos. Infelizmente, há um campo fértil para que o problema agente-principal se repita aqui entre as instâncias mediadoras interpostas, isto é, entre o público e os políticos. Esse, entretanto, é um outro tema, para um outro debate. Cumpre notar apenas que um dos princípios da administração pública gerencial, não por acaso, é aumentar a participação popular na gestão da coisa pública, incluindo o poder direto sobre a burocracia. A escolha pública é tão dura com os políticos, quanto o é com os burocratas...

- 11 Alguém já disse que administrar com muito dinheiro é fácil, mas que a verdadeira prova dos nove para o administrador é administrar com recursos escassos. Isto é ainda mais verdadeiro para o administrador público, que administra os recursos da sociedade, e não os próprios: esta tentadora circunstância faz com que tenhamos de ter cuidados redobrados com o desenvolvimento de uma consciência de custos no serviço público.
- 12 Cabe aqui uma nota: devemos ter em mente uma correta compreensão da complexidade do tema e dos vários aspectos implicados, quando se fala da competição entre o setor público e o privado em termos de mão de obra. É preciso equacionar corretamente a questão, porque bem podemos imaginar que em uma sociedade ainda carente, como a brasileira, a formação de uma força de trabalho altamente qualificada pelo Estado é um bem público e que, portanto, no contexto global, esse “roubo” de talentos do Estado pela iniciativa privada não é algo inequivocamente prejudicial. Por outro lado, em uma sociedade carente, temos que levar em conta que a qualidade da força de trabalho do setor público, que trabalha pelo bem público, deve ser preservada e não pode ser desmontada em benefício do setor privado, cuja finalidade é a apropriação privada dos frutos deste trabalho. Há claramente um ponto de equilíbrio a ser perseguido aí, cuja localização precisa, entretanto, não é nada clara. Por outro lado, poderíamos também dizer que talvez seja bom que o nível salarial médio no setor público seja ligeiramente menor do que no setor privado, de forma a preservar no serviço público aquelas pessoas que tenham uma motivação especial para nele permanecer, por exemplo, a vocação. Isto seria verdadeiro em uma situação de pleno emprego na iniciativa privada, mas sabemos não ser esse o caso: portanto, a motivação especial para permanecer no setor público pode facilmente perverter-se (pura incapacidade de competir; desejo estrito de estabilidade; oportunidade de auferir rendas extraordinárias por meios ilícitos entre outras).
- 13 É importante pensarmos sempre em termos público/privado, mas não devemos nos esquecer dos competidores estaduais e municipais. De forma geral, uma falha é não considerarmos o fator locacional: um bom engenheiro ou um excelente administrador está no mercado nacional, e o paradigma por ele perseguido talvez seja o do mercado de trabalho privado das grandes cidades; mas um auxiliar de escritório está provavelmente preso ao mercado regional. Por outro lado, sabemos que o custo de vida varia entre as regiões do país. Valeria a pena considerarmos uma certa variabilidade regional para alguns cargos? Sabe-se que este é o caminho seguido por vários países, como a própria Inglaterra e os Estados Unidos. Entretanto, o arcabouço jurídico vigente, que privilegia o conceito de isonomia, dificulta este tipo de arranjo.
- 14 Na verdade, a questão da comparação salarial entre o setor público e o privado é bem complexa. Por exemplo, o fato é que na iniciativa privada a determinação do salário obedece, sim, o critério de mercado, mas ponderado pela sua participação na composição do custo total da folha. Vamos dar um exemplo extremo, mas que servirá para elucidar a questão: uma empresa, digamos, do setor petroquímico, provavelmente pagará muito mais ao motorista de um diretor, do que as empresas de ônibus pagam aos seus motoristas de coletivos. Isto porque a contribuição total dos salários pagos aos motoristas na empresa de ônibus é parte ponderável do custo da folha total e constituiu-se, portanto, em fator a ser controlado, mesmo porque os donos de empresas de ônibus sabem que seus motoristas não conseguirão, em sua maioria, empregar-se como motorista de diretor de uma empresa petroquímica. Isto gera assimetrias dentro de um mesmo cargo, no setor privado, que se refletem em grandes desvios-padrão na distribuição de salários (exceto quando o poder de barganha da categoria como um todo é muito grande, o que é raro). Entretanto, a média salarial sempre será puxada na direção dos salários praticados pelos grandes empregadores daquela categoria. O resultado disto é que, à luz da regra da isonomia, quando o Estado persegue o equilíbrio com o setor

- privado, ele estará constringido a pagar a todos a média salarial do setor privado, que como vimos, é puxada para baixo, independentemente da situação específica do servidor público. O que isto sugere para a política salarial do setor público é que, se realmente pretende-se melhorar o perfil do funcionalismo pela atração no mercado e manutenção no serviço público de indivíduos qualificados, o melhor seria ou calibrar mais precisamente o seu alvo entre os segmentos que lhe interessam no setor privado, ou abandonar esta abordagem e focar unicamente o conceito de *job weights* e capital humano.
- 15 A idéia de *job weight* é caracterizar um determinado cargo ou função pela definição de uma métrica, que poderá levar em conta a complexidade intelectual da tarefa, o esforço físico demandado, as condições de trabalho perigosas ou estafantes entre outros fatores, adequadamente ponderados.
 - 16 É bem verdade que não devemos ser ingênuos a ponto de acreditar que a administração pública federal saiba sempre determinar com total certeza quais são exatamente os seus propósitos e necessidades. Dito de outra forma, a idéia de que a administração pública federal saiba dizer com certeza qual perfil de funcionário precisa para uma situação específica não é 100% verdadeira, visto que muitas vezes, ela nem mesmo conhece quais são os processos de trabalho atualmente existentes, necessários para a prestação de um determinado serviço, muito menos se esses processos são os mais eficientes e, caso contrário, quais processos de trabalho deveria adotar. Mas somos da opinião de que isto apenas aponta mais um problema à procura de uma solução na administração pública federal, e não diminui em nada a importância do que está sendo dito aqui.
 - 17 Lembrai-vos da famosa “Doutrina da Segurança Nacional” e dos abusos que ela justificou.
 - 18 Em discursos deste tipo é comum que se defenda a existência de funcionários altamente qualificados. Mas essa não é, a meu ver, a formulação mais correta do problema: o que queremos são funcionários suficientemente (ou melhor, apropriadamente) qualificados para realizar suas tarefas o melhor possível.
 - 19 Essa formulação não é ponto pacífico. Há quem diga que o Estado não deve procurar recrutar, ativamente, os melhores recursos humanos do mercado, pois estes terão melhor uso na iniciativa privada, que afinal é quem produz. Acreditamos que no limite isto pode ter alguma justificativa nos países desenvolvidos (embora esta visão demasiadamente simplista não dê conta, entre outros fatores, do fenômeno vocacional), mas com certeza ainda não se aplica no Brasil, onde o Estado ainda tem um papel social a cumprir, mesmo em termos da promoção do desenvolvimento econômico e social, ainda que em bases diversas das que vigoravam anteriormente (vide discussão na nota 10).
 - 20 O termo “lotação necessária” é o jargão corrente no MARE, para definir o tamanho da força de trabalho suficiente para lidar com a carga de trabalho demandada a determinado órgão da administração pública. No jargão da Engenharia de Produção, que é um pouco mais conhecido, mas não muito, este conceito diria respeito à determinação de uma política de capacidade para um dado órgão.
 - 21 Todos eles, entretanto, podem ou não possuir também algum conteúdo doutrinário.
 - 22 Apesar do risco de que um indivíduo, com uma progressão rápida demais na carreira, possa terminar se sentindo desmotivado ao chegar ao topo por ausência de horizonte profissional. Por outro lado, uma progressão lenta demais, que não reconheça o mérito específico e pessoal de um indivíduo talentoso, pode ser ainda mais prejudicial. Para esse problema talvez só possamos contar com a esperança de que o paraíso contenha sua própria satisfação.
 - 23 É importante separar as coisas, contudo. O corporativismo das agências tende a agravar o problema agente-principal, pois a força da corporação advém justamente do conhecimento privilegiado que ela tem dos processos de trabalho na organização. Já o corporativismo da carreira horizontal se manifestará de outro modo, pois para ela interessará, pelo contrário, a transparência no funcionamento das agências. Por isso

- achamos que de forma geral o corporativismo das carreiras horizontais é mais “benigno” (na verdade, um mal menor), no sentido de que está mais alinhado ao interesse público, do que os demais. Seu corporativismo é mais semelhante ao que Mintzberg (1995) identifica nas chamadas burocracias profissionais.
- 24 Geoffrey Fry (1997) ensina que a necessidade institucional de separação entre formulação e execução surgiu na Inglaterra para mitigar os efeitos da chamada “responsabilidade ministerial”: um ministro era formalmente imputável por erros cometidos pelas agências sob sua responsabilidade. Como os ministros no sistema parlamentar são políticos, problemas de execução acabavam tendo repercussão maior do que a que mereceriam, abalando gabinetes. Daí a necessidade de separar a formulação (Gabinete) da execução (agências), o que tornava mais fácil a apuração de responsabilidades — o imputável passa a ser o diretor da agência, e não o ministro.
- 25 Nesse caso, o órgão supervisor da carreira também poderia oferecer cursos específicos para a carreira sob sua supervisão, bem como estipular o conteúdo de partes do seu curso de formação, com base em considerações profissionais gerais, não específicas de cada agência.
- 26 Confira um excelente apanhado sobre o assunto em Mueller (1997).
- 27 Claro, há outras opiniões. Por “progressistas” estamos considerando, por exemplo, a parcela liberal do pensamento político norte-americano, que poderíamos chamar, em termos mais europeus ou latino-americanos, de próximo à social democracia. Na esquerda propriamente dita, dependendo da variante considerada, ocasionalmente viceja ou a tese da democracia direta, ou a solução “mais da mesma coisa”, isto é, que a maior profissionalização do serviço público por si só remediaria a questão.
- 28 *Stakeholders*: grupos ou indivíduos direta ou indiretamente afetados pela busca dos objetivos institucionais de uma organização (cf. Stone, J. e Freeman, R. Edward. [1992]).

Referências bibliográficas

- BRESSER PEREIRA, L. C. . (1998, no prelo), *Reforma do Estado para a Cidadania — A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, Editora 34 e ENAP.
- FRY, Geoffrey K.. (1977), “Country Studies: Great Britain”, in *Conference on Civil Service Systems in Comparative Perspective*. EUA: Indiana University, April.
- HOOD, Christopher. (1996), “Exploring Variations in Public Management Reform of the 80s”, in *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, H. A. G. M. Bekke J. L. Perry T. A. J. Toonen (orgs.) EUA: Indiana University Press.
- LIEBENSTEIN, H..(1996), “Allocative Efficiency v. X-Efficiency”, *American Economic Review*, 56.
- MINTZBERG, Henry. (1995), *Criando Organizações Eficazes*, Ed. Atlas.
- MINTZBERG, Henry. (1996), “Crafting Strategy”, *The Strategy Process — Concepts, Contents, Cases*, Prentice-Hall.
- MUELLER, D. C.. (1997), *Perspectives on Public Choice — a Handbook*. Cambridge University Press.
- OECD. (1996), *Measuring What People Know: Human Capital Accounting for the Knowledge Economy*.
- PETERS, B. Guy. (1988), *Comparing Public Bureaucracies — Problems of Theory and Method*. The University of Alabama Press.

- RAMOS, M. M.(1997), “O Contrato de Gestão como Mecanismo de Ligação entre os Setores do Aparelho do Estado”. *Revista do Serviço Público*. Abril.
- RIJCKEGHEM, Caroline Van, e WEDER, Beatrice. (1997), “Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption ?”, *International Monetary Fund Research Department*, June.
- ROSE, Richard “Giving Direction to Permanent Officials: signals from the electorate, the market, laws and expertise”, Jan-Erik Lane (Ed.) in *Bureaucracy and Public Choice*, Sage Publications.
- SANTOS, Luiz Alberto. (1997), *Reforma Administrativa no Contexto da Democracia — A PEC no. 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro*. DIAP.
- STEWART, Thomas A.. (1997), *Capital Intellectual*. Editora Campus.
- STONE, J. e FREEMAN, R. Edward. (1992), *Management*. Prentice Hall Inc.

Fundamentos para uma política de carreiras no contexto da reforma gerencial

Marcelo de Matos Ramos

Com o advento da administração gerencial no âmbito do aparelho do Estado, em complementação à administração burocrática, verifica-se certa turbulência na gestão de pessoal na administração pública, decorrente da súbita ausência de fundamentos conceituais sólidos que permitam pensar a administração do capital humano do Estado em um contexto de transformação. Este artigo procura estabelecer as bases para a recuperação destes fundamentos, propondo três critérios de *design* de carreiras: a estrutura de incentivos, os mecanismos de governança e a gestão do conhecimento. Em seguida, exemplifica-se a utilização destes critérios pela análise de seis temas próprios à discussão sobre carreiras no serviço público: remuneração, seleção, recrutamento e desenvolvimento, mobilidade, promoção, carreiras para agências executivas e controle social da burocracia.

Fundamentos para una política de carreras en el contexto de la reforma gerencial

Marcelo de Matos Ramos

Con el apareamiento de la administración gerencial en el ámbito del aparato del Estado, en complementación a la administración burocrática, se observa alguna turbulencia en la gestión del personal en la administración pública, como consecuencia de la súbita ausencia de fundamentos conceptuales sólidos que permitan pensarse la administración del capital humano del Estado en un contexto de transformación. Este artículo intenta establecer las bases para la recuperación de esos fundamentos, proponiendo tres criterios de diseño de carreras: la estructura de incentivos, los mecanismos de posibilidad y facilidad de gobernar y la gestión del conocimiento. Luego, se dan ejemplos del uso de esos criterios a través del análisis de seis temas propios a la discusión sobre carreras en el servicio público: remuneración, selección, reclutamiento y desarrollo, movilidad, ascensos, carreras para agencias ejecutivas y el control social de la burocracia.

Foundations for a career policy in the context of the managerial reform

Marcelo de Matos Ramos

With the advent of managerial administration within the State apparatus, as a complement to bureaucratic administration, one notices a certain turbulence in the personnel management in public administration, ensuing from the abrupt absence of solid conceptual grounds enabling one to think the administration of the State's human capital within a context of change. This article tries to establish the basis for the redemption of these grounds, by proposing three criteria for career design: an incentive structure, the governance mechanisms and the management of knowledge. Then one gives examples of the use of such criteria by means of the analysis of six subjects pertaining to the discussion of careers in public service: remuneration, selection, recruitment and development, mobility, promotion, careers for executive agencies and the social control of bureaucracy.

Sistema de avaliação e premiação por resultados da Embrapa¹

*Alberto Duque Portugal,
Antônio Flávio Dias Ávila, Elísio Contini e
Geraldo da Silva e Souza*

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 3
Jul-Set 1998

1. Introdução

Por que a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária/Embrapa cria um Sistema de Avaliação e Premiação por Resultados/SAPRE? A avaliação de centros de pesquisa e de indivíduos é um processo difícil de administrar, porque envolve reações nem sempre previsíveis e motivadoras. Avaliar significa julgar o comportamento alheio. Mesmo indicadores considerados objetivos não eliminam a subjetividade contida no processo. A premiação pressupõe também julgamentos e a concessão de benefícios diferenciados entre pessoas, nem sempre compreendidos e aceitos por todos os empregados de organizações governamentais.

A Embrapa, desde sua criação, tem adotado diferentes enfoques metodológicos para avaliar seus empregados, mas pouco tem feito para premiá-los. Além da tradicional promoção anual com ganhos financeiros, a Empresa limitou-se ao reconhecimento individual, baseado na entrega de medalhas e menções honrosas, como o Prêmio Frederico de Menezes Veiga. Por outro lado, no âmbito institucional, as experiências de avaliação dos centros de pesquisa têm sido esporádicas (fins das décadas de 70 e de 80, sobretudo), baseadas no uso de missões externas de avaliação, caracterizadas por processos subjetivos, multiperíódicos e desvinculados das avaliações de caráter individual.

O sistema SAPRE, implantado em 1996, inova ao integrar os vários níveis institucionais, englobando equipes e indivíduos. Estabelece como objetos de avaliação os resultados obtidos pelos centros de pesquisa, pelas equipes de projetos e empregados, no período de um ano. Outra inovação importante é a clara distinção entre a premiação via promoções (acréscimos permanentes aos salários dos empregados) e a premiação por resultados, concedida a

O primeiro dos autores é o presidente da Embrapa e os outros três são pesquisadores científicos da mesma Empresa.

cada ano, em função do cumprimento de metas e outros indicadores de eficiência, previamente negociados (remuneração variável).

Do ponto de vista institucional, este modelo constitui-se em uma resposta gerencial à demanda da sociedade no sentido de elevar a eficiência e eficácia de um órgão governamental. Não que a Embrapa produza pouco, haja vista a boa imagem que desfruta na sociedade. Mas pode fazer muito mais. Principalmente, em face do alto nível de especialização de seu quadro técnico, da boa infra-estrutura física implantada, incluindo equipamentos, e dos salários competitivos que paga no presente. Mais importante ainda, as demandas dos setores produtivos por tecnologias agropecuárias e agroindustriais são enormes, em presença da competição num mercado crescentemente globalizado e das exigências de qualidade dos produtos agropecuários, por parte dos consumidores.

Consciente destas mudanças de cenário, a Empresa vem buscando incorporar à sua gerência novas concepções da ciência das organizações. No início dos anos 90, redefiniu sua missão e objetivos, através do planejamento estratégico, revisou seu modelo institucional e implantou um novo sistema de planejamento, acompanhamento e avaliação técnica e gerencial.

Em 1995, a Embrapa estabeleceu um conjunto de projetos gerenciais estratégicos, visando alavancar iniciativas para a melhoria da eficiência e da qualidade dos seus produtos. Um dos exemplos é o novo processo de escolha de gerentes dos centros de pesquisa, baseado num sistema de seleção pública que premia a competência técnica e gerencial e minimiza interferências externas e corporativistas, nocivas ao processo de escolha de profissionais técnica e gerencialmente capacitados. Em 1997, o governo aprovou a constituição de um Conselho de Administração para a Empresa, com participantes dos setores públicos e privados, a fim de obter maior participação da sociedade no processo de decisão, quanto ao direcionamento de temas e áreas estratégicas em ciência e tecnologia (C&T) e maior sustentabilidade institucional.

É neste ambiente de transformações e de modernização gerencial que se insere o SAPRE. A avaliação abrange todas as unidades, equipes e empregados. A premiação depende dos níveis de desempenho, recebendo mais benefícios quem apresentar melhores resultados.

2. Propósitos do sistema

2.1. Objetivos

Com a implantação do Sistema, deseja-se alcançar um patamar de desenvolvimento organizacional mais elevado, motivando unidades, equipes e empregados a produzir mais resultados e de melhor qualidade.

Como corolário, recompensa as unidades, equipes de trabalho e seus empregados integrantes que se destacarem no cumprimento de metas e no desenvolvimento da Empresa, estimulando-os a enfrentar novos desafios².

Os objetivos específicos do SAPRE são:

— incentivar as unidades da Empresa para o cumprimento de sua missão e objetivos, bem como motivar suas equipes de trabalho e empregados a aumentarem a produtividade e a eficiência;

— estimular a concepção e o desenvolvimento de projetos de pesquisa inovadores do ponto de vista metodológico, na definição e solução de problemas reais e potenciais do *agribusiness* brasileiro;

— estimular o aprimoramento contínuo da qualidade dos projetos de pesquisa e dos produtos gerados pela Empresa, de forma a melhor satisfazer as necessidades dos clientes;

— incrementar o volume de recursos captados de fontes alternativas ao Tesouro Nacional, particularmente aqueles destinados ao custeio da pesquisa;

— incrementar as ações em parceria entre unidades da Embrapa e entre estas e outras instituições de pesquisa e desenvolvimento (P&D);

— estimular a melhoria de processos gerenciais de interesse estratégico.

2.2. Princípios básicos

O sistema de avaliação e premiação de unidades, equipes de trabalho e empregados integra ações gerenciais novas com sistemas em pleno funcionamento, como o Sistema Embrapa de Planejamento (SEP) e o Sistema de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação de Resultados do Trabalho Individual (SAAD/RH). Utiliza-se dos mesmos mecanismos existentes, como os Comitês Técnicos Internos das unidades (CTIs) e as Comissões Técnicas de Programas (CTP), para avaliar projetos e subprojetos, e recorre aos resultados da avaliação individual (SAAD/RH), para premiar os empregados.

A proposta é recompensar — através de um adicional na remuneração, de vantagens na alocação e liberação de recursos e por prêmios não-monetários — as unidades, equipes e empregados que mais contribuíram para o desempenho da missão e objetivos da Embrapa. O processo de premiação é seletivo, para que não corra o risco de tornar-se banal. De outro lado, não é por demais restritivo, para não obstar a motivação das pessoas a concorrer.

Espera-se que a avaliação e a premiação aumentem a competição saudável e que haja colaboração entre unidades, equipes e indivíduos, de modo a torná-los mais eficientes. Enfatiza-se também o ritual de concessão de prêmios, para que sirvam de bons exemplos, valorizando os agraciados.

Nesta estratégia, o indivíduo premiado, como membro de uma equipe ou individualmente, tem pontos adicionais para concorrer a promoção e progressão salarial por mérito no futuro.

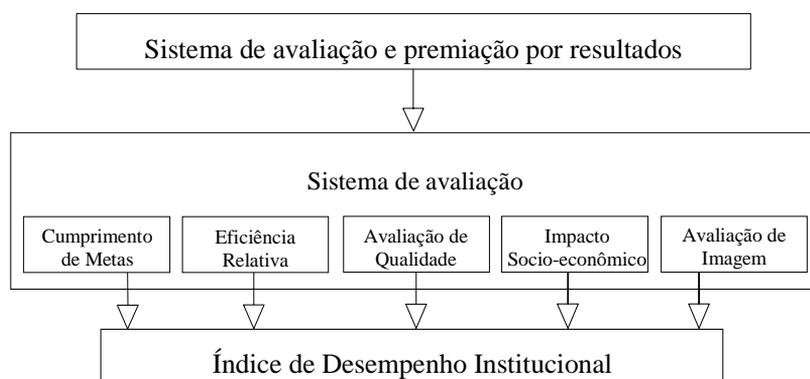
A estratégia da Empresa contempla o melhoramento periódico do sistema, agregando experiências adquiridas em sua prática, bem como sucessos obtidos em outras organizações públicas e privadas, nacionais e internacionais. Para tanto, incentiva a participação das chefias das unidades e de seus empregados e equipes de trabalho no processo de melhoria do Sistema.

3. Avaliação institucional

O Sistema de Avaliação de Unidades (Figura 1) constitui-se dos seguintes componentes básicos:

- a) cumprimento de metas institucionais (eficácia);
- b) eficiência relativa;
- c) avaliação de qualidade;
- d) impacto sócio-econômico das tecnologias ;
- e) avaliação de imagem.

Figura 1 - Avaliação Institucional



As avaliações de eficácia no cumprimento de metas e de eficiência relativa constituem a base do sistema de avaliação e serão realizadas anualmente. A primeira avaliação de imagem foi feita em 1997 e está sendo repetida em 1998, junto com a introdução da avaliação de qualidade técnica. A avaliação de impacto sócio-econômico ainda encontra-se em estudos, com o apoio de especialistas internacionais, visando definir um modelo que permita avaliação no contexto comparativo, o que se trata de uma inovação na literatura.

Os resultados ponderados destes cinco tipos de avaliação constituirão o Índice de Desempenho Institucional (IDI) de cada unidade de pesquisa.

3.1. Cumprimento de metas institucionais (Eficácia)

Este componente baseia-se no alcance de metas qualitativas, definidas como metas de gestão ou compromissos institucionais das unidades, e de metas quantitativas, relativas a indicadores selecionados. Tais metas são previamente negociadas entre unidades e a Diretoria Executiva (DE) da Empresa, para o período de um ano.

As metas qualitativas vinculam-se a projetos ou ações prioritárias, estabelecidos pela DE. São exemplos de metas qualitativas: redução de custos fixos, aumento de ações de parceria, eliminação ou redução do número de reincidências em auditorias internas, melhorias de processos administrativos/gerenciais etc..

As metas quantitativas (ou de produção) são mensuradas através de um conjunto de indicadores de desempenho, relacionado, seja com produtos da pesquisa (metas-fim), seja com atividades que representam o esforço da Empresa em transferir os seus resultados (metas-meio). As metas-fim envolvem indicadores relativos ao desenvolvimento de tecnologias, produtos e processos, enquanto que as metas-meio envolvem indicadores vinculados à produção técnico-científica, produção de publicações técnicas e difusão de tecnologia e imagem. São exemplos de metas-fim: desenvolvimento de uma variedade de cultura (arroz, milho, feijão etc...), de uma tecnologia para combate a pragas e doenças em culturas ou animais, de um *software*; e de metas-meio: realização de cinco cursos, publicação de quatro artigos em periódico nacional, realização de dois seminários, produção de dois vídeos, produção de quatro boletins técnicos etc.. Essas metas serão usadas também como indicadores de produção na avaliação da eficiência relativa (item 3.2, a seguir).

Também são usadas pelo Sistema as metas de captação de recursos. As unidades negociam com a DE metas de geração de receita própria para o ano-objeto de avaliação, e, ao final do período, são avaliadas quanto ao desempenho em tal processo de captação. São consideradas tanto as receitas captadas diretamente (via SIAFI), quanto as receitas indiretas, onde terceiros assumem despesas de projetos de P&D e atividades desenvolvidas pela unidade.

A avaliação das unidades quanto ao cumprimento de metas (metas qualitativas, quantitativas e de receita própria) é feita a partir da comparação do que foi realizado com o programado, medida em termos percentuais. A unidade com o melhor desempenho nas três subcategorias recebe o índice 1 (um), e as demais situam-se numa escala entre 0 (zero) e 1 (um). No caso da receita, tem sido usada uma relação entre o

montante realizado pela unidade e o montante recebido do Tesouro Nacional, assim como uma relação entre tal montante e o número de pesquisadores efetivos (Anexo A.1).

3.2. Eficiência relativa

A eficiência relativa de cada centro de pesquisa será o resultado da relação entre um conjunto de indicadores de produção e seus respectivos insumos.

Os indicadores de produção, selecionados como uma *proxy* para medir a produção anual das unidades, no contexto do modelo de análise de eficiência relativa, classificam-se em quatro grupos:

a) Produção técnico-científica — medida pelos seguintes indicadores: publicação de artigos em periódicos nacionais e/ou estrangeiros, publicação de capítulos de livro nacional e/ou estrangeiro e publicação de resumos ou artigos em anais de congresso.

b) Produção de publicações técnicas — medida em termos da produção de publicações técnicas: circulares técnicas, boletins técnicos, comunicados técnicos, instruções/recomendações técnicas, publicações periódicas (série documentos da Empresa) e publicação de informes sobre pesquisas em andamento.

c) Desenvolvimento de tecnologias, produtos e processos — quantificação da produção das unidades, medida em termos de: variedade/cultivar, raça, prática/processo agropecuário, insumo agropecuário, processo agroindustrial, metodologia científica, *software*, estirpe/espécie, monitoramento/zonamento ou levantamentos (solos, por exemplo), e norma, metodologia ou técnica gerenciais desenvolvidos pela Empresa.

d) Difusão de tecnologia e imagem — medida de esforço baseada nos seguintes indicadores: instalação de dias de campo, unidades demonstrativas ou de observação, organização de congressos, seminários e reuniões, realização de cursos, apresentação de palestras, participação em exposições e feiras, treinamento de estagiários e bolsistas e produção de vídeos ou *folders*.

Os indicadores de insumos representam a quantidade de pessoal e as despesas correntes e de capital envolvidos no processo de produção das unidades, em um ano. No sistema de avaliação consideram-se os seguintes insumos:

a) Pessoal — quantidade de empregados efetivos da Unidade (exceto, pessoal em cursos de pós-graduação ou com contrato suspenso, por mais de seis meses);

b) Outros Custeios — gastos com material de consumo, serviços de terceiros, passagens, diárias, hotéis, consultorias etc.;

c) Depreciação — valor da depreciação anual dos bens patrimoniais, mais o custo de oportunidade dos terrenos (3% do valor patrimonial corrigido) da unidade.

A avaliação do desempenho anual das unidades quanto à eficiência relativa é feita em duas etapas. Na primeira são calculados os indicadores ponderados de produção, ao nível de cada uma das quatro categorias de produção, usando-se a produção dos indicadores específicos de cada unidade em relação à média da Embrapa. A ponderação dos índices de produção baseia-se em pesos negociados entre as chefias de cada unidade e a DE. Além disso, cada unidade de pesquisa tem associado a seu processo produtivo um coeficiente de especialização que é o peso por conjunto de indicadores, que refletem seus objetivos de pesquisa em face das quatro categorias parciais de produção (produção técnico-científica, produção de publicações técnicas, desenvolvimento de tecnologias, produtos e processos, e difusão de tecnologias e imagem).

A produção global de uma unidade de pesquisa é a média ponderada dos coeficientes de especialização dos indicadores parciais de produção. O valor da produtividade de cada unidade é o quociente da média ponderada da produção relativa (produção da unidade em relação à média da Embrapa), pela média dos gastos relativos aos insumos (quantidades ou valores da unidade em relação à média da Embrapa), no ano-objeto de avaliação.

A segunda etapa mensura a eficiência relativa através de um modelo matemático. Um modelo de programação linear determina se é possível a uma unidade de pesquisa obter o mesmo nível de produção, utilizando uma quantidade menor de insumos. A escala de eficiência varia de 0 a 1, sendo necessariamente 1 o valor para qualquer unidade eficiente: o nível de eficiência de 30% significa que existe a possibilidade de se obter o mesmo produto com 70% a menos de insumos. Utilizam-se os mesmos indicadores da produtividade, porém com ponderações diferentes para cada unidade, de acordo com sua respectiva missão e objetivos (Ver Anexo A.2).

3.3. Avaliação de qualidade

A avaliação de qualidade atribui valoração às unidades de pesquisa, do ponto de vista da qualidade da programação técnico-científica e dos resultados obtidos. É executada por uma Comissão Técnica de alto nível, com participação de profissionais da Embrapa e externos, para dar maior competência e transparência ao processo. Além das informações qualitativas, produz uma avaliação numa escala de 0 (mais baixa avaliação) a 1 (altamente positiva).

3.4. Avaliação do impacto sócio-econômico

A avaliação de impacto sócio-econômico mensura o efeito da pesquisa de uma unidade da Embrapa sobre o complexo do agronegócio e sobre o bem-estar dos consumidores. Para tanto, o sistema estabelece mecanismos de coleta de dados sobre os benefícios gerados pela Empresa à sociedade. Metodologia específica define os produtos a serem considerados, a taxa de adoção, a participação de outras instituições, o período de benefícios e outros critérios relevantes. Esta avaliação também produz um índice que varia de 0 (nenhum impacto) a 1 (grandíssimo impacto).

3.5. Avaliação de imagem

A avaliação de imagem institucional consiste na visão que têm os principais clientes, usuários e parceiros a respeito das unidades da Empresa. Foi feito um levantamento junto às unidades, visando identificar todos os seus principais clientes. Com base numa amostra significativa, fez-se uma pesquisa de campo, levantando-se informações através de questionário, com questões relativas à imagem da unidade perante a sociedade à qual serve. Ao final do processo, obtém-se um índice que permite comparar e classificar as unidades, no tocante ao grau de satisfação dos seus clientes. Esta avaliação também produz um índice que varia de 0 (nenhum impacto) a 1 (grandíssimo impacto).

3.6. Índice de desempenho institucional

Os índices parciais de avaliação de desempenho são agregados em um único índice ponderado, o que permite classificar cada unidade relativamente às demais. O Índice de Desempenho Institucional (IDI) representa o resultado numérico por unidade, correspondente à média ponderada dos índices utilizados nos diversos tipos de aferição de desempenho previstos no SAPRE (avaliação de eficácia no cumprimento de metas institucionais, avaliação de eficiência relativa, avaliação de qualidade, avaliação de impacto sócio-econômico e avaliação de imagem). No ano de 1996, usaram-se apenas os índices de eficácia (metas quantitativas e receita própria) e de eficiência relativa, enquanto que, em 1997, agregaram-se o índice de avaliação de imagem e o índice de eficácia relativo às metas qualitativas, na formação do IDI. Para 1998, será incorporado o índice de avaliação de qualidade técnica

Os componentes do IDI têm pesos específicos e são estabelecidos pela DE no início do processo. Em 1996, os pesos foram assim distribuídos: metas quantitativas (35%), receita própria (15%) e eficiência relativa (50%). Já em 1997, estes percentuais variaram, dada a incorporação de

novos componentes do IDI, mantendo-se a eficiência relativa como o componente de maior peso. Para 1998, outros pesos foram definidos, tomando-se por base a experiência dos anos anteriores e a introdução do componente de avaliação de qualidade.

Os componentes de avaliação de eficácia e de eficiência relativa são calculados anualmente. Os demais tipos de avaliação não necessariamente precisarão ser executados anualmente, mas seus resultados poderão ser plurianuais. Cabe à DE definir sua periodicidade. Na ausência de qualquer um dos índices de avaliação (qualidade técnica, impacto sócio-econômico ou imagem), os pesos relativos são redistribuídos proporcionalmente aos componentes restantes, de modo a sempre totalizar os 100%.

Do ponto de vista operacional, em dezembro de cada ano são estabelecidas, mediante negociação entre as chefias e a DE, as metas quantitativas, qualitativas e as de receita própria de cada unidade para o ano subsequente, tendo por base o Plano Diretor da Unidade, as demandas dos diferentes segmentos da sociedade e outras diretrizes da DE. Até fins de fevereiro de cada ano, e após a negociação das chefias com suas equipes e empregados, é feito um ajuste final nas metas a serem perseguidas durante o ano-objeto de avaliação.

Por outro lado, é também em fevereiro que se realiza a avaliação do ano anterior, após o recebimento, crítica e compatibilização dos dados relativos às realizações de cada unidade, com o acompanhamento direto da DE e a participação das próprias unidades, quando necessário. Definida a base de dados com as metas realizadas, os insumos utilizados e o volume de recursos captados, são feitas as avaliações de eficácia e de eficiência relativa. Na medida em que os índices de eficácia e de eficiência relativa são conhecidos, bem como os de imagem, qualidade técnica e/ou de impacto sócio-econômico, parte-se para o cálculo do IDI de cada unidade, relativo ao ano anterior (Ver Anexo A.3).

3.7. Resultados obtidos

Como conseqüência da implantação do SAPRE em inícios de 1996, já foi possível identificar aumentos substanciais nos resultados obtidos no período 1996/97, comparando-se com o realizado pelos mesmos centros no período 1992/95.

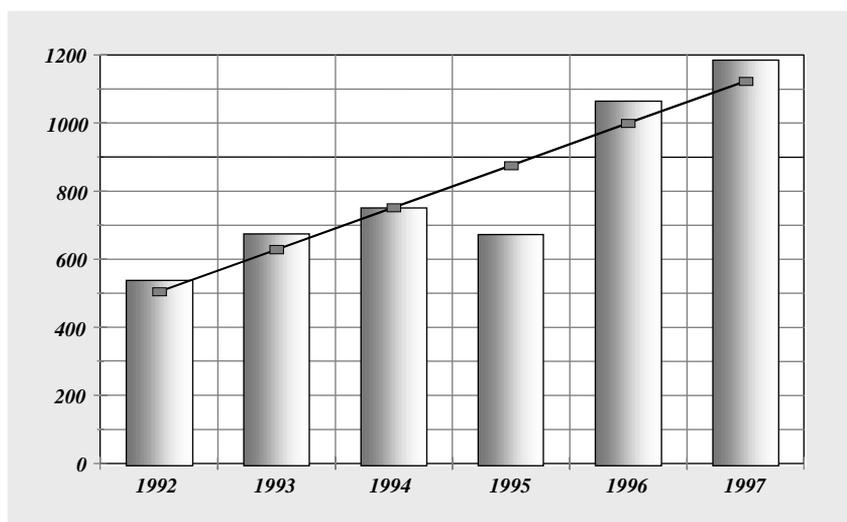
A título de exemplo, a Figura 2 apresenta a evolução da produção científica da Empresa no período 1992/97. Estes dados demonstram, ainda que preliminarmente, que um sistema de avaliação nos moldes propostos tende a forçar os centros de pesquisa a aumentarem sua produção.

Na Tabela 1 são apresentados os resultados da produção da Embrapa para o período 1992/97 e as metas previstas para o ano de 1998.

As metas referem-se a indicadores selecionados para os quatro grandes grupos: a) produção técnico-científica; b) produção de publicações técnicas; c) desenvolvimento de tecnologias, produtos e processos; d) difusão de tecnologias e imagem.

Para 1997, comparam-se as metas previstas com as efetivamente executadas, em termos percentuais. Os valores efetivamente obtidos, em muitos indicadores, ficaram acima do programado. Este fato pode ser explicado pelo empenho da própria unidade em superar suas metas ou, em parte menor, pela falta de experiência na programação. Isto deve ser considerado normal. Para os próximos anos esperam-se programações de metas mais consistentes.

Figura 2 - Evolução da Produção Técnico-Científica da Embrapa. 1992/97.



Da Tabela 1 constam também as metas de produção das unidades para o ano de 1998. Em muitas delas, observa-se crescimento; em algumas, pequenas diminuições. Isto se deve a novas prioridades estabelecidas e à diminuição da capacidade ociosa. Sem dúvida, os acréscimos de produção, com o decorrer do tempo, tenderão a ser menores do que nos primeiros anos. O importante é que, ano a ano, aumente o desempenho da instituição, mesmo a taxas decrescentes.

No caso do desenvolvimento de tecnologias, produtos e processos, vale destacar que se tratam de produtos gerados pelos centros de pesquisa da Embrapa, já devidamente testados ao nível de clientes e usuários através de testes de ajustes ou protótipos, unidades de observação, unidades demonstrativas etc., e/ou já em processo de registro (marca ou patente) ou de comercialização.

Tabela 1 — Indicadores de desempenho e metas de produção da Embrapa: 1992/97

Indicadores de Desempenho	Metas Realizadas					Metas 1997			Metas
	1992	1993	1994	1995	1996	Progr. (a)	Realiz. (b)	Real/Pr. %	1998 (*)
1. Produção Técnico-Científica									
Artigo em Periódico Nacional	412	487	520	464	743	1164	977	-16,1	1220
Artigo em Periódico Estrangeiro	126	187	231	208	321	326	340	4,3	287
Capítulo em Livro Nacional	42	81	204	149	256	369	455	23,3	340
Capítulo em Livro Estrangeiro	28	21	39	37	67	62	43	-30,6	42
Resumo em Anais Congresso	1102	1326	1629	1470	2162	1458	2756	89,0	1479
Artigo em Anais Congresso	297	292	359	506	795	520	1034	98,8	551
2. Produção Publicações Técnicas									
Circular Técnica	68	48	60	69	80	178	123	-30,9	300
Boletim Técnico	70	43	61	47	85	197	111	-43,7	175
Comunicado Técnico	110	80	80	64	154	357	247	-30,8	355
Periódico (Série Documentos)	143	98	168	126	219	263	253	-3,8	291
Recomendações/Instr. Técnicas	54	136	110	169	359	546	480	-12,1	569
Pesquisa em Andamento	129	47	52	66	154	470	298	-36,6	440
3. Difusão Tecnologia e Imagem									
Dias Campo	397	358	405	384	611	630	814	29,2	630
Org. Congressos	597	563	609	462	22	147	64	-56,5	25
Org. Seminários/ Reuniões Técnicas	0	0	0	0	225	156	515	230,1	321
Palestras	1544	1890	2434	2609	4406	3123	7231	131,5	4272
Part. Exposições e Feiras	211	206	264	324	334	242	336	38,8	268
Cursos Oferecidos	293	332	380	399	882	806	822	2,0	802
Estagiários Não Remunerados	1698	1178	1174	1389	1924	1380	1535	11,2	1878
Estagiários Remunerados	665	617	510	646	916	986	1009	2,3	1278
Folders Produzidos	88	123	139	210	235	254	372	46,5	300
Vídeos Produzidos	104	109	153	121	156	151	130	-13,9	189
Unidades demonstrativas	741	634	1186	1968	1657	1192	2251	88,8	1605
Unidades Observação	217	274	472	953	1915	1264	1608	27,2	1509
4. Desenv. Tecnologia/Produtos e Processos									
Varieda/Cultivar/Híbrido/Clone	26	46	25	69	84	102	100	-2,0	86
Raça/Tipo	0	0	0	1	3	4	1	-75,0	1
Prática/Processo Agropecuário	41	83	16	62	215	292	267	-8,6	259
Insumo Agropecuário	2	12	0	23	34	36	23	-36,1	35
Processo Agroindustrial	5	12	2	16	25	41	47	14,6	46
Metodologia Científica	42	50	43	87	257	201	212	5,5	107
Máquina/Equipamento	3	5	5	8	34	40	25	-37,5	21
Software	10	14	15	28	94	68	59	-13,2	53
Estirpe/Espécie	9	6	6	6	36	43	28	-34,9	36
Monitoramento/Zoneamento/ Mapeamento	11	9	13	34	225	223	436	95,5	192
Norma/Metodologia ou Técnica Gerencial	0	0	0	43	36	7	12	71,4	5

(*) Metas iniciais negociadas pelas chefias dos centros de pesquisa com a Diretoria da Embrapa para 1998.

Fonte: Base de Dados SISPAT

4. Premiação institucional

A premiação por resultados é composta por:

a) recursos financeiros componentes do Montante de Premiação por Resultados da Embrapa/MPE a serem distribuídos entre as unidades, significando a concessão de remuneração adicional para equipes e empregados;

b) prêmios por excelência, na forma de benefícios e vantagens não-pecuniários, a serem concedidos para as unidades;

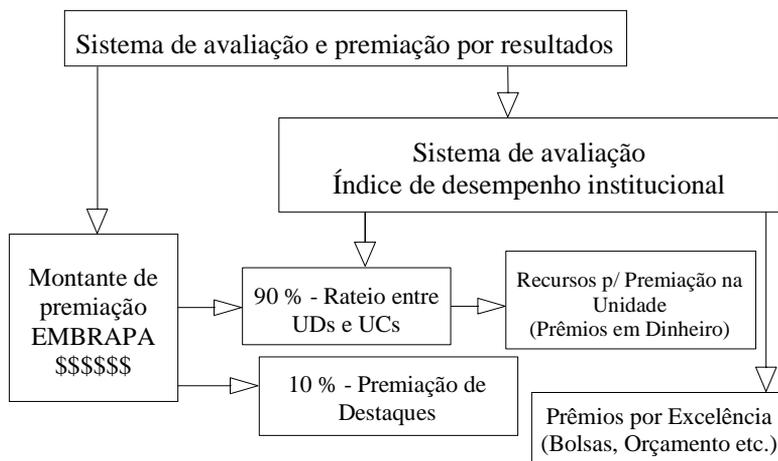
c) vantagens na alocação e liberação de recursos (Figura 3).

O MPE representa o montante anual de recursos financeiros alocados pela Embrapa para pagamento de bônus por resultado, para empregados. Os recursos do MPE são rateados entre todas as unidades, incluindo as centrais (departamentos, secretarias e assessorias) — UCs e as descentralizadas — UD, proporcionalmente ao IDI de cada uma e à respectiva participação na folha de salários, em relação à Empresa como um todo.

O MPE é constituído por 1,5% do valor da folha de pagamento da Empresa, incluindo a folha de salários, com titularidade e tempo de serviço.

Além dos recursos financeiros para pagamento de bônus aos empregados, as unidades com IDI mais elevado fazem jus a prioridade e incremento de recursos orçamentários para custeio e investimento.

Figura 3 - Premiação Institucional



Como se observou anteriormente, o processo de premiação por resultados pressupõe o estabelecimento de metas de trabalho negociadas entre a DE e as chefias das unidades. O período para apuração será anual (janeiro a dezembro), sendo os prêmios distribuídos no mês de abril do ano subsequente, por ocasião do aniversário da Embrapa.

Os recursos do MPE são distribuídos em duas partes:

a) 90% para premiar diretamente as unidades, proporcionalmente aos seus respectivos índices de desempenho (IDI) e à respectiva folha de salários (MPU);

b) 10% para premiar empregados que tenham se destacado em nível nacional.

Os recursos para premiar as unidades são divididos entre as unidades centrais (MPC), descentralizadas (MPD) e chefias (MPH), proporcionalmente à folha de salários-base dos dois tipos de unidades e ao número de chefes (Ver Anexo A.4).

5. Avaliação de equipes e de empregados

A avaliação de equipes e de empregados compreende duas etapas:

a) na própria unidade;

b) destaques nacionais.

Na unidade, os empregados são avaliados quanto ao cumprimento de metas individuais, baseadas no Escore de Avaliação Final (EAF) referente aos períodos de avaliação correspondentes. Este índice é obtido pelo Sistema de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação de Resultados do Desempenho Individual (SAAD/RH), já implantado na Empresa desde 1995.

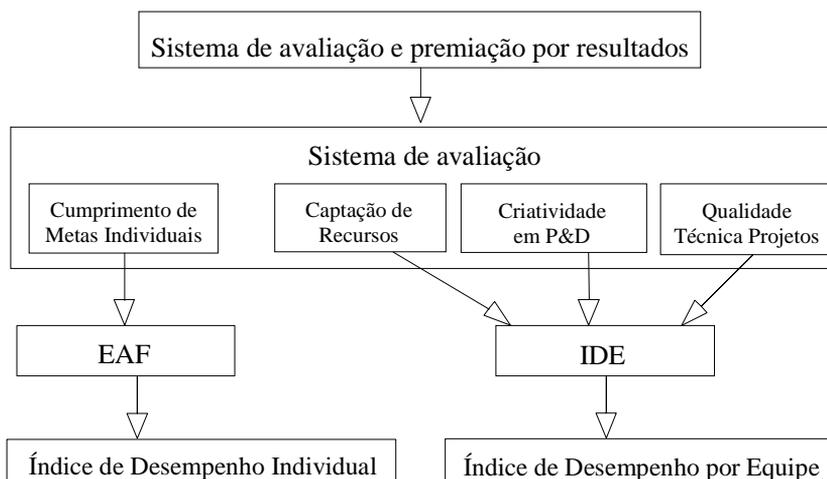
Ainda no âmbito da própria unidade, avaliam-se as equipes de trabalho do grupo técnico-científico e seus respectivos integrantes (empregados) que se destacarem no desempenho dos subprojetos de pesquisa e desenvolvimento (Figura 4). Os principais indicadores para a avaliação referem-se a: criatividade em P&D; qualidade técnica dos projetos/subprojetos de P&D e captação de recursos.

Cabe aos Comitês Técnicos de cada unidade estabelecer os critérios e pesos para cada tipo de avaliação. A escala de avaliação varia entre 0 (em nada contribui) a 10 (contribuição máxima).

A avaliação das equipes, sob o ponto de vista de criatividade em P&D, consiste na análise do mérito de propostas de subprojetos de pesquisa, quanto a novas idéias e metodologias, relevância e resolução de problemas desafiadores, reais ou potenciais, do complexo agroindustrial brasileiro.

A avaliação das equipes pela participação na captação de recursos é feita de acordo com a contribuição dos empregados na obtenção efetiva de recursos financeiros, extra-Tesouro Nacional, visando o financiamento de projetos de P&D ou a captação de receitas através da venda de tecnologias (royalties), produtos (direitos autorais, subprodutos da pesquisas entre outros) e serviços (consultorias, franquias etc.).

Figura 4 - Avaliação por Equipes e Individual



A avaliação de equipes, quanto à qualidade técnica dos subprojetos de P&D, é realizada com base na análise do mérito dos mesmos. Sugerem-se os seguintes critérios para a avaliação: definição do problema, metodologia e estratégia de ações propostas e resultados esperados (Anexo A.5).

Finalmente, as equipes e os empregados das unidades descentralizadas, que tiverem projetos de P&D ou outras atividades de destaque, poderão submetê-los a concurso nacional. Serão selecionados os cinco melhores projetos/atividades quanto a: criatividade em P&D; qualidade técnica dos projetos de P&D; captação de recursos; parcerias intra e interinstitucional; melhoria de processos. Caberá ao líder do projeto/atividade estabelecer a participação dos integrantes do grupo.

6. Premiação de empregados na forma de bônus por resultados

A premiação de empregados consiste de bônus em dinheiro, pago às pessoas que:

- a) de acordo com o EAF mínimo, tiverem contribuído para o cumprimento de metas (eficácia);
- b) destacarem-se, nacionalmente, na concepção de projetos inovadores, formulação de projetos de reconhecida qualidade técnica, captação de recursos, em projetos de parceria e melhoria de processos, em equipes de projetos/ações;
- c) destacarem-se, na unidade, no atingimento dos mesmos indicadores acima (letra b), em relação a subprojetos de pesquisa ou ações gerenciais e outros indicadores definidos pelas próprias unidades (Figura 5).

6.1. Premiação em nível de unidade

Os recursos do MPE de cada unidade, para pagamento de bônus por resultados a empregados, são divididos em duas partes: recursos para a premiação do grupo ocupacional técnico-científico e recursos para a premiação do grupo ocupacional de suporte à pesquisa. Esta divisão é feita proporcionalmente à folha de salários dos dois respectivos grupos ocupacionais.

A distribuição dos recursos entre os empregados do grupo técnico-científico obedece aos seguintes critérios:

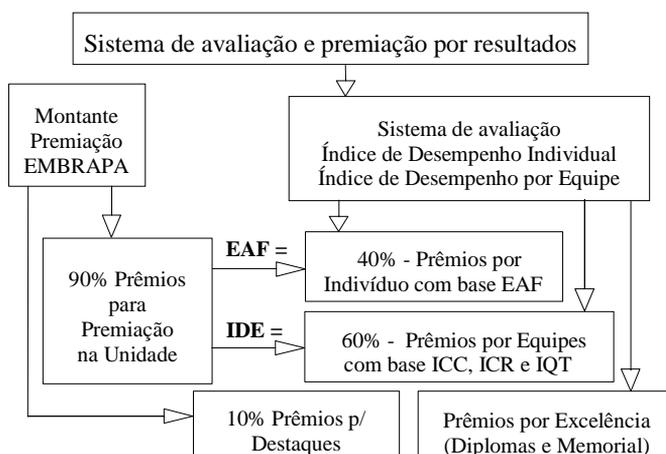
a) 40% dos recursos a serem distribuídos entre todos os funcionários que contribuíram para o atingimento das metas (proporcionalmente ao EAF do SAAD/RH);

b) 60% dos recursos a serem repartidos entre os empregados das equipes de trabalhos, que mais se destacarem nos subprojetos/ações gerenciais pela criatividade, qualidade técnica e captação de recursos. Para o grupo de suporte à pesquisa, o critério de atingimento de metas tem o valor de 100%. A intenção é passar a avaliar o pessoal de suporte pelo seu trabalho em equipe, nos próximos anos.

A periodicidade da premiação é anual, e a concessão dos prêmios ocorre no mês de abril do ano seguinte. O bônus por resultados não pode ultrapassar o montante equivalente a 25% do salário-base do empregado, limitado ao total de recursos do MPE.

O cálculo do bônus por resultados para o cumprimento de metas (eficácia) tomará como base o EAF de cada indivíduo, multiplicado pelo valor do salário médio do grupamento funcional a que pertence o empregado (Ver Anexo A.6).

Figura 5 - Premiação por Equipes e Individual



A parte dos recursos que se destina à premiação das equipes será dividida entre todos os subprojetos, com percentuais diferenciados de acordo com o posicionamento nos quatro quartis. Os subprojetos classificados no quartil superior serão multiplicados por peso 2,0; aqueles posicionados entre o segundo e o terceiro quartil têm peso 1,25; entre o primeiro e o segundo, peso 1,0; e no quartil inferior, peso 0,5.

Esta ponderação na premiação dos subprojetos tem variado de um ano para outro, sendo que, em 1996, as equipes classificadas abaixo do primeiro quartil não foram premiadas, enquanto que para 1998 esta premiação deverá ser mais seletiva; apenas um percentual de cerca de 40% dos subprojetos serão premiados.

Cada empregado do grupo ocupacional técnico-científico receberá o valor correspondente ao seu percentual de participação, na equipe do subprojeto ou ação gerencial, a ser definida pelo responsável. O valor do bônus por resultados de cada pesquisador será correspondente à sua participação individual na equipe, no ano-objeto da avaliação.

6.2. Destaques nacionais

Finalmente, a premiação por destaque nacional (FPRE) é concedida a empregados que tiverem projetos selecionados como os cinco melhores para cada um dos componentes:

- a) criatividade;
- b) qualidade técnica;
- c) captação de recursos;
- d) parcerias e
- e) melhoria de processos.

Os recursos para a premiação, em nível nacional, são distribuídos entre os projetos premiados, e, nestes, entre os empregados participantes. O limite para cada empregado é de até um salário-base por prêmio, respeitada a condição geral de que a soma total dos prêmios de um empregado não ultrapasse 25% de seu salário-base anual.

7. Reconhecimento por excelência

O reconhecimento por excelência é uma ação por meio da qual a Embrapa reconhece a relevância da contribuição prestada pelos empregados a processos de trabalho técnico-científicos e gerenciais da Empresa.

Os prêmios por excelência, a serem concedidos pela Embrapa aos seus empregados, são os seguintes:

— concessão de medalha e diploma de reconhecimento de excelência para um empregado do grupo ocupacional técnico-científico e um do grupo de suporte à pesquisa, por unidade e por ano;

— organização (catalogação) e disponibilização na memória técnica de material produzido por até dez profissionais que tenham contribuído de forma significativa ao desenvolvimento da pesquisa agropecuária, por ano.

A memória técnica consiste em registros escritos, orais e visuais, contendo informações pessoais e resultados de P&D, sendo mantida na biblioteca da Empresa.

A avaliação de uma contribuição, relevante para as premiações por excelência, considera fatores, tais como:

a) concepção e execução de projetos inovadores na Empresa e com alta qualidade técnica;

b) repercussão altamente positiva da geração de tecnologias, conhecimentos, produtos, metodologias, processos e prestação de serviços no negócio da Embrapa;

c) melhoria na qualidade do atendimento ao cliente interno ou externo;

d) aperfeiçoamento nos processos de gestão da Embrapa, com repercussão da contribuição em outros processos de trabalho ou atividades.

Para a avaliação da categoria memorial, além dos fatores citados acima, são considerados também os seguintes:

a) impactos econômicos, sociais e ambientais das tecnologias geradas;

b) relevância da contribuição metodológica na área técnico-científica;

c) artigos publicados no Brasil e no exterior sobre C&T;

d) contribuição para o avanço do conhecimento em C&T;

e) participação no processo de difusão e transferência de tecnologia;

f) contribuição para a gestão em C&T.

A outorga dos prêmios por excelência será efetuada em solenidade programada pela Embrapa, por ocasião de seu aniversário. A Embrapa divulgará, interna e externamente, as contribuições relevantes que deram origem à premiação de equipes de trabalho e empregados.

8. Considerações finais

Como diz o velho ditado, uma grande caminhada começa com o primeiro passo. As medidas executadas recentemente pela Embrapa e as propostas neste documento fazem parte de uma agenda gerencial, visando a sua modernização, eficácia no atingimento dos objetivos e eficiência, do ponto de vista da relação produto/custo. Produzir mais resultados com menos insumos (recursos). Este propósito está em perfeita consonância com os objetivos da reforma do Estado, proposta pelo Governo Federal, aliás aspiração de toda a sociedade brasileira.

A melhoria do gerenciamento criará condições para que a Empresa atenda às demandas dos clientes e da sociedade. Assim, as medidas

implementadas são instrumentos para aumentar o compromisso institucional de unidades, equipes de trabalho e empregados, com vistas à obtenção de maiores e melhores resultados.

Na medida em que o Sistema se consolida, e novas experiências testadas com sucesso são incorporadas nas empresas privadas de vanguarda, surgem novos desafios que permitirão aumentar ainda mais o desempenho institucional. A Empresa acompanha atentamente os avanços das ciências da organização, checando seus benefícios e possíveis problemas em sua aplicação. Com firmeza, estudo profundo e denodo, espera-se, em breve, implementar outras idéias para melhorar o desempenho.

Dentre as mudanças recentes ocorridas em empresas privadas de vanguarda, destacam-se: a implantação de estruturas orgânicas alinhadas com o produto a ser gerado, os resultados e valor agregado; mudança de foco do cargo para o conhecimento e habilidade do colaborador, com a divisão de trabalho em times auto-gerenciáveis e desenvolvimento profissional como fator crítico; remuneração por resultados, baseada em metas e indicadores de desempenho que abrangem o negócio (rentabilidade, produtividade, qualidade, satisfação do cliente); e remuneração estratégica para pessoas que, por sua importância para a organização, merecem tratamento especial, seja em função do conhecimento avançado que possuem, de difícil transferência e substituição no mercado de trabalho, seja em função de características pessoais que possibilitam a efetiva aplicação do conhecimento .

Em síntese, a nova concepção gerencial reforça o princípio de que as atividades-fim são a razão de ser da organização. A criatividade e a inovação substituem o controle e o conformismo. De forma aberta, a gerência procura a motivação dos colaboradores, para a obtenção de maiores e melhores resultados.

Metodologia para a mensuração do SAPRE

A.1. Mensuração da Eficácia

O Índice de Eficácia - IFA será calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$IFAd = \delta (\sum_i ICLd_i \times P_i) + \phi (\sum_i ICQd_i \times P_i) + \gamma (\sum_i IRPd_i \times P_i)$$

onde,

IFAd = Índice de Eficácia da UD "d", objeto da avaliação

ICLd_i = Grau de cumprimento de cada meta qualitativa "i" (de 0 a 10) da UD "d"

ICQd_i = Grau de cumprimento de cada meta quantitativa "i" (de 0 a 10) da UD "d"

IRPd_i = Grau de cumprimento das metas de receita própria (direta e indireta) "i" (valores de 0 a 10) da UD "d"

δ = Peso do conjunto de metas qualitativas (valor entre 0 e 1);

φ = Peso do conjunto de metas quantitativas (valor entre 0 e 1);

γ = Peso do conjunto de metas de receita própria (valor entre 0 e 1);

P_i = Peso relativo de cada meta "i"

$$\sum_i P_i = 1$$

A. 2. Mensuração da Eficiência Relativa

O índice de eficiência relativa de cada unidade (IEFu), quanto ao cumprimento de metas, será calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$IEFu = \text{Max}_{w,v} \frac{wY_u}{v1D1_u + v2D2_u + v3D3_u}$$

sujeita às restrições lineares:

$$wY_j < v1D1_j + v2D2_j + v3D3_j \quad j = 1 \text{ a } 37$$

$$v1D1_u + v2D2_u + v3D3_u = 1$$

$$w, v \geq 0$$

onde,

IEFu = Índice de eficiência da unidade descentralizada "u", objeto de avaliação;

Y_u = indicador de produção anual da unidade "u", considerando as quatro categorias de produção ($Y1$ = produção técnico-científica; $Y2$ = geração de tecnologias e conhecimentos; $Y3$ = difusão de tecnologia e imagem; $Y4$ = desenvolvimento de tecnologias, produtos e processos) e os respectivos coeficientes de especialização da unidade "u";

$D1_u$ = despesa anual de pessoal, da unidade "u";

$D2_u$ = despesa anual com outros custeios, da unidade "u";

$D3_u$ = depreciação anual dos bens de capital, da unidade "u";

v = preço sombra dos insumos;

w = preço ótimo do produto;

j = unidades da Embrapa.

A.3. Mensuração do IDI

O IDI de cada UD será obtido pela agregação dos índices parciais IFA, IEF, IQT, ISE e IMA, bem como a variação de crescimento/decréscimo ocorrida na própria UD, calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$IDI_d = \sum_i IFA \times P_i + \sum_i IEF \times P_i + \sum_i IQT \times P_i + \sum_i ISE \times P_i + \sum_i IMA \times P_i$$

onde,

IDId = Índice de Desempenho Institucional da UD "d", objeto da avaliação

IFA = Índice de Eficácia da UDd

IEF = Índice de Eficiência Relativa da UDd

IQT = Índice da Qualidade Técnica da UDd

ISE = Índice de Integração da UDd

IMA = Índice de Imagem da UDd

P_i = Peso relativo de cada índice parcial "i"

$$\sum_i P_i = 1$$

A.4 - Distribuição dos Recursos do MPE

A participação de cada UD no MUD será proporcional ao valor do IDI da Unidade e da sua folha de salários-base, acrescido de anuênio e adicional de titularidade em relação ao conjunto das UDd, calculado por meio da seguinte fórmula:

$$MUD_d = MUD \frac{IDId \text{ FSd}}{\sum_j IDI_j \text{ FS}_j}$$

onde:

MUDd = Valor total do Montante de Premiação por Resultados da UD "d"

MUD = Parcela do MPE destinado às UDd

IDId = Índice de Desempenho Institucional da UDd

FSd = Valor da folha de salários-base da UDd

$\sum_j \text{IDI}_j \text{FS}_j$ = Somatório do IDI de cada grupo, multiplicado pela folha de salários-base, acrescido de anuênio e adicional de titularidade (FS) de cada Unidade.

"j" = 1 a 39 (UDs).

A.5. Cálculo do IDE

O IDE, válido para as equipes de trabalho envolvidas em subprojetos ou ações gerenciais, será calculado por meio da seguinte fórmula:

$$\text{IDE}_y = \frac{(\text{ICV}_y + \text{IAT}_y + \text{ICR}_y)}{3}$$

onde,

IDE_y = Índice de Desempenho da equipe y

ICV_y = Índice de Criatividade da equipe y

IAT_y = Índice de Avaliação Técnica da equipe y

ICR_y = Índice de Captação de Recursos da equipe y

A.6. Cálculo da Premiação por Equipe e Individual

O valor do bônus por resultados, a ser distribuído a cada empregado, com base no SAAD/RH, será calculado por meio da seguinte fórmula:

$$\text{VBRe} = a \times \text{MPU}_u \times \frac{\text{EAF}_e}{\sum_j \text{EAF}_j}$$

onde:

VBRe = Valor do bônus por resultados correspondente ao EAF do empregado "e"

a = parâmetro, assumindo o valor de 0,4 para os empregados da carreira científica e 1,0 para os de suporte.

MPU_u = Montante de Premiação por Resultados da Unidade "u", por agrupamento funcional

EAF_e = Escore de Avaliação Final, que mede o desempenho individual no cumprimento de metas do empregado "e" a ser premiado, dentro do seu respectivo agrupamento

$\sum_j \text{EAF}_j$ = Somatório dos EAF's de todos os empregados da carreira, a serem premiados, correspondente da Unidade "u".

O valor do bônus por resultados, a ser distribuído a cada equipe, com base no IDE ponderado, será calculado com a seguinte fórmula:

$$\text{VEQ}_y = b \times \text{MPU}_u \times \frac{\text{IDE}_y}{\sum_i \text{IDE}_i}$$

onde,

VEQ_y = Parcela de recursos financeiros destinada à equipe y

b = parâmetro com valor igual a 0,6 para a carreira científica e 0,0 para as carreiras de suporte.

MPUu = Montante de Premiação por Resultados da Unidade "u", relativa à equipe científica da respectiva Unidade.

IDEy = IDE da equipe y

$\sum_i IDE_i$ = Somatórios dos IDE's de todas as equipes da Unidade.

Cada empregado receberá o valor correspondente ao seu percentual de participação, em cada equipe.

O valor do bônus por resultados de cada empregado, correspondente à sua participação individual no IDE da equipe, será o somatório do valor de cada participação nas equipes, calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$BRE_e = \sum_j EMPE_j$$

onde,

BRE_e = Valor do Bônus por Resultados a ser pago ao empregado "e"

$\sum_j EMPE_j$ = Somatório dos valores financeiros correspondentes à participação do empregado "e" em equipes "j"

$EMPE_j = VEQ_j \times ae_j$, sendo ae_j = percentual de participação do empregado "e" da equipe j

y = equipes de trabalho de 1 a n

Notas

- 1 Sistema premiado no I Concurso Nacional de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal, promovido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado MARE e ENAP Escola Nacional de Administração Pública, em outubro de 1996.
- 2 O modelo apresentado foi concebido para as unidades descentralizadas de pesquisa. Para as unidades centrais (secretarias, assessorias e departamentos) foi desenvolvido um sistema de avaliação e premiação específico, não apresentado aqui.

Referências bibliográficas

- AVILA, A.F.D.. (1997), *Sistema de Avaliação e Premiação por Resultados da Embrapa: Estatísticas Básicas*. Brasília: Embrapa/SEA, Março. 79p.
- EMBRAPA. (1996), *Sistema de Informação Gerencial dos Planos Anuais de Trabalho — SISPAT: Manual do Usuário*. Brasília: Embrapa/SEA, junho, 63p.
- _____. (1997), *Boletim de Comunicações Administrativas* — n. 48/97. *Manual do Sistema de Avaliação e Premiação por Resultados da EMBRAPA*. Brasília, dezembro.
- _____. (1996), *Sistema de Avaliação de Unidades: Glossário de Termos Técnicos e Indicadores Usados no Modelo de Análise de Produtividade e Eficiência das Unidades Descentralizadas da EMBRAPA*. Brasília: SEA, abril, 8 p.
- _____. (1996), *Boletim de Comunicações Administrativas*. BCA, n. 28/96. Resolução Normativa n. 31/96 — *Manual do Sistema EMBRAPA de Planejamento — SEP*. Brasília, julho, 148 p.
- _____. (1995), *Estratégia Gerencial da EMBRAPA: Gestão 1995 - 1998*. Brasília: EMBRAPA, 27p.
- _____. (1994), *II Plano Diretor da EMBRAPA: 1994 - 1998*. Brasília: Embrapa/SEA, 51p.
- _____. (1992), *Boletim de Comunicações Administrativas* — n. 38/92. Deliberação n. 16/92 — *Sistema EMBRAPA de Planejamento — SEP*. Brasília, agosto p.11-19.
- SOUZA, G.; ALVES, E. ; AVILA, A. F. D. & CRUZ, E. R.. (1996), *Insumos, Produtos, Produtividade e Eficiência Relativa de Produção em Instituições de Pesquisa Agropecuária*. Brasília: EMBRAPA/SEA. (No prelo).

Sistema de avaliação e premiação por resultados da Embrapa

*Alberto Duque Portugal, Antônio Flávio Dias Ávila, Elísio Contini e
Geraldo da Silva e Souza*

O presente trabalho apresenta conceitos e aspectos operacionais do Sistema de Avaliação e Premiação por Resultados da Embrapa/SAPRE, implantado em 1996, cujo objetivo é o de elevar o desempenho das unidades de pesquisa, equipes e empregados da Empresa, recompensando os mais produtivos. O Sistema é constituído por 6 componentes: a) avaliação de unidades; b) premiação de unidades; c) avaliação de equipes e empregados; d) premiação de equipes e empregados; e) premiação nacional de projetos e f) premiação por excelência.

As unidades são avaliadas em conformidade a: a) cumprimento de metas; b) eficiência relativa; c) avaliação de qualidade técnica; d) impacto sócio-econômico; e) avaliação de imagem. A conjugação desses fatores constitui o Índice de Desempenho Institucional de uma unidade, base para o cálculo financeiro de sua premiação.

A avaliação de equipes e empregados de cada unidade compreende o respectivo desempenho em: a) cumprimento de metas individuais; b) captação de recursos; c) criatividade em pesquisa e desenvolvimento (P&D); d) qualidade técnica dos projetos de pesquisa. Os empregados com melhor desempenho, individualmente e por equipes de trabalho, são premiados com um bônus financeiro.

Além disso, o SAPRE inclui a premiação de projetos, que, no âmbito nacional, se destacam em termos de criatividade, parceria, captação de recursos, qualidade técnica e melhoria de processos. Também são premiados com troféus e diplomas os dois melhores empregados (um pesquisador e um de suporte à pesquisa) de cada unidade descentralizada e da sede como um todo.

O primeiro dos autores é o presidente da Embrapa e os outros três são pesquisadores científicos da mesma Empresa.

Sistema de evaluación y premiación por resultados en Embrapa

*Alberto Duque Portugal, Antônio Flávio Dias Ávila, Elísio Contini e
Geraldo da Silva e Souza*

El presente trabajo aporta los conceptos y los aspectos operacionales del Sistema de Evaluación y Premiación por Resultados en Embrapa, ya implantado en 1996. El Sistema tiene por objetivo mejorar la performance de las unidades de investigación, de los equipos de trabajo y de los empleados, individualmente, por intermedio de la compensación de los más productivos. El Sistema consta de 6 componentes: a) evaluación de las unidades; b) premiación de las unidades; c) evaluación de los equipos de trabajo y de los empleados individualmente; d) premiación de los equipos de trabajo y de los empleados individualmente; e) premiación nacional de proyectos; f) premiación por excelencia.

Las unidades de investigación son evaluadas de conformidad con lo siguiente: a) el cumplimiento de las metas; b) eficiencia relativa; c) evaluación de calidad; d) impacto socioeconómico; y e) evaluación de la imagen. El conjunto de esos factores constituye el Índice de Desempeño Institucional de una unidad de investigación, conformando la base de cálculo para la premiación proveniente de un fondo especial creado con esta finalidad.

La evaluación de los equipos de trabajo y de los empleados consta del desempeño respectivo en: a) cumplimiento de las metas individuales; b) obtención de recursos; c) creatividad en investigación y desarrollo (I&D); d) calidad técnica de los proyectos de investigación. Los empleados con los mejores desempeños, individualmente y por equipos de trabajo, son premiados con un bonus financiero.

Embrapa's performance evaluation system and premiums for outstanding results

Alberto Duque Portugal, Antônio Flávio Dias Ávila, Elísio Contini e Geraldo da Silva e Souza

This paper presents basic concepts and operational aspects of Performance Evaluation System and Premiums for outstanding results implemented by Embrapa in 1996. This system aims to increase performance of research units, research teams and employees in general, rewarding the more productive members of the institution. This system has 6 components or modules: a) research units performance evaluation; b) reward procedure for research units; c) team and individual employee evaluation; d) team and individual reward procedure; e) national projects awards; f) recognition by excellency.

Research units are evaluated according to: a) the achievement of goals; b) relative efficiency of research activities; c) quality of Research and development (R&D); d) socioeconomic impact; e) public image. An index based on the combined evaluation of these factors is used to measure institutional performance of each unit and to allocate a monetary reward from a special fund.

Performance evaluation of research teams and its members involves: a) achievement of individual goals; b) individual external research fund raising; c) creativity in terms of R&D; d) technical quality of research projects. Thus, the employees with best performances, individually and in groups, will receive financial rewards in addition to their regular salaries.

Contato com os autores: presid@sede.embrapa.br
avila@sede.embrapa.br
elisio@sede.embrapa.br
geraldo@sede.embrapa.br

A presença do Estado no setor saúde no Brasil¹

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 3
Jul-Set 1998

Susete Barboza França

1. Introdução

A participação do Estado na área de saúde é invariavelmente elevada e em muitos países vem-se ampliando, principalmente em decorrência da elevação dos custos do setor. A experiência histórica do Brasil, neste campo, é de um Estado provedor fraco, voltado quase que exclusivamente para o financiamento da assistência médica prestada por terceiros e com baixo grau de regulação do setor público e privado.

Nos anos 80, entretanto, iniciou-se no país um processo de mudanças na saúde, que buscou fortalecer a atuação regulatória e de provisão direta do Estado, em detrimento de seu papel financiador de serviços realizados pelo setor privado. Este artigo procura discutir estas mudanças, a partir da leitura de alguns autores que tratam da intervenção do Estado na saúde, enquanto modelo teórico, procurando estabelecer algumas pontes entre estes estudos e o processo histórico que culminou no Sistema Único de Saúde — SUS.

Desta forma, observa-se que dos anos 30 até o início dos anos 80, o modelo hegemônico de proteção social e atenção médica no Brasil caracterizava-se por ser de base contratualista — o modelo previdencialista — que, embora tripartite, baseava-se principalmente na contribuição sobre a folha de salários dos trabalhadores formais. Quem não contribuía para a Previdência Social estava automaticamente fora da cobertura dos serviços e da proteção estatal. Neste período,

“...consagrou-se a vinculação inversa entre acumulação e equidade, e a consequência foi que quanto melhor aquinhoadas a categoria profissional na esfera da produção, melhor se posicionaria na esfera da compensação (com benefícios e assistência médica).” (Siqueira, 1987:37).

Socióloga,
Mestre em
Administração
pela UFMG e
pesquisadora.

Assim, a política social no Brasil do pós-30 inserir-se-ia nos marcos do que Santos (1987) definiu como “cidadania regulada”: eram cidadãos todos aqueles com ocupações ou profissões reconhecidas e definidas por lei, ou seja, quem estava inserido no mercado formal de trabalho. O Estado “definia quem era e quem não era cidadão, via profissão.” Mais tarde, essa distinção passou a ser feita via salário (Santos, 1987:70).

Nos anos 80, a crise econômica e a democratização impulsionaram a crítica e o rompimento com o caráter excludente do modelo anterior. O modelo universalista, de cidadania plena, “nasce a partir do momento em que se identifica trabalhador como cidadão, onde o estatuto do trabalho passa a abranger toda a sociedade, os laços de regulação formal estendem-se à toda a sociedade...” (Médici, 1994:220).

Médici (1993) define quatro modelos de intervenção do Estado na saúde, a partir dos anos 70, compreendidos em momentos simultâneos: o primeiro período estende-se entre 1974 e 1982, quando o modelo centralizado é ainda hegemônico. É um período caracterizado por altas taxas de crescimento da economia, mas já em ritmo declinante em relação ao período anterior — um rescaldo do chamado “milagre econômico”.

Mas entre 1981 e setembro de 1984, o país vivencia uma crise econômica explícita, e é quando se iniciam as políticas racionalizadoras na saúde e as mudanças de rota com o CONASP/Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária e as AIS/Ações Integradas de Saúde.

Este é um momento tumultuado na saúde, tendo em vista a quebra da hegemonia do modelo anterior. Assim, o segundo período abre-se em 1983 e desdobra-se até 1986, englobando as AIS e a gestação do SUDS/Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, o que conformaria o modelo de transição.

Entre 1987 e 1989, o SUDS se consolida, e é promulgada a Constituição de 1988, o que caracterizaria o modelo descentralizado. Este terceiro modelo desenvolve-se numa fase de recuperação da economia, quando os gastos federais com saúde atingem patamares mais elevados, em decorrência da implantação do SUDS e a transferência de recursos aos Estados. Este é um momento de rearranjo e consolidação da hegemonia dos novos grupos de poder no interior do aparato estatal da saúde e de consolidação da reforma sanitária brasileira, com o SUS.

Por fim, o quarto momento, que abarca o Governo Collor — de 1990 a 1992 — caracteriza-se por um interregno nas mudanças do setor, com nova queda nas taxas da economia e compressão dos recursos para a saúde. É o período de um padrão de intervenção estatal na saúde, denominado, ainda segundo Médici (1993), como modelo de descentralização tutelada, quando os recursos voltam a ser negociados de forma clientelista, com a ressurreição do mecanismo convencional.

A partir de 1993, entretanto, ocorre uma agilização das reformas na saúde, com a extinção do INAMPS, reorganização do sistema e aprofundamento da municipalização da saúde, configurando uma nova fase de mudanças no setor (Caleman *et al.*, 1995).

2. A especificidade do setor saúde

Mintzberg (1989) construiu uma tipologia a partir de um estudo empírico, identificando as organizações de saúde, especificamente os hospitais (e também as universidades), como “burocracias profissionais”, uma vez que dependem basicamente de seus operadores para funcionar — o médico é o componente-chave. Nestas organizações, o trabalho operacional é complexo, exige alto nível de qualificação e é diretamente controlado pelos que o executam — o centro de decisão está nas mãos dos operadores. Isto é, embora necessitem de serviços de apoio, os profissionais gozam de relativa autonomia, “podem produzir quase sem os outros componentes da organização.” (Dussault, 1992:11). Nas organizações profissionais, portanto,

“o poder é consequência da perícia, e não da função ou hierarquia [...] Os profissionais controlam não só o seu próprio trabalho, mas também as decisões administrativas que os afetam.” (Azevedo, 1995:36).

O que também distingue a organização hospitalar é o atendimento a necessidades complexas e variáveis em relação à clientela e ao tipo de patologia. Os resultados dos serviços não são facilmente mensurados e a sua prestação comporta uma dimensão ética importante, tanto ligada aos direitos do usuário, quanto uma ética administrativa ligada à escolha das prioridades (Dussault, 1992). Já para Azevedo (1995), as organizações hospitalares têm especificidades decorrentes do ambiente em que se inserem e do seu processo de trabalho — são organizações extremamente complexas.

Se os hospitais são organizações complexas e singulares, o setor saúde diferencia-se de outras áreas econômicas por produzir bens e serviços que se configuram como espaço de interesse, tanto público, quanto privado. Isto é, em seu interior realizam-se determinados produtos e serviços passíveis de transação no mercado — trata-se de “mercadoria a ser trocada entre produtor e consumidor, conferindo-lhe uma dimensão de bem privado.” Mas estes mesmos bens e serviços têm também uma dimensão pública, quando se conformam em direito de cidadania. As ações de saúde coletiva são as que melhor se encaixam nesta dimensão pública, ao passo que as ações de saúde individuais se apresentam como direito social e, ao mesmo tempo, podem ser

comercializadas no mercado como um bem privado, movido, como outro qualquer, pela lógica do lucro (Pereira, 1996:427).

O mercado de serviços de saúde, entretanto, tem características específicas que o singularizam, e tornam imprescindível a intervenção estatal na sua regulação. Diversos autores discutem e demonstram a sua especificidade (Campos, 1987; Arellano, 1990; Médici, 1992; Barros *et al.*, 1996).

Para um mercado ser considerado tipicamente competitivo é necessário uma série de pressupostos, a começar pela existência de compradores e vendedores bem informados, nenhum deles com poder suficiente para controlar os preços. O modelo de mercado econômico clássico requer um consumidor soberano que controla sua atividade econômica, ao decidir livremente se irá comprar ou não, o que comprar, quando e onde comprar. Mas, na saúde, o consumidor não é livre:

“...a natureza da saúde e da doença limitam muito a soberania do consumidor de serviços de saúde. Como a doença é involuntária e imprevisível, a capacidade do consumidor para decidir que serviços obter é seriamente limitada.” (Arellano, 1990:313).²

Ainda segundo Arellano (1990), o leigo não pode determinar se e que serviços médicos irá necessitar. A única maneira do paciente saber se precisa ou não ir ao médico, é indo ao médico. Ao procurá-lo, ele também não tem qualquer liberdade de escolha sobre que tipo de serviços devem ser realizados e com que frequência. É o médico quem decide, quem controla e determina todo o processo de cura, como também as atividades dos demais envolvidos, como enfermeiras e outros profissionais de saúde, que seguem suas instruções. O consumidor não pode atuar racionalmente neste mercado, já que ele não tem os conhecimentos técnicos necessários sobre a qualidade e o preço do serviço, que lhe permitiria selecionar entre diversas alternativas. Ele aceita transferir ao médico o poder na escolha dos bens e serviços a serem consumidos. Desta forma,

“Longe de ser soberano, incapaz de prever o momento em que vai consumir cuidados, desconhecendo a incidência da doença e a eficácia do tratamento, o consumidor revela uma enorme dependência face ao prestador.” (Campos, 1987:12).

O preço dos serviços é, em geral, determinado por fatores externos ao mercado, e o Estado é invariavelmente o grande comprador, fixando padrões, normas de qualidade e preços (Médici, 1992).

Outra característica deste mercado é a associação estreita entre procura e oferta — uma parte significativa da procura pode ser induzida pela oferta. Assim, quanto maior a disponibilidade de recursos, como médicos e leitos, maior a demanda por serviços.

Por fim, pode-se observar uma terceira característica deste mercado: o consumo individual de cuidados de saúde pode ter um efeito externo. É o caso da vacinação: “o benefício da vacinação não se limita ao indivíduo que a recebe, mas a toda a comunidade, pela quebra da cadeia de contágio.” (Campos, 1987:12).

Nesta perspectiva, o Estado procura intervir no mercado de saúde, para reduzir as desigualdades que têm origem na dependência do consumidor em relação ao prestador de serviços de saúde — visando corrigir as “imperfeições” e a “perversidade” deste mercado — isto é, a tendência a penalizar determinadas regiões, serviços e consumidores que não são atrativos para a iniciativa privada, dado seu alto custo ou baixa rentabilidade. Além disso, a responsabilidade estatal no campo da saúde vem crescendo em todos os países, em decorrência da excessiva elevação dos custos, com a incorporação de novas tecnologias (Barros *et al.*, 1996).

3. Estado e regulação na saúde

A atuação do Estado na saúde configura-se, tanto no Brasil quanto na maioria dos países, basicamente por três formas: primeiramente, na prestação direta de serviços; em segundo, no financiamento da provisão por meio da compra de serviços privados e, por último, na regulação do mercado de saúde, estabelecendo normas, preços e padrões de qualidade (Médici, 1992; Barros *et al.*, 1996).

Segundo Barros *et al.* (1996:24), o exercício da regulação é uma atividade extremamente complexa, envolvendo fatores tecnológicos, jurídicos, éticos e também econômicos, devido a variedade de interesses presentes. Este seria o componente estrutural da complexidade da regulação. Outros dois fatores apontados pela autora seriam conjunturais e específicos da reforma sanitária brasileira.

Assim, a regulação tornou-se ainda mais complexa com o SUS, porque passou a ser competência concorrente das três esferas de governo, e “nem sempre é fácil definir com clareza o que cabe a cada uma”. Em tese, a União deveria restringir-se às diretrizes gerais, mas algumas questões importantes para o funcionamento do sistema não podem ser resolvidas no nível local ou estadual, e torna-se tarefa complicada estabelecer estas diferenciações entre as instâncias de governo. (Barros *et al.*, 1996:24).

Por fim, a regulação é tarefa complexa também, porque não são nítidos os seus limites. Isto é, apesar da Constituição de 1988 condicionar a liberdade da assistência à saúde ao seu caráter de serviço de relevância pública, na prática, para a instalação e funcionamento de uma instituição prestadora de serviços de saúde, basta obter um alvará de funcionamento,

que poucas restrições faz ao livre-arbítrio: “Para obtê-lo, pouco importa a prioridade do empreendimento, a adequação social de sua localização ou os padrões técnicos dos serviços e a qualificação dos profissionais que os prestam.” (Barros *et al.*, 1996:25).

Mas a razão estrutural — a variedade de interesses presentes — é que mantém este exercício como uma atividade infinita de combinações, aproximações e rompimentos entre os atores participantes. Para Contandriopoulos (1996), a regulação é um jogo permanente de negociação entre as quatro grandes lógicas inerentes ao sistema de saúde, que são, em grande parte, incompatíveis entre si ou representam interesses inconciliáveis:

“A regulação do sistema de saúde é permanentemente a consequência da tensão que existe entre as quatro lógicas de regulação: a do *mercado*, a *tecnocrática*, a *profissional* e a *política*. Cada uma destas lógicas corresponde à racionalidade dominante de um dos quatro grupos de atores — a população; os organismos pagadores e o aparelho governamental; os profissionais e as organizações em que trabalham e o Estado — cujas interações e trocas [...] delimitam e estruturam o sistema de saúde.” (Contandriopoulos, 1996:54).

Ao discutir a crise que atinge os sistemas de saúde em todos os países desenvolvidos, a partir da experiência do Canadá, este autor distingue a existência simultânea de várias crises: de financiamento, de regulação, de conhecimentos e de valores. A crise de regulação está intimamente relacionada às outras três, mas tem um detonador interno ligado aos interesses divergentes que acolhe.

Segundo o autor, desde o triunfo da medicina científica, é a lógica profissional que domina a regulação do sistema de saúde, na medida que são os médicos que detêm o conhecimento e técnicas de cura. Mas, por volta dos anos 60, a maior preocupação com a universalização dos serviços abriu espaço para o crescimento da lógica tecnocrática, que passou a ameaçar o monopólio do saber clínico. A partir dos anos 70, houve uma mudança de perspectiva em relação aos problemas de saúde, que passaram a ser vistos como tendo origem também no ambiente e hábitos de vida das populações, o que acabou por fortalecer a lógica política. Neste período, a cobertura universal dos serviços e a elevação dos custos provocaram um enorme crescimento das despesas. A preocupação central não era mais ampliar a oferta de serviços e sim “encontrar um equilíbrio aceitável entre a quantidade, os custos e a qualidade dos serviços. O controle das despesas, a racionalidade e a eficiência tornam-se palavras-chave.” (Contandriopoulos, 1996:56).

Na década de 70/80, a crise do Estado assistencial nos países social-democratas europeus recolocou a discussão das políticas sociais e da

intervenção estatal em novos moldes. O debate polarizou-se entre estatização e privatização, ou entre o cenário “social-estatista” e o cenário “liberal” (Rosanvalon, 1984). A tendência atual, entretanto, é de rompimento das fronteiras que separam as duas propostas.

Para Rosanvalon (1984:87), a crise econômica tende a fortalecer as alternativas de “redução da cobertura social e, portanto, uma privatização crescente.[...] O cenário social-estatista enfrentaria graves dificuldades financeiras na situação atual.” O autor considera que nem um nem outro cenário são aceitáveis: manter as políticas sociais num quadro de crise teria um efeito perverso, acabando por “multiplicar as desigualdades”, enquanto que o efeito imediato do cenário liberal é a regressão social. Segundo o autor, para sair do dilema estatização/privatização:

“É preciso tirar das nossas cabeças a idéia de que serviço coletivo = Estado = não mercantil = igualdade e de que serviço privado = mercado = lucro = desigualdade. O futuro do Estado-providência passa pela definição de uma nova combinação destes diferentes elementos.” (Rosanvalon, 1984:89).

Na esteira desta discussão está a redefinição do público e do privado. Mendes (1996), ao propor uma agenda de reformas para o SUS, coloca que:

“Os espaços sociais estão tradicionalmente delimitados pela forma como se dá a propriedade dos meios de produção. Daí que surgem os espaços público e privado, onde o público representa o que pertence ao Estado, ou seja, onde o público é igual a estatal; por outro lado, o privado está conotado, sempre, a mercado.” (Mendes, 1996:100).

Para o autor, esta redução dos espaços sociais a duas dimensões polares, além de dificultar a apreensão da complexidade desta dinâmica, “seja pelo maniqueísmo político-ideológico que lhe é intrínseco, seja pela manipulação que enseja às manifestações de grupos de interesses”, leva também ao imobilismo. (Mendes, 1996:100). Ele propõe três categorias de análise: a estatal, a privada e a pública. A estatal refere-se ao que é pertencente ao Estado e difere do público:

“O espaço público caracteriza-se, do ponto de vista econômico, pela indivisibilidade do bem que deve ser ofertado indistintamente a todos e, do ponto de vista jurídico, pela pactuação do Estado consigo mesmo ou com agentes privados, sob domínio do interesse público...” (Mendes, 1996:100).

E ainda segundo o autor, ao se submeter ao controle da população, o setor privado se publiciza. Portanto, o autor condiciona o estatuto público a

um contrato com o Estado, desde que controlado socialmente. Nestes termos, o setor privado contratado ou conveniado com o SUS se enquadraria como setor público. Mas, por esta definição, a rigor, pouquíssimas instituições de saúde no Brasil seriam públicas, já que o próprio autor adverte para o baixo grau de publicização das instituições integrantes do SUS, dada a debilidade reguladora do Estado. Nem mesmo os estabelecimentos estatais, isto é, aqueles cujo capital pertence exclusivamente ao Poder Público, podem ser considerados *a priori* como públicos:

“Será público um ente estatal penetrado por interesses clientelistas ou corporativos de grupos políticos, de produtores ou de corporações profissionais, onde falece a missão superior de colocar-se a serviço da população?” (Mendes, 1996:101).

Ao mesmo tempo, um hospital privado contratado com o SUS, “que produz os serviços pactuados com eficiência, eficácia e qualidade, não está, sem perder sua razão social privada, prestando serviços públicos?” (Mendes, 1996:101).

O autor considera também que “... não são públicas as [instituições] privadas que não são pactuadas com o Estado, segundo as normas do Direito Administrativo.” (Mendes, 1996:100).

Cabe, portanto, perguntar: se as instituições que integram o SUS deveriam ser públicas, por que também não deveriam ser as demais? A regulação estatal restringe-se aos estabelecimentos pactuados com o Estado, ou deve alcançar as instituições de saúde que ele não financia diretamente, mas que exercem atividade de relevância pública?

Conclui-se, portanto, que a tentativa de superar a dicotomia privatização/estatização pode levar a uma subestimação da importância da natureza jurídica do prestador nesta diferenciação. Se, de um lado, a divisão entre setor público e privado, baseada na natureza jurídica da instituição, não é satisfatória, não esclarece plenamente, não estabelece as diferenças na prática sanitária; por outro, ela diz alguma coisa, e não é pouco. Os hospitais e clínicas particulares integrantes do SUS são contratados, isto é, têm uma relação com o Poder Público de prestadores de serviços, e só poderão ser questionados pelo Estado enquanto tal. A empresa privada, mesmo que pactuada com o Estado e por isso submetida a uma série de injunções, continuará regida segundo as normas do direito privado e movida prioritariamente pela lógica empresarial.

Desta forma, a distinção entre público e privado permanece, passando necessariamente (e não exclusivamente) pela natureza jurídica do prestador, e está presente entre as instituições que integram o SUS, como também a contradição entre lógicas e interesses conflitantes inerentes ao jogo da regulação.

4. As mudanças na política de saúde no Brasil

Até a década de 30, cabia ao Estado cuidar das ações de caráter coletivo, como o saneamento dos portos e as campanhas sanitárias, visando assegurar o controle das endemias que tolhiam o desenvolvimento da economia agroexportadora. A postura assumida pelo Estado era rigidamente atrelada aos princípios do liberalismo de não-intervenção na política trabalhista e social. A assistência médica não era considerada questão de interesse público, e o Estado abstinha-se de um papel regulador direto.

A partir dos anos 30, o Estado passa a intervir de forma crescente na economia e a assumir um novo papel na área social, na procura de legitimidade e hegemonia. Mas é particularmente na década de 50 que se inicia um aprofundamento do modelo de desenvolvimento capitalista adotado, e a ação estatal se direciona no sentido da modernização da estrutura produtiva do país. Para isso, o Estado procurou adequar-se ao seu novo papel. De um lado, como Estado intervencionista, regulador do mercado de trabalho e condutor do processo de industrialização e, de outro, como Estado benfeitor, controlador das classes subalternas, através das leis trabalhistas e das políticas sociais (Vianna, 1978). Ou seja, a provisão de assistência médica é inserida no campo das políticas sociais e “passa a ser considerada uma questão política e, por conseguinte, definida no âmbito da atuação estatal.” (Fleury, 1980:21).

Com o golpe militar de 64, esse modelo atinge seu apogeu com a centralização/concentração do poder no nível federal. A União toma para si todas as tarefas, relegando os Estados e municípios. A reforma tributária de 1966 é a expressão concreta dessa intensa centralização do poder: ela acaba com a coexistência dos três sistemas tributários autônomos — federal, estadual e municipal — o que levou ao aprofundamento da dependência dos Estados e municípios ao poder central.

Esta tendência do conjunto da economia também se refletiu na área da seguridade social, com a centralização dos IAP — Institutos de Aposentadorias e Pensões — em 1966, num único órgão — o INPS/Instituto Nacional da Previdência Social. O Estado passou a assumir claramente o papel regulador do mercado de compra de serviços médicos:

“O processo que vai ocorrer em todos os setores econômicos e também na Previdência Social é a *subordinação crescente da atividade privada às instituições estatais*, ao mesmo tempo em que o Estado passa ao papel regulador destas atividades, propiciando o crescimento e a expansão da iniciativa privada.” (Fleury, 1980:30).

O modelo que se implantou na saúde, de 1966 até o final dos anos 70, é invariavelmente caracterizado como privatizante, centrado no sistema

hospitalar, com elevada utilização de equipamentos, fármacos e tecnologia de ponta e crescente tecnificação e especialização dos recursos humanos, financiado basicamente com recursos da Previdência Social e centralizado no nível federal (Braga, 1981). Neste período, o setor lucrativo na saúde cresceu e se expandiu, vendendo serviços ao Estado, numa relação simbiótica entre burocracia previdenciária e hospitais privados, que irá manter-se, sem maiores contradições, até os anos 80.

Desde a década de 60, o setor privado como um todo vinha crescendo a taxas expressivas, mas a parte mais dinâmica era o segmento lucrativo do setor hospitalar.³ Em 1960, 62,1% dos leitos no país eram privados, dos quais 14,4% com finalidade puramente lucrativa. Em 1976, o IBGE já atribuía ao setor privado 73% dos leitos do país, 34% destes com fins lucrativos (Siqueira, 1985).⁴

O crescimento expressivo da produção de serviços de saúde, neste período, levou ao aumento vertiginoso das despesas e provocou enorme impacto nas contas da Previdência Social. Desde os anos 70, havia uma certa inquietação no interior do Estado com os gastos crescentes na saúde. Os próprios grupos ligados ao setor privado e parte dominante da tecnoburocracia começavam a se preocupar com o crescimento dos custos e a baixa eficiência do setor. A incorporação de grandes contingentes de trabalhadores no sistema, o desenvolvimento de novas tecnologias médicas mais complexas (encarecendo o atendimento) e a má distribuição destes recursos, tornavam a assistência médica previdenciária extremamente onerosa. Tudo isso, num quadro de crise econômica, prognosticava a falência do modelo.

Assim, no final dos anos 70, estava demarcada a diretriz de redução de custos, mas, contraditoriamente, havia uma forte tendência de expansão do atendimento médico para os setores ainda não cobertos. Já no início da década, começara a surgir, ainda fora do aparato estatal, uma corrente contra-hegemônica que preconiza como proposta — para a melhoria da assistência médica no país — a descentralização, articulada à regionalização e à hierarquização dos serviços de saúde e à democratização do sistema, através da extensão de cobertura a setores até então descobertos, como os trabalhadores rurais. O movimento sanitário criticava o modelo hospitalocêntrico e propunha a ênfase em cuidados primários e a prioridade do setor público. Mas é somente na década de 80 que as propostas defendidas pelos sanitaristas passam a prevalecer no discurso oficial.

O movimento sanitário vai ter, portanto, um ponto em comum com os setores até então hegemônicos: a necessidade de racionalizar os gastos com saúde. Do ponto de vista dos sanitaristas, o argumento da racionalização dos gastos podia servir, de um lado, à luta pela quebra do modelo prevalente, uma vez que o setor privado era responsável pelo aumento e pela maior parte das despesas na saúde. De outro lado, possibilitava uma

maior democratização do atendimento médico, estendendo-o à população marginalizada que não contribuía diretamente com a Previdência Social.

Nesta perspectiva, para os principais intelectuais ativistas da época, as políticas de saúde adotadas no país, até então, objetivavam beneficiar o setor privado e deveriam ser compreendidas no marco do capitalismo dependente, que aqui se desenvolvia. Braga (1981), por exemplo, relacionava uma série de propostas de reforma do setor saúde, destacando a reformulação das relações do Estado com o setor privado: “A rede privada hospitalar, ambulatorial e de serviços deve ser posta sob o mais rigoroso controle, *enquanto ela ainda for necessária.*” (Braga, 1981:212) (grifo nosso).

Ou seja, havia uma visão bastante difundida neste grupo de que, se o Estado priorizasse o setor público, o setor privado iria sendo excluído do sistema, já que este vivia às custas do financiamento público. Na realidade, acreditava-se poder inverter uma situação estrutural — de privatização da assistência médica — através dos mesmos mecanismos em que ela se engendrou. Isto é, se o Estado patrocinou o setor privado na saúde até então, era hora dele intervir em sentido contrário e favorecer os serviços públicos.

A partir dos anos 80, com o fortalecimento do movimento sanitário, são implementadas uma série de políticas de cunho racionalizador, mas que, ao mesmo tempo, quebram o caráter securitário da assistência médica financiada pelo Estado, com a universalização do atendimento. A descentralização dos serviços para os municípios tornou-se uma das principais marcas da nova correlação de forças na saúde, concretizando algumas das mais importantes propostas de reforma na saúde.

5. Considerações finais

Barros *et al.* (1996) caracterizam o sistema de saúde brasileiro, antes da reforma sanitária dos anos 80, como excludente quanto ao acesso, fragmentado institucionalmente, fortemente centralizado no nível federal e com clara opção pela compra de serviços médicos ao setor privado.

Nesta perspectiva, pode-se observar que até a década de 70, a assistência médica previdenciária era nitidamente excludente: o acesso era facultado aos trabalhadores urbanos do mercado formal da economia. Os demais, os que não contribuía para a Previdência e os trabalhadores rurais, formavam um grupo marginal — os indigentes — que recebiam atendimento individual precário nos postos de saúde estaduais e municipais, e ocasionalmente eram atingidos pelas ações preventivas do Ministério da Saúde/MS.

Este traço excludente começa a mudar já nos anos 60 com a política social dos governos militares, que irá enfatizar a extensão de

cobertura previdenciária como estratégia de legitimação do regime. Ou seja, a universalização era uma tendência bem anterior às políticas reformistas dos anos 80.

O caráter contratual do sistema previdenciário começou a se romper — pelo menos no tocante à assistência médica, com a promulgação da LOPS/Lei Orgânica da Previdência Social — em 1960, que uniformizou a prestação de serviços médicos para todas as categorias profissionais. O passo seguinte foi a unificação dos institutos no INPS, em 1966. Mas é sobretudo com a criação do FUNRURAL/Fundo da Previdência Rural, em 1971, que se quebra o caráter securitário da assistência médica previdenciária e se abre espaço para políticas sociais universais. A criação do MPAS/Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, e especialmente a implantação do PPA/Plano de Pronto-Ação, no mesmo ano, além de servir de estímulo à produção de serviços, ao desburocratizar o atendimento nos casos de emergência, dá um passo importante no sentido da universalização, com a crescente extensão de cobertura. A partir daí, qualquer pessoa, beneficiária ou não da Previdência Social, podia ser atendida no sistema, em caso de emergência. Mesmo a reforma que criou o INAMPS/Instituto Nacional da Assistência Médica da Previdência Social, em 1977, com a separação da assistência médica do setor de benefícios, significou uma ruptura da lógica securitária na saúde.

Mas apesar de gestado no período anterior, apenas nos anos 80, o acesso à atenção médica curativa ampliou-se de fato. O processo iniciou-se com o PIASS — Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento — foi intensificado com as AIS, até chegar ao SUDS, onde a universalização do atendimento foi legalizada e, logo a seguir, ratificada na Constituição de 1988 e nas leis que regem o SUS, transformando a assistência à saúde em direito universal e gratuito.

Outra particularidade do sistema de saúde do país, até a década de 80, era a fragmentação institucional, isto é, a manutenção de dois sistemas de saúde isolados, independentes um do outro, e com estratégias de atuação divergentes. O primeiro, a cargo do MS, atuava em ações preventivas e de saúde pública juntamente com as secretarias estaduais e municipais. O segundo sistema estava a cargo do todo-poderoso MPAS, que através do INAMPS respondia pela gestão da medicina previdenciária, centrada no atendimento médico-hospitalar.

As mudanças, neste aspecto, que se iniciam com as AIS, levam à incorporação do INAMPS na estrutura do MS e fusão das instituições de saúde — Secretarias de Estado da Saúde e Superintendências Regionais do INAMPS — nos diversos estados da federação, coroando o processo com a extinção do INAMPS, em julho de 1993.

O que de fato mudou no sistema de saúde brasileiro, além do traço excludente, com a universalização do atendimento e a integração das

instituições de saúde, com comando único no MS, foi o caráter extremamente centralizado do sistema. Esta característica que se acentuou após o golpe militar de 1964, materializada na área de saúde com a unificação do sistema previdenciário em 1966, só começa a mudar no início dos anos 80. A crise econômica e a luta pela redemocratização do país irão fortalecer as propostas descentralizadoras, comumente identificadas com a possibilidade de maior eficácia dos serviços, a custos menores e com maior democracia. Na Constituição de 1988, a descentralização é ratificada de forma mais contundente, não por acaso, na área de saúde, onde já havia, há quase uma década, uma correlação de forças favorável às propostas descentralizadoras.

Por fim, quanto a política de privilegiamento do setor privado na compra de serviços de saúde, houve de fato uma inflexão, com o redirecionamento dos recursos para o financiamento do setor público e para algumas ações preventivas e de cuidado primário — campo de ação próprio das instituições públicas. Entretanto, a política de não priorizar o atendimento terciário paradoxalmente levou à impossibilidade de transformar uma situação estrutural — e não conjuntural — de predomínio absoluto do setor privado na assistência médico-hospitalar. A rede hospitalar privada permanece hegemônica — mais ainda que no início da década — mantendo-se como o principal esteio do sistema neste nível de atendimento, em que pese todo o esforço em sentido contrário das políticas de saúde adotadas nos anos 80.

Além disso, a maior parte dos recursos da saúde continuam comprometidos com as ações curativas, em detrimento de atividades preventivas e de alcance coletivo, uma marca indelével de toda a história do sistema de saúde no Brasil, e este traço irá marcar profundamente a reforma sanitária brasileira. Apesar da proposta de mudança do modelo assistencial passar a predominar no discurso oficial, não há um rompimento com o modelo hospitalocêntrico. O que se observa é a procura de um maior controle dos hospitais privados, de estímulo à produção do setor público e ênfase no atendimento ambulatorial, sem alterar, na sua essência, o modelo assistencial historicamente prevalente.

Notas

- 1 Este artigo é uma versão modificada do capítulo 2 e 3 da dissertação de mestrado da autora: “A relação público e privado na saúde: a trajetória dos hospitais privados integrantes do sistema público”, CEPEAD/UFMG, 1997, orientada pela Professora Moema Miranda de Siqueira, que contou com o apoio da ENAP e da CAPES, através do Programa de Apoio à Pesquisa em Administração Pública — PAP.
- 2 Tradução do espanhol realizada pela autora.
- 3 Mas, a partir da segunda metade dos anos 70, a assistência ambulatorial configurou-se no segmento mais dinâmico na saúde, dado o enorme crescimento da rede, tanto pública quanto privada.
- 4 Em movimento contrário, os serviços filantrópicos e sem fins lucrativos começaram a se retrair: com a unificação dos institutos no INPS, estas entidades deixaram de receber da Previdência Social pelo atendimento à população não-previdenciária, o que ocasionou o fechamento de parte delas e o empresariamento de outra parte (Caleman *et al.*, 1995).

Referências Bibliográficas

- ARELLANO, A.B.R.. (1990), “El mercado de los servicios medicos”, in OPAS/OMS, *Análisis de costos, demanda y planificación de servicios de salud: una antologia seleccionada*.s.l. p.312-322.
- AZEVEDO, C.S.. (1995), Gestão hospitalar: a visão dos diretores dos hospitais públicos do município do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.29, n.3, p.33-58, jul./set.
- BARROS, M.E., PIOLA, S.F., VIANNA, S.M.. (1996), “Política de saúde no Brasil: diagnóstico e perspectivas”. *Texto para discussão* n. 401. Brasília: IPEA, fev.
- BRAGA, J.C.S., PAULA, S.G. (1981), *Saúde e previdência; estudos de política social*. São Paulo: Cebes - Hucitec.
- CALEMAN, G., DUCCI, L., MOREIRA, M.L.. (1995), Informações, controle e avaliação do atendimento hospitalar no SUS. *Série Desenvolvimento de Serviços de Saúde* n.14. Brasília: OPAS/OMS.
- CAMPOS, A.C. (Org.). (1987), *A combinação público-privada em saúde: privilégios, estigmas e ineficiências*. Lisboa: Escola Nacional de Saúde Pública.
- CONTANDRIOPOULOS, A.P.. (1996), “Reformar o sistema de saúde: uma utopia para sair de um *status quo* inaceitável”. *Saúde em Debate*, Londrina, n.49/50, p.53-64.
- DUSSAULT, G. (1992), “A gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.26, n.2., p.8-19, abril/jun.
- FLEURY TEIXEIRA, S.. (1980), “Assistência médica previdenciária: evolução e crise de uma política social”. *Saúde em Debate*, n. 9, p.21-37, jan./março.
- MÉDICI, A.C.. (1994), A seguridade social e a saúde, in *A Previdência Social e a revisão constitucional*. Brasília: CEPAL, v. 2. Debates, p.219-241.

- _____. (1993), "Gastos com saúde nas três esferas de governo: 1980-1990". *Saúde em Debate*, Londrina, n.40, p. 26-32, set.
- _____. (1992), "Incentivos governamentais ao setor privado de saúde no Brasil". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.26, n.2. p.79-115, abril/jun.
- MENDES, E.V.. (1996), *Uma agenda para a saúde*. São Paulo: HUCITEC.
- MINTZBERG, H.. (1989), "The structuring of organization", in *Inside our strange world of organizations*. New York, The Free Press.
- PEREIRA, C.. (1996), "A política pública como caixa de Pandora: organização de interesses, processo decisório e feitos perversos na reforma sanitária brasileira-1985-1989". *Dados*, Rio de Janeiro, v.39, n.3, p.423-477.
- ROSANVALLON, P.. (1984), *A crise do Estado-Providência*. Lisboa: Editorial Inquérito.
- SANTOS, W.G.. (1987), *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus. (2 ed.).
- SIQUEIRA, M.M.. (1987), *Estado e burocratização da medicina*. Belo Horizonte: UFMG/PROED.
- _____. (1985), *Organização dos serviços de saúde: trajetória de pacientes e metas operacionais em hospitais*. São Paulo: Faculdade de Economia e Administração da USP. (Tese de doutorado em Administração).
- VIANNA, L.W.. (1978), *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

A presença do Estado no setor saúde no Brasil

Susete Barbosa França

O artigo analisa, de forma introdutória, as mudanças na política na área de saúde no Brasil. A partir de uma breve retomada de alguns estudos que discutem o papel do Estado na provisão, financiamento e regulação do setor saúde, a autora procura estabelecer pontes ou interfaces entre estes modelos teóricos e o processo histórico mais recente, que deu origem ao Sistema Único de Saúde — SUS. Finalmente, a autora discute o que mudou e o que ainda permanece, e se mantém como traço característico do sistema de saúde brasileiro.

La presencia del Estado en la salud en Brasil

Susete Barbosa França

El artículo analiza de manera introductoria, cambios en la política de la Salud en Brasil. Se inicia con la revisión de algunos estudios que discuten el papel del Estado en la provisión, financiamiento y la regulación de la salud, con el propósito de establecer relaciones entre estos modelos teóricos y el más reciente proceso histórico que creó el Sistema Único de la Salud (SUS). Finalmente se discute los cambios experimentados y los que aun permanecen como rasgo característico del Sistema de Salud de Brasil.

The presence of the State in the health sector in Brazil

Susete Barbosa França

The article examines in an introductory way, the changes in the politics in health sector in Brazil. Starting from a brief retaking of some papers that discusses the State's role in the provision, financing and regulation of the health sector, the author aims to establish some links or interfaces between these theoretical models and the most recent historical process that created the Unique System of Health - SUS. Finally, the author discusses what has changed and what still stays as characteristic feature of the Brazilian health system.

Socióloga,
Mestre em
Administração
pela UFMG e
pesquisadora.

Seguridade Social no Brasil¹

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 3
Jul-Set 1998

Tatiana Wargas de Faria Baptista

1. Introdução

A seguridade social brasileira, como uma política formulada no contexto de redemocratização do Estado na década de 80 e apresentada institucionalmente na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, veio responder às demandas de reestruturação da política social no Brasil, contrapondo-se à política de seguro social e política assistencialista desenvolvidas no país até àquela data². A seguridade social produziu um novo ideário social a partir de 1988, que determinou a formulação de uma estrutura de proteção social abrangente (universalidade da cobertura e do atendimento), justa (uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais), equânime (equidade na forma de participação do custeio) e democrática (caráter democrático e descentralizado na gestão administrativa), onde o Estado passou a ter a responsabilidade da provisão e o dever de atenção (Brasil, 1988, art.194).

O ideário da seguridade social apresentou semelhanças com o ideário político desenvolvido nos sistemas de proteção social do *welfare state* europeu³, retratando o compromisso do Estado na formulação de políticas mais efetivas na área social e na composição de uma aliança política entre a área econômica e a área social do Estado. A equidade, a justiça social e o redistributivismo serviram como princípios de base ao projeto de universalização da proteção social proposto para o Brasil na Constituição Federal de 1988, sendo utilizado pelos grupos reformistas defensores da proposta. Desta forma, a seguridade social integrou-se à proposta de construção de um Estado democrático centrado na idéia de afirmação da cidadania social e não mais de uma “cidadania regulada”, tal como especificou Santos (1979)⁴.

Pesquisadora
do Instituto
de Medicina
Social,
Universidade
do Estado do
Rio de
Janeiro —
IMS/UERJ

Nesta perspectiva, a seguridade social veio propor também um redesenho institucional do Estado na condução das políticas sociais, com a formulação de um ministério e orçamento únicos para o conjunto dos setores integrantes do sistema de seguridade social: saúde, previdência e assistência social. Este novo setor passaria a ser financiado (direta e indiretamente) por toda a sociedade, através de um único órgão controlador e gestor destes três setores, o Ministério da Seguridade Social (Brasil, 1988, art.194/195).

Contudo, desde 1988 e mais precisamente após a promulgação da “Constituição Democrática”, as alianças políticas obtidas no curso da transição democrática — e que possibilitaram o encaminhamento dos projetos reformistas do Estado, discutidos por praticamente uma década⁵ — passaram a sofrer recomposições, o que significou a ocorrência de processos não tão coerentes com o projeto político inscrito na Constituição de 1988. Assim, os que foram negociados para a área social tiveram seus encaminhamentos legais no período pós-constituente, mas sofreram ainda uma série de entraves políticos, jurídicos, institucionais e outros, dificultando o desenvolvimento das políticas anteriormente acordadas. Como veremos a seguir, as frágeis bases políticas de sustentação dos projetos reformistas no pré-constituente e Constituinte comprometeram em demasia o desenvolvimento dos mesmos no período pós-constituente.

Na atualidade, o projeto da seguridade social não compõe mais uma agenda política de interesse; os grupos políticos anteriormente envolvidos com ele distanciaram-se da discussão político-institucional, e o projeto de reforma (ou contra-reforma) do Estado, presente hoje, aponta para a desintegração dos princípios norteadores da inovadora política protetora, a natimorta seguridade social.

Neste estudo, pretendemos, portanto, enfatizar os pressupostos e acordos políticos que possibilitaram a formulação da seguridade social, desde o período pré-constitucional até seus primeiros encaminhamentos operacionais no pós-constituente, de modo a relacionar as questões atuais aos principais conflitos enfrentados na operacionalização desta proposta. Pretendemos resgatar os valores e ideais que estiveram presentes no desenvolvimento da proposta de seguridade, a fim de recolocar questões para a política de proteção brasileira atual. Este estudo visa, portanto, apontar perspectivas para a política protetora, refletindo sobre os atuais valores sociais no contexto de reestruturação das políticas de proteção social e reavaliando posturas frente às políticas de privatização e redução do Estado. São estas questões que estarão presentes no corpo desta discussão, que tem como eixo central a discussão do processo de formulação da política protetora da seguridade social nos anos 80.

2. Grupos de discussão

A primeira questão que devemos discutir na análise da seguridade social brasileira diz respeito à forma como se desenvolveu este projeto político na arena político-institucional de negociação no Brasil e, portanto, quais foram os grupos de interesse presentes nessa discussão.

O debate sobre a proposta da seguridade social teve início e ganhou expressão no âmbito político-institucional do Estado brasileiro no ano de 1986, no contexto do governo da Nova República (1985), mais precisamente nas discussões da Comissão de Reestruturação da Previdência Social (CRPS), que teve por objetivo “realizar estudos e propor medidas para reestruturação das bases de financiamento da previdência social e para reformulação dos planos e benefícios previdenciários” (Brasil, 1986).

Nessa Comissão, um grupo político em particular vocalizou a intenção do projeto da seguridade social, o grupo de “reformistas da previdência social”. Este grupo era composto por personagens políticos expressivos da Previdência Social e apresentou uma proposta que condizia com o projeto de reforma idealizado pela direção do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) naquele momento.

A concepção de seguridade social apresentada correspondia a uma proposta de universalização da proteção social, com a composição de um efetivo Estado de bem-estar social no Brasil. Esta proposta indicava incluir e organizar saúde, assistência e previdência num mesmo sistema, com novas bases de financiamento e com a inclusão, no sistema, de toda a população residente no Brasil. Assim, a seguridade social vinha constituir uma política de redistribuição e justiça social, dando um sentido gradual à reforma. Para os idealizadores do projeto de bem-estar, a aceitação do conceito de seguridade social só viria facilitar o desenvolvimento político-institucional da reforma no âmbito dos três setores referidos, que tratados em conjunto conquistariam um espaço institucional no Estado bastante expressivo.

Neste contexto, destacaram-se algumas forças políticas resistentes ao encaminhamento da proposta de seguridade social, desde forças políticas mais conservadoras ligadas a outros setores do Estado, como as mais progressistas associadas aos projetos reformistas mais inovadores. Deve-se considerar, portanto, quatro grupos de interesses contrários ao modelo da seguridade social nesta fase de discussão (1985-1986 – pré-constituente): um grupo constituído por personagens conservadores da área econômica, política e administrativa do Estado; um formado pela técnico-burocracia previdenciária; outro representado pelos trabalhadores e aposentados e o último composto por reformistas do setor saúde. Cada um desses grupos reunia razões para se opor ao projeto da seguridade, evidenciando a fragilidade inicial desta proposta.

Para o grupo conservador, o motivo para a resistência ao projeto da seguridade estava na proposta em si, ou seja, no que ela significava em termos de construção política e no que ela exigia de participação e compromisso do Estado e das elites. Afinal, a política de seguridade significava uma política de redistribuição de renda e, como tal, exigia a participação de todas as parcelas sociais no compromisso político com o projeto social. Para os grupos conservadores, essa política mostrou-se, na essência, perigosa. E ainda, com a constituição de um órgão único, gerindo saúde, previdência e assistência, estaria formando-se uma estrutura político-administrativa na área social, fortíssima, frente a outras áreas do Estado. A constituição de um ministério social forte não era exatamente o que vislumbrava o grupo conservador, como projeto de reforma do Estado.

O grupo formado pela técnico-burocracia previdenciária se opôs ao projeto da seguridade social por outras razões. A este grupo interessava o poder institucional já conquistado pela previdência social, que se havia constituído autônoma e forte desde 1974, com a criação do MPAS. Assim, negociar qualquer nível de mudança na capacidade institucional do MPAS, seja dividindo funções, seja reformando organizações, esbarrava com resistências desse grupo.

Já para o grupo constituído por trabalhadores e aposentados a proposta da seguridade social desenhou-se, nessa fase (pré-constituente), como uma verdadeira ameaça, o que tornou este grupo um importante opositor à proposta da seguridade. O grupo temia que com a formação da seguridade social houvessem perdas reais, tanto financeiras, quanto em benefícios para o grupo. Tinha medo da universalização, porque receava ser o principal pagador do projeto, e da não manutenção da qualidade dos serviços assistenciais prestados à população previdenciária. Na realidade, esta avaliação negativa e resistente ao projeto da seguridade vinha responder a uma situação real já vivida por este grupo. Com a expansão da cobertura previdenciária e assistencial, desde meados dos anos 70⁶, este grupo vinha sentindo a diferença qualitativa nos serviços, que não correspondiam mais às expectativas do mesmo. A partir de então, tornara-se uma constante a crítica à universalização e, portanto, à seguridade social, quando esta foi apresentada na Comissão de Reestruturação da Previdência Social em 1986. Assim, os trabalhadores e aposentados apresentavam-se no debate da Comissão com dois posicionamentos básicos, utilizados como referência também pelos grupos resistentes no interior do MPAS, referindo-se basicamente à política de saúde e ao projeto de universalização nesta área:

a) a assistência à saúde é um dever do Estado, devendo ser suprimida das obrigações da Previdência Social;

b) o INAMPS, como um patrimônio específico da Previdência Social, uma garantia daqueles que trabalham, não poder ser estendido a toda população, substituindo o papel do Estado (Brasil, CRPS, 1986).

Com estas falas, o grupo dos trabalhadores e aposentados, firmava uma postura corporativa, que tinha como preocupação básica a previdência, propriamente dita, do trabalhador formal. O que este grupo vocalizava era o interesse de uma política protetora meritocrática, financiada pelo trabalhador, empregador e Estado, como já se estabelecia até aquela data. E uma política de proteção seletiva, assistencialista, financiada pelo Estado, para as parcelas da população excluídas do vínculo formal de trabalho. A fala abaixo resume o posicionamento deste grupo:

“... muito bem, muito bonito, avançamos no sentido de dar maior cobertura à população, mas isso está sendo financiado com recursos do assalariado e deve ficar com o previdenciário, e ponto final” (fala de um representante dos aposentados na Comissão. CRPS, 1986, p.583).

O quarto grupo resistente à proposta da seguridade era formado pelos “reformistas do setor saúde”. A polêmica entre “reformistas da saúde” e “reformistas da previdência” contava com especificidades e trazia resistências ao encaminhamento do projeto de bem-estar. Por outro lado, o grupo que mais se aproximava de uma aliança com o projeto da seguridade era o grupo da saúde, pois este, da mesma forma, apresentava como projeto político a proposta de universalização dos serviços e a constituição de um Estado protetor. No entanto, havia entre esses dois grupos uma discordância básica com relação ao encaminhamento da reforma. Esta discordância esteve presente desde o início do debate reformista entre o setor saúde e o previdenciário, em meados da década de 70, e explicitou-se no Governo da Nova República, quando os reformistas passaram a ocupar os lugares de gerência dos ministérios da Saúde e da Previdência e Assistência Social. Para a compreensão desta ambigüidade e todos os seus efeitos maléficos na reforma do sistema, é necessário retomar alguns aspectos desta polêmica.

Os “reformistas da saúde” continham um projeto político integrador do setor saúde, a “reforma sanitária”, que vinha sendo amplamente discutida, desde meados dos anos 70, no âmbito institucional do Estado brasileiro⁷. Nele constava, em linhas gerais, da universalização, unificação e integralidade das ações de saúde no Ministério da Saúde (MS), que passaria a gerir toda a política relativa à saúde. Nesta concepção, o novo ministério passaria a incluir desde as ações de caráter curativo, exercidas até aquela data pelo INAMPS/MPAS, até as ações de caráter coletivo, historicamente função do Ministério da Saúde, compondo uma política

descentralizada de poder, onde cada esfera de comando cumpriria funções políticas específicas. Tratava-se de um projeto setorial da saúde, que visava uma política imediata de implementação da reforma, independente de qualquer vínculo com a Previdência Social. Mas a Previdência ainda era, nesse período, a principal condutora da política de saúde, através do INAMPS. E neste ponto incidia o conflito entre os dois grupos.

Os “reformistas da previdência”, presentes no MPAS, compartilhavam das idéias de reforma no tocante à universalização da saúde, mas propunham estratégias para a unificação, que não correspondiam à transferência imediata do INAMPS para a saúde. Como o INAMPS concentrava muito poder institucional e tinha autonomia administrativa em suas ações, a transferência de gestão para o MS significava um pouco mais que a transferência de recursos: significava não só a transferência de poder político como também a perda de autonomia na gestão da política. A proposta apresentada pelos “reformistas da previdência”, num primeiro momento (primeiro ano Sarney), foi, então, de “modernização da máquina previdenciária e de promoção e maior eficiência e agilidade ao INAMPS” (Cordeiro, 1991), mantendo-o na estrutura da previdência social.

A diferença fundamental entre os dois setores — saúde e previdência — dizia respeito à maneira como cada um entendia a reforma, refletindo o percurso político-institucional de cada um desses setores⁸. A Previdência Social, como o órgão que controlava a área médico-assistencial da política de saúde, desde 1974, através do INAMPS, concentrava poder institucional e econômico bem mais significativo que o MS, que realizava ações de caráter eminentemente preventivo, desde 1953⁹. Esta forma de organização da política de saúde, onde a assistência curativa e as ações preventivas eram administradas por órgãos diferentes, foi o principal motivo da reforma (pelo menos desde meados dos anos 70), promovendo algumas modificações na estrutura organizativa da saúde nos primeiros anos da década de 80¹⁰, não alterando, entretanto, em profundidade, a política de saúde.

Com o advento da Nova República (1985) e a entrada dos reformistas no Ministério da Saúde e no Ministério da Previdência e Assistência Social¹¹, intensificaram-se as pressões por modificações imediatas na estrutura da saúde (integração do sistema de saúde). Neste contexto, cada grupo de reformistas apresentou estratégias políticas diferenciadas para seus setores, condizentes com a compreensão do funcionamento e dinâmica dos setores em que estavam inseridos. Explicitava-se a polêmica quanto ao modo de encaminhamento da reforma. Na Nova República, a disputa ideológica sobre a compreensão da reforma deslocou-se para uma disputa de poder, e o conflito maior passou a resumir-se na estratégia de unificação da saúde, com a passagem do INAMPS para o MS.

Neste contexto, foi apresentada a proposta da seguridade, que surgia inicialmente a partir da direção do MPAS e, logo em seguida, era incorporada pelos demais “reformistas da previdência”, presentes especialmente no INAMPS. A proposta da seguridade vinha determinar uma solução para o impasse reformista vivido pelos dois setores, a saúde e a previdência, propondo a integração deles num sistema único de proteção social.

No entanto, os “reformistas da saúde” entenderam a proposta da seguridade mais como uma estratégia política do MPAS para manter o poder centralizado, do que como uma proposta de composição de uma política protetora inovadora na área social. As primeiras reações dos “reformistas da saúde” foram de negação do novo modelo e de afirmação da proposta política de unificação e constituição de um único Ministério da Saúde, autônomo e com fontes de financiamento próprias.

O jogo político que permitiu tanto a apresentação da proposta da seguridade como a sua imediata recusa pelos “reformistas da saúde” esteve marcado pelas disputas de interesse entre os dois grupos. Na realidade, para os “reformistas da saúde”, abraçar a proposta da seguridade significava criar novos caminhos para a reforma, onde a saúde não estaria necessariamente à frente. Para os “reformistas da previdência”, a seguridade social não desviava a condução da reforma, ao contrário, afirmava uma postura mais potente para o setor, que certamente manteria a previdência na liderança. O projeto da seguridade nascia imerso num jogo de interesses corporativos destes dois setores¹².

Nesta perspectiva, a proposta de um arcabouço institucional protetor encontrava conflitos em todos os níveis de negociação naquele momento (1986). O ideal de construção de uma sociedade de bem-estar social apresentava-se como um projeto idealizado apenas por um pequeno grupo de reformistas no interior da previdência social, com baixo grau de adesão social, institucional e político.

Desta forma, no período pré-constitucional, o debate acerca da seguridade social era uma questão polêmica e de difícil consenso. Assim, a primeira conclusão que este estudo indica é a de que não houve, durante o período pré-constitucional, um projeto único e integrador dos três setores que compuseram a seguridade — a saúde, a previdência e a assistência social — o que comprometeu *a priori* todo o processo de negociação de uma política integrada e compromissada na área social. Esta conclusão permite uma avaliação mais precisa do conceito e modelo de seguridade social definido na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88. A seguridade social, como um projeto, não se apresentou tão consensual como se divulgou, ao contrário, demonstrou a fragilidade dos grupos de interesse e um grande conflito na composição do modelo. Os princípios fundamentais da seguridade social, indispensáveis para o exame da proposta, não foram

discutidos, e a referência aos Estados de bem-estar social, *welfare states* ou Estados protetores, serviu apenas como justificativa nas argumentações gerais para a apresentação da proposta. Na Assembléia Nacional Constituinte e no pós-constituente, a fragilidade dessas primeiras negociações evidenciou-se, e a indefinição do modelo serviu para uma indefinição política, possibilitando aos grupos de interesse mais conservadores uma flexibilização radical na discussão dos princípios norteadores da proposta de seguridade.

3. A Assembléia Nacional Constituinte e os princípios gerais da Seguridade Social

No fórum da Assembléia Nacional Constituinte, os conflitos entre os grupos de interesse permaneceram, e o projeto da seguridade social foi vencido numa primeira fase de discussão dos trabalhos, na subcomissão saúde, seguridade e meio-ambiente. Nesta subcomissão, os “reformistas da saúde” participaram intensivamente, e os relatórios e documentos produzidos na VIII Conferência Nacional de Saúde e Comissão Nacional da Reforma Sanitária¹³ foram utilizados como referência pelos parlamentares. O tema seguridade foi apresentado na subcomissão pelo então ministro da Previdência Social, Raphael de Almeida Magalhães, na perspectiva de uma política integrada entre os três setores sociais, não alcançando, no entanto, inicialmente, o *status* de um projeto político da subcomissão. Ao término dos trabalhos, o conceito de seguridade foi incluído, referindo-se apenas à política previdenciária propriamente dita, ampliando somente o conceito de previdência¹⁴.

Na segunda fase da Constituinte, na Comissão da Ordem Social, os “reformistas da previdência” participaram como consultores do relator (o senador Almir Gabriel) nos trabalhos constitucionais. A partir de então, as negociações passaram a sugerir a incorporação do conceito mais abrangente de seguridade social, incorporando saúde e assistência no modelo antes estritamente previdenciário¹⁵.

Nesta segunda fase, o projeto da seguridade fortaleceu-se ainda mais, mediante um rearranjo das coligações políticas no fórum constituinte. O quadro de instabilidade política que se desenhava no contexto do Estado brasileiro, e mais especificamente no âmbito da Comissão da Ordem Social, possibilitou um acordo geral entre os grupos progressistas na Comissão. Os grupos conservadores, reunidos no Centrão¹⁶, tentavam, nessa fase, obstruir o encaminhamento das discussões nas Comissões temáticas, visando impedir que, no tempo regimental, os anteprojetos fossem aprovados. Sem a aprovação dos anteprojetos, a Comissão de Sistematização da Constituinte construiria seus próprios

projetos, podendo desconsiderar todas as discussões feitas anteriormente. Foi neste contexto que os grupos progressistas conciliaram a proposta da seguridade social, que foi aprovada e encaminhada para as Comissões finais da Constituinte.

A partir de setembro/outubro de 1987, quando as discussões da Comissão de Sistematização e Plenária Final tiveram início, as forças conservadoras já compunham uma maioria, e o Centrão articulou-se na revisão do regimento interno da Constituinte, alcançando o número necessário de assinaturas para a votação em plenário. O plenário deliberou, por maioria, a mudança do regimento, o que significou que a partir daquele momento (momento final da Constituinte) emendas substitutivas globais poderiam ser apresentadas, possibilitando a mudança das propostas políticas já votadas na Assembléia Nacional Constituinte.

No caso específico da discussão da saúde, da previdência e da seguridade social, a mudança do regimento trazia um clima de instabilidade muito grande, pois as propostas políticas desenhadas para a área social eram muito progressistas, e o Centrão articulava as forças conservadoras da assembléia, revisando todos os tópicos políticos em desacordo com a política geral do grupo.

Assim, a estratégia para a manutenção das propostas progressistas no texto constitucional de 1988 configurou-se nas alianças entre progressistas de facções políticas diferentes e progressistas e conservadores, compondo mecanismos de resistência, como a “fusão de emendas”, visando a aprovação em bloco das propostas apresentadas.

Neste contexto, os grupos reformistas aliaram-se mais uma vez na defesa do projeto da seguridade social, esquecendo-se das diferenças estratégicas existentes em cada um dos grupos. No entanto, o próprio grupo conservador do Centrão passou, a partir deste momento, a apoiar a proposta da seguridade social, articulando uma emenda coletiva, apresentando a política protetora. A proposta da seguridade, tal como estava sendo encaminhada, definia um modelo protetor abrangente e flexível, permitindo, tanto para os grupos conservadores quanto para os grupos reformistas, uma posterior rearticulação das políticas e estratégias de implementação do modelo. Os grupos apostavam no processo de negociação que estava por vir; e, para os conservadores, particularmente, o apoio à proposta da seguridade permitia uma margem de manobra maior nas negociações de outras políticas ainda na Constituinte, uma vez que tinham como argumento o fato de haverem “cedido” na área social e que só manteriam seu apoio mediante alianças nas demais áreas.

Assim, ao final das negociações desta última fase, o capítulo referente à seguridade manteve a estrutura de um texto abrangente e sem definições precisas. Os artigos referentes às políticas de saúde, previdência e assistência sofreram alterações nas poucas partes que continham

definições de estratégias para a operacionalização da reforma. E no caso específico da política de saúde, as novas negociações envolveram a redefinição de algumas propostas do texto previamente votado, tais como: a participação da iniciativa privada, como forma complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS); a não definição de um percentual de recursos para a saúde; a não explicitação dos mecanismos de viabilização da descentralização e de unificação do sistema, dentre outras. Os acordos possibilitaram, no entanto e ainda, a manutenção dos princípios básicos da política protetora anteriormente desenhada.

Mas chegava-se nesta fase a um grande consenso, que não definia pactos substantivos nem para o setor saúde, nem para a previdência, nem para a assistência social e muito menos para a seguridade social, o que acabou por criar uma situação de total instabilidade para os setores e suas propostas reformistas. O consenso político neste momento de negociação indicou ser a melhor proposta para os três setores, a integração das políticas na composição de um Ministério único, que reunisse toda a política de assistência social, previdência e saúde. Mas a formulação da seguridade social surgiu, assim, muito mais como uma proposta de resistência e fortalecimento do setor social, num momento de rearranjo político-institucional das forças conservadoras do Estado, do que como um projeto político pactuado a partir dos interesses de cada um desses setores. A seguridade social surgiu fundamentalmente como uma contra-estratégia diante das forças conservadoras do plenário. No entanto, o apoio expressivo dos grupos conservadores a esta proposta demonstrou também a fragilidade política deste modelo que, apesar de ter sido aprovado, foi definido em linhas gerais e imprecisas nos seus princípios elementares. Foi essa a vitória conservadora: acolher um projeto e anulá-lo desde a sua origem.

O acordo firmado entre os reformistas da saúde, reformistas da previdência, dirigentes do MPAS e parlamentares conservadores e progressistas na definição da seguridade social desenvolveu-se a partir de um projeto sem pacto. Neste conjunto, o setor saúde manteve a garantia da proposta de unificação do setor, com a incorporação do INAMPS ao Ministério da Saúde (MS), e a previdência continuou, até que se estabelecesse novas fontes de custeio, repassando os recursos do INAMPS para o MS. A proposta da seguridade possibilitou, assim, a permanência dos recursos do INAMPS vinculados à previdência, o que era um dos motivos de maior conflito na questão da unificação¹⁷, e permitiu ao setor saúde a composição do SUS. Para a previdência, a seguridade era um acordo interessante; para o setor saúde, só as medidas legais posteriores poderiam dizer, uma vez que todas as propostas, tanto da saúde quanto da seguridade, dependiam de regulamentação complementar.

O jogo de negociação política, neste período, apontava um conflito explícito entre os grupos de interesse relacionados com os setores saúde e

previdenciário, e um consenso tático levou à configuração da seguridade social, mas não à formação de uma base política de sustentação para a proposta. Os grupos políticos apostaram na luta política que estava por vir e na capacidade de negociação de seus quadros no pós-constituinte.

Assim, podemos somar mais duas conclusões no estudo desta política:

1) A Seguridade Social definiu-se na Assembléia Nacional Constituinte; enquanto uma solução para o impasse provocado pelas diferentes propostas de reestruturação das políticas de saúde, previdência e assistência social foi precariamente definida, no âmbito de um contexto político marcado pela fragilidade política e baixo nível de consenso acerca da orientação a ser conferida a estas políticas.

2) O grau de generalidade e abstração do texto constitucional de 1988, no tocante principalmente à política de seguridade social, veio responder às dificuldades de negociação entre os três setores nela inseridos, compondo um texto pouco resistente às mudanças políticas que poderiam vir a se processar no âmbito do Estado brasileiro no pós-constituinte.

A discussão que diferenciava a posição dos “reformistas da previdência” dos “reformistas da saúde” ficou abafada. A proposta da seguridade foi entendida dentro dos pressupostos políticos que interessavam a cada grupo, e nenhuma discussão acerca de seu funcionamento foi desenvolvida.

4. A explicitação dos dissensos — o pós-Constituinte

Os anos que se seguiram à Constituição de 1988, principalmente o período compreendido entre 1989 e 1992, evidenciaram a fragilidade e o elevado grau de abstração das negociações políticas, que acabaram por levar à formação, no curso da Assembléia Nacional Constituinte (1987/1988), de um consenso sobre a configuração do SUS e do próprio texto constitucional relativo à seguridade social. O prazo de seis meses estabelecido pela Assembléia Nacional Constituinte para a aprovação das leis orgânicas e complementares ao texto constitucional não foi observado, no caso específico da seguridade social. Este fato reflete o grau de dificuldade envolvido na tramitação deste projeto político ao longo dos anos que se seguiram.

Além disso, devemos considerar que as dificuldades ampliaram-se bastante, quando o Congresso Nacional estendeu o governo Sarney por mais um ano de mandato. As dificuldades, a partir de então, passaram a estar referidas a um contexto de grande recomposição dos interesses políticos no país. O ano de 1989, ao tornar-se um ano marcadamente eleitoral¹⁸, acabou convertendo-se num ano onde as ações institucionais do Estado foram deslocadas para um segundo plano.

Neste singular contexto político-institucional, diversos grupos políticos tornaram-se solidários ao adiamento da discussão e da aprovação das leis complementares à Constituição. O adiamento desta legislação — que feria claramente os princípios da Assembléia Nacional Constituinte 87/88 — só seria interrompido, quando da nova composição do grupo governista. Todos os grupos políticos consideravam que só após as eleições de novembro de 1989 (para a Presidência, para os governos estaduais e para o Congresso Nacional) se produziria um contexto político mais favorável à discussão dessa legislação complementar, posto que uma nova correlação de forças políticas emergiria das eleições. Assim, caberia ao governo subsequente ao de Sarney promover as bases políticas que possibilitariam converter os princípios da Constituição de 1988 em diretrizes operacionais para as políticas sociais do país.

O debate sobre a composição de um (forte) Ministério da Seguridade Social ao longo do ano de 1989 foi retardado, no âmbito da atuação do MPAS, pelas posturas conservadoras do então ministro da Previdência, Jader Barbalho, e pelo presidente do INAMPS, na ocasião José R.P. Serrão. Afinal, estes dois dirigentes públicos integravam o bloco político liderado pelo Presidente Sarney, que não tinha interesse algum em produzir qualquer mudança de ordem no quadro institucional da Previdência naquele momento.

No entanto, no contexto do MS, prosseguiram as discussões sobre a Lei Orgânica da Saúde (LOS), bem como as pressões para a passagem do INAMPS para o Ministério da Saúde. Na realidade, os reformistas da saúde se articularam na defesa da unificação INAMPS/MS e, sobretudo, pela continuidade do projeto de reforma do sistema de saúde. Promoveram, então, uma reordenação da política do MS centrada no abandono de uma estratégia que privilegiava a construção da Seguridade Social, tal como concebida na Constituição de 1988. Esta postura dos reformistas da saúde marcou um primeiro rompimento do acordo político que presidiu à incorporação do capítulo da seguridade na Constituição de 1988. Este rompimento derivou de uma situação política específica configurada no período: o MPAS e o INAMPS estavam sendo conduzidos por dirigentes compromissados com o bloco político conservador de Sarney e, portanto, desinteressados na efetivação da seguridade social no Brasil, o que dificultava o encaminhamento deste projeto.

O projeto político acordado entre reformistas da saúde, reformistas da previdência, dirigentes do MPAS e parlamentares à época da Assembléia Nacional Constituinte exigiria posteriormente um amplo esforço na composição de uma política integrada MS-MPAS. A composição desta política não teve desdobramentos, pois os reformistas da previdência não encontravam-se mais, a partir de 89, nos quadros institucionais da Previdência, e não tiveram, portanto, meios de prosseguir no projeto de reforma

no interior da burocracia previdenciária. Assim, restou aos reformistas da saúde dar prosseguimento ao projeto político de reforma do sistema de saúde de forma autônoma *vis-a-vis* ao MPAS. A nova composição política dos Ministérios, produzida pelo contexto eleitoral de 1989, não sustentava mais o acordo de uma política integrada MS/MPAS, de modo que a reforma do setor saúde foi conduzida sobre a desintegração do acordo entre estes dois órgãos.

Durante o ano de 1990, os Ministérios foram reorganizados, bem como recompostas as coligações políticas e representações partidárias no Congresso Nacional. O primeiro ano de governo Collor introduziu mudanças nas áreas econômica e institucional do Estado; concentrou e racionalizou atividades, de modo a permitir uma coordenação mais centralizada de todas as áreas ligadas à infra-estrutura e à economia (Fiori, 1992). Não avançou, entretanto, um milímetro sequer, na conformação de qualquer política para a área social, nem na criação de um Ministério único da Seguridade Social, tal como havia sido determinado na Constituição de 1988.

Na realidade, o desprezo do governo Collor face à área social não se resumiu apenas à inoperância das políticas que dariam corpo ao texto constitucional de 1988. Afinal, este governo impôs diversas orientações políticas negativas ao desenvolvimento para o setor social, tal como a Lei 8028 de 12 de abril de 1990. Esta lei apresentada apenas 27 dias após a passagem do governo — de Sarney para Collor — determinou a (re)vinculação do Ministério da Previdência Social (MPAS) ao Ministério do Trabalho, compondo, assim, um Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) e um Ministério da Assistência Social totalmente independentes entre si. “Esta lei marcou, portanto, o desmonte definitivo do modelo de proteção social fundado na concepção de Seguridade Social incorporada na Constituição de 1988” (Carbone, 1994). E mais, a aprovação desta lei acabou por revelar a imensa fragilidade dos consensos políticos firmados no curso da Assembleia Nacional Constituinte, ou seja, no período 1987/1988.

Nesta análise, e apenas utilizando este fato como exemplo, podemos afirmar que as mudanças político-institucionais do Estado brasileiro, nos anos 90, foram suficientes para o desmonte de todas as alianças e consensos firmados na Constituição de 1988, em torno da política de seguridade social. Estas mudanças ocorreram de forma acelerada, a partir do ano de 1990, e demonstraram tanto o elevado nível de abstração como a imensa fragilidade das propostas políticas articuladas na Assembleia Nacional Constituinte. Afinal, as alianças políticas não foram capazes de sustentar nem o cumprimento do que já estava escrito em lei, muito menos o que estava previsto ser definido em legislação complementar.

A partir de 1990, a trajetória dos três setores componentes da seguridade começa a diferenciar-se, e a previdência social, que havia mantido a responsabilidade na gestão dos recursos da seguridade, assume um

papel expressivo na política de desmonte do modelo protetor. A previdência social a partir deste ano (1990), revinculada ao Ministério do Trabalho, passa a disputar os recursos, já escassos¹⁹, com os demais setores da seguridade. Neste ano também, começam as críticas, por parte da previdência, ao modelo da seguridade social, indicando principalmente a inviabilidade financeira para a sustentação do modelo. Mais um fator contribuiu para o escasseamento dos recursos do Orçamento da Seguridade Social: a entrada dos encargos previdenciários da União (EPU), responsabilidade do Tesouro no Orçamento da Seguridade. O EPU retirou, em média, 20% do orçamento da seguridade social a partir de 1990, o que significou que os demais setores da seguridade tiveram 20% a menos de recursos. A passagem do EPU para o Orçamento da Seguridade Social revelou-se como mais uma manobra política do Governo Collor, dentre outras, no privilegiamento da área econômica frente à área social. A área econômica, com a saída do EPU do Orçamento do Tesouro e a manutenção das fontes de receita, ganhou flexibilidade financeira, diminuiu despesas, aumentou receita.

Em 1992, o dilema da composição da seguridade social explicitava-se no Relatório da Comissão do Sistema Previdenciário (Relatório Brito), que assumia a falência do modelo e defendia a separação imediata dos três setores, naquilo que ainda (e somente) os vinculava, o Orçamento da Seguridade Social. Propunha a divisão dos recursos da seguridade, com a especialização das fontes e a vinculação à previdência dos recursos das contribuições sobre a folha. Em 1993, com a reforma constitucional, foi aprovada tal medida, e a saúde passou a contar desde então com os recursos instáveis das demais fontes do orçamento²⁰.

Assim, o desmonte da política de seguridade a partir de 1990 baseou-se essencialmente nas fragilidades presentes no texto constitucional de 1988, quais sejam: as estratégias de cooperação e integração entre os setores e a política de financiamento da seguridade. A estratégia política nos anos 90 foi não permitir o pacto da área social e promover a crise entre os setores, não repassando os recursos. No período 90-93, as disputas por recursos acirraram as negociações entre saúde, previdência e assistência, criando impasses de financiamento principalmente na saúde e na assistência. Tudo isso só foi possível mediante as distorções presentes na discussão orçamentária na Constituição de 1988, que se resumem:

a) a política de seguridade social não teve uma distinção dos recursos quanto às diferentes destinações – para a saúde, previdência e assistência — deixando em aberto a discussão do financiamento em cada um destes setores. Esta indefinição revelou-se, nos anos 90, desfavorável às políticas de saúde e política assistencial, que se viram submetidas às regras estabelecidas pela Previdência Social;

b) o conceito amplo de seguridade social permitiu que outros ministérios e outras despesas orçamentárias, por tradição financiadas pela União, tivessem o financiamento da seguridade social, como o EPU;

c) a partir de 1990, os recursos complementares a serem transferidos do Orçamento da União tornaram-se irregulares e de pouca expressão. A criação de um Orçamento da Seguridade Social possibilitou o descompromisso da União no financiamento das políticas sociais, criando uma disputa entre os setores da seguridade por mais recursos.

5. Considerações Finais

A avaliação final deste estudo indica que as negociações políticas, tanto no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte quanto no contexto do Estado, estiveram mais compromissadas com os interesses particulares dos setores técnicos (progressistas ou conservadores) envolvidos no debate da reforma do Estado, do que com os interesses sociais que ali se inseriram. Ou seja, o projeto da Seguridade Social delimitou-se como um exemplo nítido de uma política que se construiu não sobre bases sociais, mas sobre bases técnicas. Os atores fundamentais deste processo de reforma não foram convocados a dramatizar a agenda de ganhos e perdas de processos ou arranjos redistributivos, comprometendo toda a política de reforma²¹.

Nesta perspectiva, a formulação de uma política de proteção social de pretensões *welfarianas* no Brasil exigia não só a participação da área econômica no projeto social, como um compromisso das elites, governo e trabalhadores, com um projeto de redistribuição social. No entanto, no Brasil, a relação entre a área econômica e a área social manteve-se distante, e os pactos entre os grupos de interesses mostraram-se fragilizados desde a elaboração do projeto de seguridade social até o momento posterior de operacionalização da reforma, o que feriu desde a origem o princípio político do modelo protetor.

Assim, o debate sobre os princípios do *welfare* foi abrangente e frágil politicamente, e a discussão sobre a política social no Brasil manteve-se como uma discussão independente e setorial, não conquistando o apoio político-institucional necessário à sua operacionalização.

No (des)acordo da seguridade social e nos efeitos perversos que se reproduziram nos anos 90, foram criados novos consensos: a saúde pública é ineficaz, a previdência social é deficitária, a iniciativa privada é a solução. Os novos consensos apontam uma realidade que parece não ter mais volta, uma realidade econômica de poucas possibilidades. Assim, os dilemas da proteção social no Brasil resumem-se hoje em contrapor esta nova realidade aos ideais de construção de uma política de proteção social

universal e redistributiva, onde as alianças sociais sejam mais do que representações técnicas ou setoriais de parcelas restritas da sociedade. Para alcançarmos mudanças qualitativas e comprometidas com o pressuposto da solidariedade social, é preciso mais do que alianças políticas “consensuais”, como as obtidas com o projeto da seguridade social, ou posturas corporativas (setoriais) e distantes das alianças sociais, como as que se desenvolveram no pós-constituente. Voltamos agora às perguntas sugeridas na introdução deste artigo: que valores defendemos no contexto de reestruturação das políticas de proteção social? Quais são as alternativas que nos colocamos ao pensar sobre política pública no Brasil?

Sem resposta para estas perguntas, o caminho de discussão de uma política protetora é no mínimo tortuoso. Quando então nos detemos a discutir a saúde, a previdência, o financiamento, os municípios, a disputa por recursos ..., apenas reforçamos uma postura que não pensa a política pública, mas a política setorial. E o velho ditado: “farinha pouca, meu pirão primeiro”, aplica-se com a naturalidade de uma realidade. Mas qual realidade mesmo?!

Notas

- 1 O título completo deste artigo é: Seguridade Social no Brasil: Uma discussão sobre as micro relações político-institucionais na definição do modelo de proteção social brasileiro. O mesmo corresponde à discussão resumida do trabalho de pesquisa relativo à dissertação de mestrado de Tatiana Wargas de Faria Baptista, desenvolvida no Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro IMS/UERJ, sob a orientação do professor George E.M. Kornis, com o financiamento da CAPES/ENAP no Programa de Apoio à Pesquisa (PAP).
- 2 Sobre a discussão do modelo de proteção social brasileiro ver Draibe, S. (1989), Draibe, S., Viana, AL. e Silva, P. (1989), Abranches, S. *et alli.* (1987) e Teixeira, S.M.F. e Oliveira, J. (1986).
- 3 O *welfare state* europeu foi constituído nos anos 40, após a Segunda Guerra Mundial, visando a reconstrução econômica, moral e política dos Estados-nação europeus, destruídos pela guerra e fragilizados pela divulgação das idéias de caráter fascista e bolchevista. O *welfare state* veio propor a construção, via aparelho de Estado, de uma política de promoção do pleno emprego e de um padrão mínimo de proteção social à população. Previu a construção de políticas sociais que visassem a justiça social, a redistribuição de renda e a difusão dos princípios de solidariedade e universalismo. Os *welfare states* promoveram uma articulação específica entre a política econômica e a política social. Para esta discussão ver Esping-Andersen, G. (1994).
- 4 O estudo de Wanderley Guilherme dos Santos (1979), intitulado *Cidadania e Justiça — A política social na ordem brasileira*, analisa o processo de construção da legislação e

política social brasileira no período compreendido entre a República Velha e o governo autoritário nos anos 60/70. Classifica o modelo de cidadania brasileiro, como um modelo fundado na relação reguladora do Estado e no vínculo formal de produção do trabalho. O estudo aponta para a formação de uma “cidadania regulada” vinculada aos interesses primeiros das elites e dos governantes do Estado, onde apenas é considerado cidadão aquele que “se encontra localizado em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. (...) A cidadania está embutida na profissão, e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece” (p.68).

- 5 A cronologia que optamos começa no ano de 1979, quando o debate político-institucional na área social tornou-se mais participativo. Neste ano também ocorreram as eleições diretas para os estados e municípios, e a abertura política seguia o seu curso “lento, gradual e seguro”. A “transição democrática” tem seu marco inicial também a partir deste ano. Para uma discussão histórica do período ver Skidmore, T.H. (1988); para uma discussão político-institucional do período ver Lessa, R. (1989) e Werneck Viana, L. (1989).
- 6 Desde o início da década de 70, um movimento de incorporação progressivo dos trabalhadores não-formais processou-se no sistema previdenciário brasileiro, indicando uma forte tendência universalizante do Estado, no tocante às políticas de proteção social: em 1971, com a criação do PRORURAL/FUNRURAL, em 1972, com a incorporação dos empregados domésticos ao INPS e, em 1973, com a regulamentação da filiação dos autônomos. Na área da saúde também foram desenvolvidos programas de universalização gradativa, como o Plano de Pronto Ação (PPA), o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS) e outros mais. Ver Werneck Vianna (1994) e Vater (1996).
- 7 Para a discussão sobre as propostas e características do movimento de “reforma sanitária” ver Escorel, S. (1987). Para a discussão sobre os conflitos da reforma ver Pereira Filho, C. (1994) e Faria, T.W. (1997).
- 8 O setor da Assistência Social não constituía um grupo de interesse específico neste momento; integrava-se pois no debate com a Previdência Social, estando inclusive em sua estrutura administrativa.
- 9 O Ministério da Saúde foi criado no ano de 1953, mas desde o início do século (ou mesmo antes) foram implementadas ações de caráter preventivo em saúde, desde campanhas sanitárias, práticas de saneamento até o controle do espaço urbano e controle das doenças. O Estado assumia desde então um papel específico na área da saúde coletiva, o que era coordenado pelos Departamentos de Saúde Pública, de Higiene e outros. O setor saúde passou a estar na estrutura ministerial apenas nos anos 40, mas ainda dividindo o Ministério com outro setor, a Educação.
- 10 No ano de 1979, foi realizada a VII Conferência Nacional de Saúde, que propôs a promoção de uma política de saúde que constava da intensificação das ações básicas de saúde para todo o país, o PREV-SAÚDE. Este programa contou com o apoio explícito dos principais grupos de interesse na discussão de saúde, mas não foi implementado institucionalmente. Nos primeiros anos da década de 80, a Previdência Social incorporou no Plano de Reorientação da Assistência Médica da Previdência Social (Plano CONASP) alguns princípios do que foi discutido com o PREV-SAÚDE, desenhando políticas de caráter mais abrangente, universalista e descentralizador, mas não incorporando as medidas de unificação da saúde. Neste período, o conflito entre saúde e previdência, no tocante ao encaminhamento da reforma, já estava presente, mas pouco evidenciado. Os grupos reformistas advindos da saúde entendiam que a reforma pela saúde não avançava mais, porque politicamente não havia um

- quadro favorável. Assim, o conflito interno do grupo reformista não estava explicitado, mas já havia neste período uma diferença fundamental entre os reformistas, da saúde e da previdência, no tocante às estratégias de reforma. Ver Cordeiro, H. (1991).
- 11 No Ministério da Saúde, Eleutério Rodrigues Neto ocupou o cargo de secretário geral e foi um dos principais personagens do movimento sanitário. Na presidência da FIOCRUZ também outro personagem expressivo do movimento, Antônio Sérgio Arouca. Na presidência do INAMPS, Hésio Cordeiro, também advindo do movimento reformista pela saúde.
 - 12 Ambos os grupos, reformistas da saúde ou da previdência, tinham razões para defender suas estratégias de reforma. A “reforma pelo alto”, como ficou conhecida a reforma proposta pelos “reformistas da saúde”, vislumbrava o fortalecimento do setor saúde com uma política setorial independente e autônoma. Os “reformistas da saúde” buscavam assumir um poder que estava fragmentado no interior da previdência e da saúde, visavam a socialização de um direito, independente de qualquer vínculo formal de contribuição. A “reforma por baixo”, como se designou a reforma proposta pelos “reformistas da previdência”, visava um rearranjo de poder gradativo a partir da estrutura previdenciária. Estes entendiam a reforma como um processo gradual de negociação.
 - 13 O relatório da VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, e os documentos da Comissão Nacional da Reforma Sanitária (1986) expressavam as diretrizes políticas do projeto de reforma proposto pelos “reformistas da saúde”. A utilização deste material como textos-base na discussão da Assembléia Nacional Constituinte relatou o interesse em divulgar amplamente as idéias apresentadas por este grupo.
 - 14 Os trabalhos constitucionais foram divididos em quatro fases operacionais. A primeira fase com as discussões nas subcomissões temáticas (neste caso: subcomissão saúde, seguridade e meio-ambiente). A segunda, com a reunião das subcomissões em uma única comissão (Comissão da Ordem Social). A terceira fase de sistematização de um texto final, com a reunião de todas as Comissões. E finalmente a última, com a Plenária Final e a votação definitiva do texto constitucional. No entanto, numa análise mais específica deste processo, deve-se considerar a forma de encaminhamento de toda a discussão, num contexto de mudanças políticas mais gerais processadas no Estado. Assim, podemos dividir o período constituinte em duas fases: o período de trabalho das subcomissões, quando a aliança política entre governo-forças progressistas e forças conservadoras ainda mantinha-se consistente (Aliança Democrática); e o período de discussão das Comissões, Comissão de Sistematização e Plenária Final, que coincidiu com a reviravolta conservadora da aliança democrática.
 - 15 Para a discussão sobre a Assembléia Nacional Constituinte ver Brasil (1987/1988), Carbone, C. (1994) e Faria, T.W. (1997).
 - 16 O Centrão foi um grupo que se constituiu no interior do Congresso Nacional e Assembléia Nacional Constituinte na segunda metade do Governo Sarney. Este grupo reuniu 35% de representação parlamentar e foi composto essencialmente por integrantes dos partidos conservadores, como PFL, PDS e outros. O Centrão se articulou para a defesa de propostas políticas de cunho conservador. Uma das primeiras discussões encabeçadas por este grupo esteve relacionada à mudança do regimento interno da Constituinte, visando modificar as regras do jogo no tocante à apresentação de emendas e substitutivos ao texto constitucional.
 - 17 A passagem dos recursos do INAMPS para o MS era um dos principais motivos de conflito com os dirigentes do MPAS e burocracia do MPAS de um modo geral. O maior conflito da unificação com os “reformistas da previdência” era sobretudo estratégico: estes entendiam que a saída do INAMPS do MPAS significava justamente a perda de recursos e poder político deste órgão. Assim, a passagem do INAMPS para o MS no

- contexto da seguridade visava evitar a perda financeira do INAMPS frente à Previdência. Mas as negociações na Assembléia Nacional Constituinte deixaram em aberto a discussão do financiamento, e a Previdência manteve o controle de todos os recursos, inclusive aqueles antes repassados ao INAMPS.
- 18 No ano de 1989, realizaram-se as eleições para a Presidência da República e para governadores de estado. No ano de 1990, realizaram-se as eleições para deputados e senadores.
- 19 A partir de 1990, a política de repasse de recursos implementada pela União prejudicou o Orçamento da Seguridade Social. O repasse dos recursos chegava com meses de atraso sem qualquer tipo de correção, o que em tempos de alta inflação (em 1990 foi de 1476,6%) constituía uma perda orçamentária brutal. Neste contexto, os setores mais prejudicados da seguridade social eram saúde e assistência, que podiam flexibilizar seus orçamentos no corte de despesas “excessivas”. Desde então a disputa de recursos entre saúde, previdência e assistência tornou-se uma constante.
- 20 As demais fontes de financiamento da Seguridade Social são: recursos ordinários do Tesouro, títulos do tesouro e operações de crédito, receitas próprias, contribuição sobre o lucro, FINSOCIAL/COFINS, fundo social de emergência e outros.
- 21 Para Costa (1994) esta análise também explica porque os sindicatos passaram a incorporar em suas agendas políticas o direito ao seguro saúde privado. Os sindicatos e os trabalhadores, de um modo geral, não incorporaram a política de proteção como uma agenda política de interesse. A história política dos sindicatos no Brasil montou-se sob bases corporativas bastante diferentes de outros países; o corporativismo classista brasileiro destruiu (e ainda destrói) alianças para uma política social abrangente. Nos países do WS, o corporativismo, ao contrário, possibilitou alianças sociais e criou agendas políticas de interesse que serviram como mecanismo de pressão sob os governos. O WS teve uma base social sólida e ainda hoje resiste às reformas liberais por conta da base político-social de sustentação deste projeto. Ver também Werneck Vianna (1997).

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S.H. *et alli*. (1987), *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- BRASIL. MPAS. (1986), *Rumos da Nova Previdência. Anais do grupo de trabalho para reestruturação da previdência social*. Brasília.
- BRASIL. Senado Federal. (1987/1988), *Atas da Assembléia Nacional Constituinte*.
- BRASIL. Presidência da República. (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.
- CARBONE, Célia O. (1994), *Seguridade Social no Brasil. Ficção ou Realidade?*. SP: Editora Atlas.
- CORDEIRO, H. (1991), *Sistema Único de Saúde*. Rio de Janeiro. Ayuri Editorial.
- COSTA, N. (1994), *Inovação Institucional, distributivismo e crise: a política de saúde nas décadas de 80 e 90*. Rio de Janeiro: ENSP/FIOCRUZ (mimeo).
- DAIN, Sulamis (1994), Financiamento da Seguridade Social, in *A Previdência Social e a Revisão Constitucional*. Brasília, Convênio MPS/CEPAL.

- DRAIBE, S.M. (1989), O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas, in *Ciências Sociais Hoje*, ANPOCS.
- DRAIBE, S.M.; VIANA, AL. ; SILVA, P.L.B. (1989), Desenvolvimento de Políticas de Saúde nos anos 80. O caso brasileiro. *Acordo Técnico NEPP/UNICAMP/Organização Pan-Americana de Saúde*. São Paulo.
- ESCOREL, S. (1987), *Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário. Dissertação de Mestrado*. Rio de Janeiro. DAPS/FIOCRUZ/ENSP
- ESPING-ANDERSEN, G. (1994), O Futuro do *Welfare State* na Nova Ordem Mundial. *Revista Lua Nova*, n.33.
- FARIA, Tatiana Vargas. (1997), Da Utopia à Realidade. Dilemas e Consensos na definição da Seguridade Social Brasileira na Constituição de 1988. *Série Estudos em Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: MS/UERJ.
- FIORI, J.L. (1992), O Desafio Político-Econômico Brasileiro no contexto LatinoAmericano. *Série Estudos em Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: IMS/UERJ. n. 13.
- LESSA, Renato. (1989), Fados de um Republicidío, in CAMARGO, A. ; DINIZ, E. (org.) *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*. Iuperj, Vértice, Rio de Janeiro, São Paulo.
- PEREIRA FILHO, Carlos. (1994), *A Política Pública como Caixa de Pandora: organização de interesses, processo decisório e efeitos perversos na reforma sanitária brasileira - 1985/1989*. Dissertação de mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco.
- SANTOS, W. G.(1979), *Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro. Editora Campus, 3ª edição, Ano 1994.
- SKIDMORE, T. (1988), *Brasil: De Castelo a Tancredo, 1964-1985*. Rio de Janeiro. Paz e Terra
- TEIXEIRA, S.M.F. & OLIVEIRA, J.A. (1989), *(Im) Previdência Social*. Petrópolis, Vozes.
- VATER, M.C. (1996), *A Política Social no Governo Geisel*. Rio de Janeiro, IMS/UERJ, Dissertação de Mestrado.
- WERNECK VIANNA, L.(1989), *A Transição: da Constituinte à Sucessão Presidencial*. Rio de Janeiro: Revan
- WERNECK VIANNA, Maria L.T. (1994), A Seguridade Social no Brasil no Contexto das Políticas Públicas. *Programa de Capacitação em Seguridade Social*. Rio de Janeiro, IMS/UERJ, DATAPREV, MPS.
- _____. (1997), Política versus Economia: notas (menos pessimistas) sobre globalização e Estado de Bem-Estar, in GERSCHMAN, S. & WERNECK VIANNA, M.L.T. (1997) *A Miragem da Pós-modernidade. Democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ.

Seguridade Social no Brasil

Tatiana Vargas de Faria Baptista

Este artigo analisa a política de seguridade social brasileira na perspectiva de sua formulação legal na Carta Constitucional de 1988, com o objetivo de discutir três enfoques relativos a esta política: os grupos de interesse implicados no projeto da seguridade social na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88; os princípios político-ideológicos que nortearam a definição deste modelo protetor; e os obstáculos surgidos na elaboração e operacionalização desta proposta. Passados nove anos da promulgação da “Constituição Democrática”, os princípios norteadores da Seguridade Social ainda não foram implementados, e os três setores nela inseridos — saúde, assistência e previdência social — deram prosseguimento à elaboração de políticas setorializadas e independentes. Este artigo discute, assim, as perspectivas da política protetora brasileira, utilizando como referência o debate histórico de formulação desta política e apresentando os principais impasses no desenvolvimento da política protetora.

Seguridad Social en Brasil

Tatiana Vargas de Faria Baptista

Este artículo analiza la política de la seguridad social brasileña, desde la perspectiva de su formulación legal en la Carta Constitucional Brasileña del año 1988, con el objetivo de debatir sobre tres enfoques relativos a ésta: qué grupos de interés han estado involucrados en el proyecto de la seguridad social en la Asamblea Nacional Constituyente del año 1987/88, qué principios político-ideológicos han orientado la definición de ese modelo protector y qué obstáculos han surgido a la elaboración y operacionalización de esa propuesta.

Después de haber pasado nueve años de la promulgación de la “Constitución Democrática”, los principios que han originado la elaboración del proyecto de la Seguridad Social, aún no habían sido ejecutados y los tres sectores en ella insertados — la salud, la asistencia y la seguridad social — han dado prosseguimiento a la elaboración de políticas por sectores e independientes.

Este artículo teoriza las perspectivas de la política protectora brasileña, utilizando como referencia la contienda histórica de la formulación de esa política y presenta las principales dificultades para la realización y desarrollo de la política protectora.

Social Security in Brasil

Tatiana Vargas de Faria Baptista

This article analyses how the institutional reform process had taken place in Brazil since the late eighties and how the Social Security policy was built in the Brazilian's Constitution in 1988. This article analyses: which groups had acted in the building of the social policy in the Constitutional Assembly in 1987/88; which principles defined the social policy and which obstacles caused problems in the development of this policy. After nine years the social security hasn't been carried out and the innovations of the Brazilian's Constitution haven't been effective. The three areas inserted in the security system together and developed their policies by themselves. Then, this article discusses the perspectives of the Brazilian protective policy showing the main problems that have been occurring in the development of this policy.

Pesquisadora
do Instituto
de Medicina
Social,
Universidade
do Estado do
Rio de
Janeiro —
IMS/UERJ

Ensaio

O aprimoramento da conduta ética no serviço público federal¹

João Geraldo Piquet Carneiro

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 3
Jul-Set 1998

1. Introdução

De início, quero enfatizar que a constatação feita hoje da necessidade de aprimoramento da conduta ética no serviço público não tem nenhum caráter de crítica ao servidor. Ficando bem claro que não me alinho com os que acham — felizmente a minoria — que os funcionários públicos são responsáveis pela deterioração dos serviços públicos, pela burocratização e pela quebra dos padrões de conduta ética da administração pública.

Essa visão distorcida e até caricata do funcionalismo decorre principalmente do fato de que, apesar de diversos esforços de reforma, ao longo dos últimos 60 anos, não se conseguiu implantar inteiramente na administração pública o sistema do mérito. Persiste ainda um traço cultural de empreguismo — naturalmente o mais destacado pela crítica — que se contrapõe, em termos de valores morais e éticos, ao profissionalismo fundado no sistema do mérito. Ou seja, um pedaço do velho *spoil system* continua presente até hoje nas relações do poder político com a administração pública.

Não temos, portanto, um problema estrutural quanto à base ética do funcionalismo de carreira. Ao contrário, este é recrutado, por via de concurso, na classe média brasileira, que cultiva o respeito à coisa pública e espera de seus servidores sobriedade e seriedade.

Um dos aspectos centrais desta análise reside na constatação de que o servidor público encontra-se hoje inteiramente desprovido de orientação concernente a normas específicas de conduta ética. Na ausência de orientação, é natural que cada corporação de servidores termine construindo suas próprias regras não escritas de comportamento ético, mais voltadas para os interesses da própria corporação do que para o interesse público geral. É um fenômeno sociológico amplamente conhecido.

Membro do
Conselho de
Reforma do
Estado

A segunda advertência inicial é com relação ao fato de o tema central não ser a corrupção, ainda que se reconheça a freqüente ocorrência de escândalos, principalmente nas esferas do Executivo e do Legislativo, como um fator político, não podendo ser subestimado. De fato, constata-se em quase todos os países que a preocupação com a ética no governo torna-se mais acentuada na esteira de episódios de corrupção protagonizados por administradores e personalidades públicos.

As figuras jurídicas abrangidas pelo conceito de corrupção encontram-se todas capituladas no Código Penal e na legislação administrativa correlata. Pouco se poderia inovar nessa matéria, salvo o eventual surgimento de novos tipos de delito no campo jurídico.

Pode-se investigar as causas do aumento da corrupção e questionar a ineficiência dos mecanismos atuais destinados à sua detecção e repressão. No entanto, todos nós sabemos quais são as principais formas de corrupção.

Entretanto, a mesma clareza não existe com relação às situações que podem, sem caracterizar crime em sentido estrito, constituir infração de princípios éticos. Trata-se de uma zona cinzenta muito mais ampla e complexa, que se localiza entre os atos aparentemente normais de conduta dos servidores — mas que podem encerrar, em determinadas circunstâncias, um desvio do padrão ético desejável — até situações mais sérias de transgressão, que merecem ser reprimidas, ainda que não constituam crime pelas leis penais e administrativas.

2. Aspectos políticos

Não obstante, o imperativo do aprimoramento da conduta ética do servidor público assumiu uma importância política inquestionável em nossos dias. De fato, a opinião pública, manifestada de maneira espontânea ou condicionada pelos meios de comunicação, é concordante de que o grau de obediência a princípios éticos é muito baixo no serviço público. Nesse sentido, as freqüentes denúncias de corrupção estimularam na sociedade essa percepção.

Algumas pesquisas recentes de opinião revelam que o cidadão brasileiro tem um conceito negativo a respeito da conduta ética da classe política. Ainda que tais pesquisas tenham se cingido à opinião sobre o universo parlamentar, é lícito presumir que a mesma opinião negativa se estenda, ainda que em diferentes graus, à conduta ética nas esferas do Executivo e do Judiciário.

Pouco importa, para fins desta análise, se a opinião pública é fundada, infundada ou meramente preconceituosa. Importante é a opinião em si mesma, pois revela um ceticismo intrínseco do povo em relação ao padrão ético do aparelho de Estado. Sem dúvida, a persistência de uma visão negativa sobre

a conduta do setor público é preocupante em si mesma, pois alimenta o descrédito a respeito do próprio regime democrático de governo.

É provável que esse conceito negativo derive, em larga medida, da baixa qualidade dos serviços públicos. A associação entre maus serviços e conduta eticamente inadequada é certamente inevitável, até porque, na percepção popular, um mau serviço é “moralmente” condenável. O que não impede — ao contrário, exige — que se dê relevo especial às questões concernentes à ética no setor público.

Outro fator que alimenta o descrédito na conduta ética do governo é a percepção generalizada de que casos graves de transgressão não são punidos, ou quando o são, as punições ficam aquém do desejo de justiça da sociedade. Mais uma vez, repita-se, não se trata de saber se a opinião pública está correta ou equivocada, mas simplesmente de constatar que um clima de opinião pessimista é, neste momento, uma variável de enorme importância para o governo e para o regime democrático.

Na realidade, a multiplicação de leis e decretos rigorosos, de caráter penal, não contribuiu para modificar o mau conceito da sociedade sobre a conduta ética no setor público. Ao contrário, quanto maior o rigor das leis, maior é a dificuldade de, dentro das regras de direito penal, configurar o delito e portanto aplicar sanções. Neste caso, o rigor excessivo termina alimentando perversamente o conceito negativo.

A opinião pública negativa sobre a conduta dos governos é antiga e conhecida. No entanto, foi a partir de 1992, com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor e o escândalo do orçamento, que essa opinião se exacerbou e se generalizou. Desde então, incidentes pontuais de transgressão de normas éticas (mesmo que infundados) e o oportunismo político na exploração desses episódios transformaram-se em argumentos de reforço da imagem negativa que a opinião pública faz do governo.

Ainda que se abstraia o oportunismo político, inevitável nas circunstâncias atuais, está claro que o governo federal não conta com instrumentos políticos e jurídicos para dar solução adequada sequer aos episódios pontuais de acusação de quebra de conduta ética por detentores de cargos públicos.

O desgaste é duplo. Desgasta-se o governo, porque tarda em tomar decisões e, quando as toma, é em geral para satisfazer a opinião pública; desgastam-se os detentores de cargos públicos que, com frequência, injustamente, têm sua reputação moral e profissional atingida.

Pela falta de nitidez do que é adequado ou inadequado em matéria de comportamento ético, cria-se para o governo um novo problema: a dificuldade de recrutar profissionais competentes de fora do setor público. Ora, cada vez mais o governo terá de contar com a colaboração de técnicos oriundos do setor privado, o que torna ainda mais urgente que se enfrente o problema.

No polo inverso, cada vez mais, detentores de cargos públicos deixam o Estado para trabalhar em organizações privadas, o que coloca o desafio de regular o relacionamento de ex-funcionários com os órgãos de governo a que estiveram ligados, às vezes, por muitos anos.

Evidentemente, não será impedindo a mobilidade profissional que se irá atacar a questão ética no serviço público.

3. Dimensão cultural

O tema da ética no governo é vastíssimo, e por isso não comporta solução única e global. Com efeito, os problemas éticos são distintos, quando se trata do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Além disso, não se esgota no plano legislativo, uma vez que nem todo comportamento eticamente inadequado pode ser reduzido a uma norma e a uma sanção específica de caráter penal. A observância de padrões de conduta adequada por servidores públicos — como bem demonstra o “Relatório Nolan”, de 1995, elaborado pelo Parlamento britânico — é principalmente uma questão cultural que implica um trabalho pedagógico de permanente esclarecimento e persuasão do funcionalismo público.

Por certo, o aprimoramento dos mecanismos de detecção e repressão de infrações — em especial as mais graves — é recomendável e, para tanto, existem leis em abundância. Primordialmente no campo do Judiciário, reconhece-se a dificuldade prática de chegar-se, dentro do ordenamento jurídico em vigor, pela via da repressão, a melhorar de maneira rápida e significativa a conduta ética no setor público e a reverter o atual ceticismo público a esse respeito.

4. Dimensão econômica e administrativa

A questão salarial no setor público tem relevância específica para o tema da ética. Nas últimas duas décadas, o serviço público vem perdendo terreno — em especial nos níveis decisórios mais altos da administração — para o setor privado. Este, não só oferece salários maiores, como também uma série de *fringe benefits* de enorme importância para os empregados: aposentadoria complementar, seguro de saúde, assistência médica e escolar, fundo de garantia etc.

Com efeito, a baixa remuneração nos níveis superiores da administração é apontada como uma das principais causas da deterioração da conduta ética no serviço público. Gary S. Becker, professor da Universidade de Chicago e prêmio Nobel em 1992, lembrou em recente artigo publicado na revista *Business Week* (3.11.1997) que na China Imperial os magistrados recebiam remuneração extra para alimentar sua honestidade. Hong Kong e

Singapura praticam hoje em dia essa política de pagar bem os funcionários para assegurar bom nível de observância ética.

Acresce, ainda, que nos últimos anos, diante da crise fiscal que atingiu em cheio a administração pública, as condições de trabalho do servidor se deterioraram de maneira significativa. Uma delas, de grande importância, foi o declínio do sistema do mérito e, assim, a perda de perspectiva de ascensão profissional.

Além disso, deve-se lembrar a campanha de descrédito da administração pública, iniciada no governo Collor, que colocou o funcionário público na injusta condição de bode expiatório da crise do aparelho de Estado.

Outro fator menos visível, porém não menos relevante, é a completa ausência de orientação dos servidores sobre questões éticas. Note-se, como prova dessa despreocupação, que as comissões de ética previstas no Código de Ética dos Servidores Civis, de 1994, jamais foram criadas.

5. A experiência recente de outros países

Diversos países em diferentes graus de desenvolvimento econômico vêm tomando iniciativas no campo da ética no serviço público. Estudo recente da OCDE sobre nove países revela não apenas o crescente interesse dos poderes públicos de pôr em prática instrumentos de controle da conduta ética dos servidores públicos e de promoção de valores éticos no serviço público, mas também de responder às exigências de transparência do processo decisório governamental por imposição da sociedade.

Dadas as diferenças históricas e culturais desses países e a diversidade de modelos jurídicos e de organização do setor público, essas iniciativas não são obviamente idênticas, como distintas são as ênfases e estratégias adotadas.

Para fins didáticos, as medidas no campo ético, avaliadas pela OCDE, podem ser agrupadas em três grandes categorias:

a) alguns países direcionam sua estratégia para a revisão abrangente do quadro institucional e de procedimentos, com vistas a identificar as deficiências existentes na administração das questões éticas; é o caso da Inglaterra, da Noruega, dos Países Baixos, da Finlândia e dos Estados Unidos;

b) outros países — em particular a Austrália e a Nova Zelândia — dirigiram suas estratégias para o contexto de reformas da administração pública, nas quais a questão ética é tratada apenas como parte de novos modelos gerenciais e de novas políticas de recursos humanos;

c) numa terceira categoria, estão países como México e Portugal, que adotaram medidas no campo ético, a partir de um contexto em que inexistia o arcabouço jurídico necessário, ou em que este não era observado.

São apresentadas abaixo, rapidamente, algumas características da iniciativas adotadas:

Compromisso político — Entre alguns aspectos comuns a salientar, tem especial relevo o compromisso político dos governos com o processo de revigoramento da conduta ética. Inglaterra, Estados Unidos, Noruega e Países Baixos trataram de dar uma certa envergadura às iniciativas políticas, como forma de mobilizar o funcionalismo e sensibilizar a opinião pública.

Nessa mesma direção, a Austrália lançou um “Guia de Responsabilidades Ministeriais” para ser distribuído às autoridades empossadas na cúpula dos ministérios.

Outra manifestação tangível do compromisso político é a alocação de recursos materiais e humanos adequados para garantir a montagem e sustentação de uma estrutura gerencial no campo ético.

Arcabouço jurídico — Também no campo jurídico, há diferenças importantes entre os países. Em todos, porém, existe a preocupação de distinguir as transgressões de natureza penal daquelas apenas de caráter administrativo ou civil.

Em todos os países, o tratamento processual da infração ética observa a separação entre o processo penal, de um lado, e o administrativo, de outro. Há, no entanto, diferenças em relação a quem cabe investigar ou acionar a justiça.

Transparência — Outra preocupação compartilhada pelos países estudados pela OCDE é no sentido de criar ou valorizar dispositivos legais e procedimentais destinados a conferir crescente transparência às ações governamentais, de forma a permitir que a sociedade delas tome conhecimento mais fácil. Com isto reforça-se a prestação de contas (*accountability*) inclusive no plano ético.

Ombudsman — Em certos países, a capacidade de controle externo foi reforçada pela figura do *Ombudsman*, que tem a incumbência de receber e investigar denúncias. Numa linha paralela, há iniciativas destinadas a permitir que o próprio funcionário possa denunciar irregularidades, com garantias de confidencialidade e proteção (*whistle-blowing*), ou buscar aconselhamento.

Códigos de conduta — Também nesta matéria, o tratamento varia de país para país. Alguns países editaram códigos de conduta de caráter geral nos últimos anos (Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido, Estados Unidos e Portugal). Noruega e Países Baixos descentralizaram suas iniciativas e determinaram que cada órgão preparasse seu próprio código.

Educação e treinamento — Programas de treinamento no campo ético têm recebido crescente atenção nos países pesquisados. Relatórios apresentados indicaram que nem a legislação, nem os procedimentos administrativos, nem os padrões de conduta exigidos são do pleno conhecimento

do servidor — fato que revela a necessidade de um trabalho pedagógico de difusão das normas éticas entre os servidores.

Órgãos coordenadores de questões éticas — Há grande variedade de órgãos encarregados de questões éticas nos países pesquisados: comitês parlamentares e ministeriais ou mesmo agências independentes. Suas funções podem variar entre fiscalização, aconselhamento ou promoção, assim como a combinação de todas elas. Mais comuns são as instâncias de aconselhamento ou consultoria, havendo um órgão coordenador de assuntos éticos que supervisiona a função dos órgãos setoriais.

Infraestrutura Ética — O estudo da OCDE aqui mencionado, por meio de seu *Public Management Service*, identificou razoável homogeneidade de valores e objetivos, visados pelos diferentes países-membros pesquisados, no sentido do aprimoramento ético de seus serviços públicos. O mais importante no estudo foi o desenvolvimento de uma ferramenta para a análise da forma pela qual a ética e a conduta no serviço público são administradas. É a chamada Infraestrutura Ética, composta dos seguintes elementos:

- a) arcabouço legal;
- b) mecanismos referentes à responsabilidade (*accountability mechanisms*);
- c) participação e escrutínio público (vigilância da sociedade e dos meios de comunicação);
- d) compromisso político;
- e) códigos de conduta;
- f) socialização profissional (educação e treinamento);
- g) condições de serviço (ambiente e moral do serviço público);
- h) existência de órgão coordenador de ética.

6. Novos marcos para uma política da ética no setor público

Parece-me claro que qualquer nova política de promoção da ética no serviço público deve focar, antes e com maior ênfase, medidas de cunho prático e ações efetivas — tanto de prevenção quanto de repressão — do que novas iniciativas de natureza legislativa. Isto porque: primeiro, do ponto de vista do servidor, há uma certa fadiga e mesmo irritação do funcionalismo, em países desenvolvidos, com o excesso de normas que lhe são impostas. A percepção é de que não somente se exige do servidor que ele trabalhe com maior eficiência, menores recursos e remuneração insuficiente, mas também que o faça sob o manto da suspeita permanente de transgressões éticas. Segundo, no caso específico do Brasil, como já dito, generalizou-se a percepção de que a lei não é cumprida.

Portanto, tudo aponta para a conveniência de se buscar caminhos que conduzam à maior difusão dos preceitos vigentes e a um maior rigor na sua observância, do que o agravamento das penalidades — uma síndrome muito atual — pela via de novas iniciativas de leis repressoras.

Assim sendo, o foco do trabalho de restauração da ética do governo deve iniciar-se pela prevenção das infrações. O trabalho de prevenção pressupõe:

a) a fixação de regras claras de conduta geral, a serem observadas em toda a administração;

b) a identificação pormenorizada, por setor, órgão e função, de quais são os padrões éticos a serem observados pelos detentores de cargos de confiança e pelo corpo funcional de cada órgão de governo;

c) o acompanhamento sistemático, através de instrumentos próprios de auditoria, da observância dessas regras de conduta;

d) a criação de instrumentos institucionais pedagógicos de esclarecimento sobre o conteúdo de normas éticas;

e) o estabelecimento de regras flexíveis para correção de desvios verificados, principalmente quando se tratar de transgressões de menor potencial;

f) a transparência desses instrumentos, de tal forma que a opinião pública possa acompanhar a evolução dos trabalhos realizados.

O arcabouço jurídico brasileiro evidencia, de um lado, a existência de um conjunto numeroso de normas de caráter substantivo (Código Penal, Lei da Improbidade, Código de Ética de 1994) e, de outro, de normas processuais confusas ou simplesmente inoperantes.

Do ponto de vista substantivo, menciono alguns aspectos que, a meu juízo, terão de ser enfrentados, nos planos substantivo e processual, no futuro próximo:

6.1. Quarentena e impedimentos

É inevitável que caminhemos para formas de controle de atividades profissionais pós-serviço público, tal como se verifica em outros países. Recentemente, as leis que criaram as agências reguladoras de serviços públicos (energia elétrica, telecomunicações e petróleo) prevêm a quarentena para os diretores. Há, porém, uma série de outras áreas em que ainda não existem regras de quarentena, como é o caso do setor financeiro.

O risco oposto é o de fingir que certas atividades não existem, para não se ter que regulá-las. É o caso do *lobby*, que todo mundo sabe que existe, mas não é regulado.

O conceito da quarentena é fácil de compreender e difícil de aplicar-se na prática. Algumas perguntas ajudam a mostrar o grau de complexidade do assunto:

a) quais as áreas de governo a serem submetidas ao regime de quarentena?

b) deve o ex-funcionário receber o equivalente ao salário do último cargo durante a quarentena?

c) em que nível da administração deve-se aplicar a quarentena? Níveis DAS-5 e superiores? Diretores de autarquias? Diretores de estatais?

d) devem as Forças Armadas ser incluídas?

e) qual o prazo de duração da quarentena? Deve ser flexível?

A experiência mostra que a razoabilidade dessas normas deve ser buscada a partir da realidade cultural, econômica, social e administrativa de cada país. Nos Estados Unidos, onde é grande o trânsito entre o setor público e o setor privado, a ênfase está no controle do uso de informações por quem trabalhou no governo; na França, onde é mais comum o recrutamento por empresas privadas de ex-funcionários públicos, a ênfase é no impedimento de trabalho em empresas cujas atividades tenham estado na alçada funcional do ex-servidor.

No caso específico do Brasil, é comum o recrutamento pelo governo dar-se no meio acadêmico, sendo freqüente o ex-acadêmico e ex-administrador público passar a trabalhar no setor privado.

Ainda no Brasil, em que o mercado de trabalho não alcançou níveis de diversificação semelhante aos dos países industrializados, é justo criar impedimentos que dificultem excessivamente a reinserção do indivíduo no mercado de trabalho?

A resposta é que aqui deve-se partir para fórmulas flexíveis de tratamento de impedimentos e quarentenas, buscando sempre evitar generalizações.

Um dos riscos a evitar, neste tema, é o de ceder à tentação de criar regras por demais rígidas, para aplacar o anseio social por moralização do serviço público.

No caso dos impedimentos, também me parece que a flexibilidade deveria ser a regra. Desde logo, descarto como indesejável no Brasil o impedimento definitivo. Também entendo que seria de toda conveniência criar-se uma instância consultiva (obrigatória, no caso da França), à qual o ex-servidor possa recorrer para esclarecer situações não inteiramente elucidadas em lei e nos regulamentos.

6.2. Transparência

Numa sociedade em que o Estado sempre foi grande, centralizador e autoritário, a transparência do processo decisório é elemento crítico para assegurar um nível adequado de desempenho ético. No nosso caso, a tradição longamente estabelecida é justamente no sentido oposto: praticar

o mínimo de transparência, de forma a assegurar à autoridade que decide o máximo de liberdade para deliberar.

Um progresso importante no sentido da transparência do processo decisório foram as leis criadoras dos órgãos reguladores: em todas as três, está previsto o mecanismo de consulta pública, e, na Lei do Petróleo, todas as sessões deliberativas do respectivo colegiado devem ser abertas ao público.

Resta, porém, regular os procedimentos de contato dos interessados com o órgão regulador, de forma a evitar qualquer tipo de conversa ou entendimento secreto ou exclusivo.

6.3. Normas processuais

Como visto, o nosso problema não decorre da falta de leis, que temos de sobra, mas principalmente da ausência de implementação efetiva das leis existentes. Não obstante, em certos casos, como de quarentena e impedimento, a edição de lei é constitucionalmente inevitável. Mas, em muitos outros aspectos pertinentes à conduta ética do servidor, a matéria poderia ser regulamentada diretamente pelo Executivo, como explicarei a seguir.

Assim, a tarefa mais urgente e relevante seria a de se implantarem mecanismos processuais destinados a acolher denúncias e apurar infrações. As opções mais prontamente disponíveis seriam:

a) reativar a comissão do Ministério da Justiça, contemplada em Decreto de 4 de janeiro de 1993;

b) criar as comissões de ética em cada órgão, como previstas no Código de Ética de 1994;

c) numa etapa posterior, poder-se-ia cogitar de implantar a Ouvidoria Geral, já prevista, mas cuja implantação depende de lei.

Tenho dúvida, no entanto, se vale a pena vestir roupa nova em instituições sem prestígio prévio. Há, pois, que se considerar outros instrumentos alternativos mais modernos.

6.4. Órgão de coordenação

Em qualquer hipótese, entendo que deveria ser instituído um órgão ou autoridade de coordenação, de maneira a viabilizar uma política geral de tratamento de questões éticas no Executivo. Esse órgão deveria estar situado o mais próximo possível do Presidente da República, tendo em vista o seu caráter eminentemente multi-setorial e político, dele recebendo ordens, e a ele se reportando.

Importante também, é que a política em matéria de aprimoramento ético do serviço público seja, numa primeira etapa, menos punitiva e mais esclarecedora e difusora de princípios e regras éticas.

6.5. Promoção e difusão dos valores éticos

Idealmente, deveria existir na administração federal um órgão incumbido da promoção e difusão de valores éticos, que funcionaria também como instância normativa para solução de questões que não possam ser resolvidas no âmbito de cada órgão ou ministério. É imprescindível evitar, a qualquer preço, que o controle ético torne-se inquisitorial e, portanto, anti-democrático.

Uma questão que se põe, de natureza econômica, é saber se, em tempos de redução de despesas governamentais, seria viável a criação de tal órgão, tendo em vista que se trataria de um programa de certa envergadura e que exige continuidade de esforços.

Esta é, porém, uma questão de natureza política. Cabe ao governo avaliar se o aprimoramento ético deve ou não receber tratamento prioritário neste momento. Se for prioritário, é possível conceber um programa com as características mencionadas, porém dimensionado de forma a reduzir ao máximo os investimentos necessários.

Por exemplo, a partir de um núcleo relativamente pequeno (como no caso do Canadá), seria possível dar início ao programa de aprimoramento ético, com custos inicialmente reduzidos. Seriam desde logo organizadas, em cada órgão ou ministério, reuniões e seminários setoriais, ou mesmo seminários itinerantes, o que por si só funcionaria como ponto de partida da tarefa de difusão, coleta de informações e, por conseguinte, de criação de uma clima mais propício à causa da ética entre os próprios servidores.

6.6. Providências imediatas

Como vimos, há uma série de providências que podem ser adotadas por iniciativa do Executivo que independeriam de aprovação de lei. Entre as providências imediatas, destaco as seguintes:

6.6.1. Normas éticas de adesão voluntária.

Aprovação pelo Presidente da República de normas éticas de adesão voluntária por funcionários de primeiro escalão do governo. Tratando-se de cargos de confiança, em caso de transgressão, o processo de destituição do servidor seria, por certo, menos complexo para o Executivo. Por exemplo, novos ministros de estado, no ato da posse, se obrigariam contratualmente a cumprir essas normas. A única punição, no caso, seria a demissão.

Essas regras éticas de adesão poderiam dispor sobre uma variedade de assuntos, tornando-se um aperfeiçoamento em relação à atual declaração de bens — sem dúvida precária e ritualística — pois o que mais importa, hoje em dia, é conhecer melhor os interesses financeiros dos servidores, mais que o seu patrimônio puro e simples.

6.6.2. Transparência do processo decisório

Por meio de decreto presidencial, ou até mesmo por ato do chefe da Casa Civil, seriam pormenorizadas as regras de transparência do processo decisório de certos órgãos e autoridades.

Por exemplo, seriam estabelecidas regras de convivência entre autoridades reguladoras e partes interessadas em processos e investigações. Hoje, com frequência, as partes mantêm audiências privadas com essas autoridades, sem que delas se guarde qualquer registro. Dependendo do caso concreto e do momento processual, as regras de convivência poderiam prever desde a obrigatoriedade de registro até, em situações mais sensíveis, a proibição de qualquer contato da autoridade com a parte interessada.

Essas normas de convivência seriam particularmente úteis no relacionamento das novas agências reguladoras com empresas prestadoras de serviços, concessionárias etc.

6.6.3. *Blind Trust*

O Presidente da República determinaria ao Banco Central estudos visando à criação do *blind trust*, como é conhecido nos Estados Unidos. Esse mecanismo contratual permite que uma pessoa nomeada para cargos sensíveis em matéria financeira — cujas decisões possam causar oscilações no mercado financeiro — constitua uma entidade administradora de seus ativos financeiros, a qual fica incumbida de administrar a respectiva carteira, sem o conhecimento do interessado.

Esses são apenas alguns exemplos. Insisto, finalmente, que qualquer iniciativa destinada ao aprimoramento ético no serviço público seja cercada do máximo de prestígio político. Daí minha insistência de que a missão seja atribuída a autoridade diretamente vinculada ao Presidente da República, como sua *longa mano*.

Nota

- ¹ Texto apresentado no seminário internacional “Encontro para promoção da ética no serviço público”, organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado — MARE, em conjunto com o Conselho da Reforma do Estado, em dezembro de 1997.

Contato com o autor: piquet@brnet.com.br

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à Administração Pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

Normas para os colaboradores

1. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequarem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Convite a resenhadores

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, Administração Pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

Nota aos editores

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.