

**CENAP**  
**CADERNOS**

---

---

# Recursos Humanos no Setor Público

---

Brasília  
dezembro de 1994  
volume 2, número 2

**Presidente da República Federativa do Brasil**  
ITAMAR FRANCO

**Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Administração Federal**  
ROMILDO CANHIM

**Presidente da Fundação Escola Nacional de Administração Pública**  
OG ROBERTO DÓRIA

**Diretores da ENAP**  
Maria Lisboa de Oliveira  
Renato Lóes Moreira  
Vera Lúcia Petrucci

**Coordenadora Geral do Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos**  
Adelaide Ramos e Côrte

## Cadernos ENAP

# Recursos Humanos no Setor Público

Conteúdo: Um novo paradigma para as relações de trabalho e a transição do cooperativismo para o pluralismo. Marcelo Viana Esteves de Moraes -- Práticas de gestão e classificação de cargos no serviço público federal: evolução e tendências. Luiz Alberto dos Santos -- Seguridade social do servidor público federal civil: uma análise crítica. Maria Helena Ribeiro IV. Capella -- A administração pública e os recursos humanos em um contexto de crise de Estado: algumas reflexões. Maria Helena Capella -- Impasses atuais e perspectivas para o sistema FGT/Lei Maria de Oliveira.

J. MORAES, Marcelo Viana Esteves de II. SANTOS, Luiz Alberto dos III.  
MARI, Maria Helena Ribeiro IV. CAPELLA, Maria Helena Capella V. OLIVEIRA, Jenusa

CDD: 354  
CDU: 35.081

Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos

Brasília-DF

1994

**Equipe Técnica****Diretoria Treinamento e Desenvolvimento - DTD**

CELINA ROMAGNOLLI DANTAS

JOSÉ LUIZ PAGNUSSAT

JOSÉ MENDES DE OLIVEIRA

MARIA AUXILIADORA VALE SEABRA

SÔNIA NAVES DAVID AMORIM

**Coordenação Editorial**

OSWALDO HENRIQUE PINTO DE FARIAS

**Revisão**

KELSEN DA CUNHA RAMOS

LUIZA HELENA MORAIS DA SILVEIRA MAGALHÃES

RENATO FERRAZ

**Editoração Eletrônica**

MILTON FURLAN

**Capa**

JOSÉ ANTONIO DE ARAÚJO

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS - Área 2-A - Brasília/DF

CEP 70610-900

Fone: (061) 245 7878

Fax: (061) 245 5498

© ENAP, 1994

**Tiragem:** 1.000 exemplares**Distribuição:** ENAP / Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos

Fone: (061) 245 6093

Recursos humanos no setor público. - Brasília : ENAP, 1994.

311r

59p. (Cadernos ENAP; v.2 n°2 )

Conteúdo: Um novo paradigma para as relações de trabalho: a transição do cooperativismo para o pluralismo/Marcelo Viana Estevão de Moraes - - Planos de carreira e classificação de cargos no serviço público federal: evolução e tendências/Luiz Alberto dos Santos - - Seguridade social do servidor público federal civil: uma análise crítica/Maria Helena Ribeiro Maier - - A administração pública e os recursos humanos em um contexto de crise do Estado: algumas reflexões/Leila Maria Corrêa Capella - - Impasses atuais e perspectivas para o sistema FGTS/Jerusa Alves de Oliveira.

I. MORAES, Marcelo Viana Estevão de II. SANTOS, Luiz Alberto dos III. MAIER, Maria Helena Ribeiro IV. CAPELLA, Leila Maria Corrêa V. OLIVEIRA, Jerusa Alves de.

CDD: 354

CDU: 35.084

**Cadernos ENAP** é uma publicação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública, que coloca à disposição de estudiosos das questões ligadas a administração pública documentos produzidos pela Escola.

# Sumário

<b>Apresentação</b> .....	5
<b>Um novo Paradigma para as Relações de Trabalho: a transição do corporativismo para o pluralismo</b> , <i>Marcelo Viana Estevão de Moraes</i> .....	7
<b>Planos de Carreira e Classificação de Cargos no Serviço Público Federal: evolução e tendências</b> , <i>Luiz Alberto dos Santos</i> .....	15
<b>Seguridade Social do Servidor Público Federal Civil: uma análise crítica</b> , <i>Maria Helena Ribeiro Maier</i> .....	33
<b>A Administração Pública e os Recursos Humanos em um Contexto de Crise do Estado: algumas reflexões</b> , <i>Leila Maria Corrêa Capella</i> .....	43
<b>Impasses Atuais e Perspectivas para o Sistema FGTS</b> , <i>Jerusa Alves de Oliveira</i> .....	53



# Apresentação

A Transição do Corporativismo para o Pluralismo

O desenvolvimento dos recursos humanos exige ações integradas de todos os setores da sociedade, que privilegiem a dimensão humana do servidor público.

Aos cidadãos cabe pressionar as instituições públicas para que os serviços por elas prestados sejam eficientes. Da administração pública exige-se uma ampla reforma, a começar pelos padrões éticos que estabelecem as interfaces Estado/servidor.

Relações de trabalho, planos de carreira, seguridade social para servidores públicos, entre outros, são temas que permanecem na mídia e têm ocupado freqüentemente a agenda do governo. Tendo considerável participação nessas discussões, a ENAP, na qualidade de fórum de reflexões e debates, dedica este número dos Cadernos ENAP à veiculação de trabalhos que visam contribuir para a melhoria da gestão governamental na área de recursos humanos.

Marcelo Viana E. de Moraes ressalta que a Constituição de 1988, mesmo assegurando a autonomia das entidades sindicais, pecou por não democratizar as relações entre capital e trabalho e entre os sindicatos e seus representados. Daí propõe, entre outras coisas, o fim da unicidade sindical e da contribuição sindical compulsória.

As experiências sobre a organização dos cargos públicos no Brasil em sistemas de cargos são relatadas em artigo de Luiz Alberto dos Santos. Nele, o autor alerta que a implementação desta política não pode ser tratada com visão imediatista ou corporativista.

Em trabalho sobre seguridade social, Maria Helena Ribeiro Maier mostra que para o servidor público a seguridade não é privilégio, muito menos benesse.

Além de ser contribuinte obrigatório, ele faz jus a poucos benefícios.

Leila Maria Corrêa Capella, por sua vez, apresenta a área de recursos humanos no contexto da crise do Estado brasileiro e ressalta que qualquer reforma a ser feita deve ter objetivos sociais claros. Só assim, o quadro de deterioração em que se encontra essa área poderá ser atenuado.

Jerusa Oliveira faz estudo sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para mostrar seus problemas e propor um redirecionamento de gestão onde, via descentralização administrativa, a sociedade possa aproximar-se das decisões em relação a ele tomadas.

*Og Roberto Dória*  
Presidente da ENAP



# UM NOVO PARADIGMA PARA AS RELAÇÕES DE TRABALHO

## *A Transição do Corporativismo para o Pluralismo*

**MARCELO VIANA ESTEVÃO DE MORAES**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e  
Secretário da Previdência Social/MPS

### RESUMO

**P**ara que se constitua um sistema moderno e democrático de relações de trabalho no Brasil é fundamental que sejam abolidos o poder normativo e a magistratura classista da Justiça do Trabalho, a unicidade sindical e a contribuição sindical compulsória.

Nesse contexto, o modelo corporativista e o paradigma pluralista são analisados e confrontados com vistas à melhoria do Estado e da sociedade.

determinação legal dos níveis de salários nominais e dos direitos trabalhistas, o arbitramento compulsório dos conflitos trabalhistas pela Justiça do Trabalho, a hipertrofia repressiva do Ministério do Trabalho e a abundante regulamentação do exercício de atividades profissionais.

Hoje, é preciso concluir, mediante alteração do texto constitucional e revisão da legislação ordinária, a transição para um paradigma pluralista, capaz de responder aos desafios do processo de inovação tecnológica e organizacional das unidades produtivas, de reestruturação competitiva da economia e de democratização da sociedade brasileira.

Este modelo pluralista consubstancia-se na ampliação da autonomia dos agentes econômicos no mercado de trabalho, na liberdade de organização sindical, na contratação coletiva articulada, na flexibilização pactuada do aparato legal juslaboralista e na constituição de mecanismos de representação dos trabalhadores na empresa e de participação nos seus lucros e na sua gestão.

A instituição de um padrão relacional entre capital e trabalho fundado na negociação coletiva das questões referentes a emprego, renda e direitos sociais tem sido inviabilizada pela atuação normativa do judiciário trabalhista e pela atual estrutura de organização sindical.

A intervenção normativa da Justiça do Trabalho nos conflitos trabalhistas induz as lideranças classistas, de trabalhadores e de empresários, a jogar para as respectivas platéias, com radicalização de posições e comportamentos irresponsáveis, que

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 representou um grande avanço ao assegurar a autonomia das entidades sindicais perante o Estado, mas pecou por não democratizar as relações entre capital e trabalho e entre os sindicatos e seus representados, mantendo resquícios do modelo corporativista autoritário, de inspiração fascista.

O modelo corporativista sempre conferiu especial enfoque ao papel tutelar e paternalista do Estado na proteção das relações individuais de trabalho, recusando legitimidade aos conflitos entre capital e trabalho. Em consequência, cerceava o direito de greve, atrelava a organização sindical ao Estado e inviabilizava a negociação e a contratação coletivas.

Esse sistema engendrou uma rígida regulação do mercado de trabalho, mediante a

alienam a disputa entre as partes de qualquer base fática relacionada com o excedente econômico efetivamente verificado.

A contratação coletiva não pode prosperar também em um ambiente pouco competitivo, onde os interlocutores, em regra, carecem de legitimidade em função da escassa representatividade.

Com efeito, a permanência da unicidade sindical e da contribuição compulsória tem permitido a perpetuação de entidades com rarefeita inserção junto às bases; a manipulação de colégios eleitorais, com restrições para filiação; e a transformação dos sindicatos em aparelhos subordinados a pelegos vitalícios ou a vanguardas iluminadas, ambos distantes dos anseios dos supostos representados.

É necessário por fim também à figura excrescente dos juizes classistas, sinecura de cooptação sindical cuja finalidade é assegurar, à custa do erário, polpudos salários e aposentadorias privilegiadas a clientelas em geral desqualificadas para o exercício de funções judicantes.

Com essas reformas, urgentes e inadiáveis, será possível avançar rumo a um modelo democrático de relações de trabalho que assegure a prevalência da autocomposição nos conflitos trabalhistas, a flexibilização negociada da regulamentação laboral e a instituição de mecanismos que confirmem efetivo suporte e garantia à atividade sindical legítima e representativa, conforme o preconizado nas Convenções nº 87, 98 e 135 da Organização Internacional do Trabalho.

## 2. O MODELO CORPORATIVISTA

As relações de trabalho no Brasil, nos últimos cinqüenta anos, têm sido reguladas basicamente pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e por uma farta legislação derivada subsequente, cujas origens remetem aos anos 30 e ao Estado Novo.

No campo das relações coletivas de trabalho, os Títulos V e VI da CLT demarcaram os parâmetros do modelo corporativista de organização sindical, que começou a ser implantado em novembro de 1930, com a criação do Ministério do

Trabalho, e com a sujeição, a partir de março de 1931, da estrutura sindical ao controle governamental.

O referido arcabouço jurídico-institucional fundava-se na recusa da legitimidade dos conflitos entre capital e trabalho. O elemento central do ideário corporativista residia na concepção de que as forças econômicas deveriam submeter-se ao Estado, enquanto instância suprema de regulamentação, de modo que, sob sua inspiração, fosse promovido o interesse nacional.

Constituíam-se linhas básicas da concepção corporativista, previstas na Carta Constitucional de 1937:

- a) a imposição de uma estrutura vertical à organização sindical - o sistema confederativo - que submetia as entidades patronais e trabalhistas ao Ministério do Trabalho, situado no topo do modelo piramidal;
- b) as entidades sindicais eram extensão do aparelho estatal e a representação das categorias, profissionais ou econômicas, decorria de uma delegação do Estado;
- c) o conceito de categoria era utilizado para classificar e organizar grupos profissionais e econômicos conforme os desígnios políticos do governo, que efetuava o enquadramento sindical por meio de comissão específica;
- d) a proscrição do conflito entre capital e trabalho cerceava a autonomia sindical e o direito de greve, impondo a Justiça do Trabalho como instância legal para a resolução das disputas.

Com base nesses princípios gerais, foi edificada uma estrutura sindical caracterizada pelos seguintes aspectos:

- a) unicidade sindical como princípio reitor da organização sindical - apenas uma entidade sindical, autorizada pelo Estado, detinha o monopólio da representação de determinada categoria profissional ou econômica, em uma base territorial definida;

- b) estruturação das entidades sindicais em um sistema hierárquico, constituído pelos sindicatos, em nível local, pelas federações, em âmbito estadual / regional, e pelas confederações, órgãos de cúpula de abrangência nacional;
- c) submissão das entidades sindicais à intervenção e à interferência do Ministério do Trabalho, através dos mecanismos de registro dos sindicatos, fiscalização da gestão e da contabilidade, destituição das diretorias ou expulsão de trabalhadores sindicalizados, havendo ainda uma definição prévia de suas competências e atribuições;
- d) criação de mecanismos compulsórios de custeio das entidades sindicais: o imposto sindical.

Assim, em síntese, inexistia espaço para o exercício da autonomia coletiva das partes, fossem empregadores ou trabalhadores. O modelo era rígido e de caráter público. O Estado definia quem seria representado e quem representaria. Classificava empregados e empregadores em categorias pré-determinadas, de modo arbitrário. Autorizava o funcionamento do sindicato, restringia suas funções, credenciava-o como único representante da categoria, intervinha em seus assuntos internos e inviabilizava uma efetiva atuação em defesa dos interesses dos representados.

Nesse contexto, em face da ausência das condições mínimas que permitissem a ação autônoma do capital e do trabalho na definição das normas que melhor lhes conviessem por meio da negociação coletiva, desenvolveu-se progressivamente um amplo aparato legislativo de regulamentação do mercado de trabalho, que conferia especial enfoque às relações individuais e à ação tutelar do Estado na proteção dos direitos trabalhistas.

Entretanto, embora o modelo corporativista e autoritário tenha prevalecido durante cinco décadas, sobrevivendo incólume à redemocratização de 1946 e aos governos militares pós 64, ele foi sendo progressivamente erodido em suas bases de sustentação.

Essa erosão decorreu da crescente complexidade do tecido social brasileiro, da urbanização de parcelas progressivamente maiores da população, da acelerada transformação da base econômico-industrial, da diversificação da estrutura produtiva e da democratização do sistema político a partir do final da década de 70.

Com efeito, a transição democrática na virada dos anos 70 e início dos anos 80 implicou a alteração dos papéis e funções dos principais atores na cena política brasileira, com a ascensão, de modo fulminante e surpreendente, do movimento sindical. Além das reivindicações de caráter marcadamente econômico, ganhou relevo também, no decorrer da década de 80, uma pauta de natureza política que incluía entre os pleitos a garantia do direito de greve e da liberdade e autonomia sindical.

### 3. AVANÇOS E RECUOS NA TRANSIÇÃO PARA UM NOVO MODELO

A promulgação da Constituição de 1988 representou importante avanço no sentido da emancipação do sindicalismo em face do Estado, bem como do pleno reconhecimento do direito de greve. Entretanto, por outro lado, consolidou arcaísmos como a imposição vertical da unicidade e do monopólio de representação sindicais, a manutenção das contribuições compulsórias para o financiamento dos sindicatos e a atribuição normativa da Justiça do Trabalho, entre outros óbices.

A Constituição assegurou a autonomia das entidades sindicais perante o Estado, revogando o arcabouço legal intervencionista que lhes atribuía natureza eminentemente assistencial e as submetia à supervisão do Ministério do Trabalho. O Art. 8º da Constituição, em sua essência, consagrou o princípio da liberdade de associação sindical, a despeito de algumas indesejáveis limitações contidas em seus incisos, rompendo com o cordão umbilical que vinculava os sindicatos ao poder Público e conferindo-lhes, assim, personalidade jurídica privada.

Extintos o enquadramento sindical e a comissão encarregada de efetuar-lo, compete hoje aos próprios interessados, trabalhadores ou empregadores, definir o âmbito das representações profissionais ou econômicas e a abrangência das bases territoriais de suas entidades, registrando-as no cartório de registro civil de pessoas jurídicas.

Esse tem sido o entendimento jurisprudencial dominante, partilhado pelo Ministério do Trabalho, cujo Arquivo de Entidades Sindicais Brasileiras - AESB não tem caráter autorizativo e tampouco confere personalidade jurídica específica em relação aos sindicatos, tratando-se, simplesmente, de um cadastro provisório para fins de publicidade.

Dessa maneira, a representatividade e a legitimidade das entidades sindicais devem decorrer da manifestação de vontade dos próprios interessados, cabendo aos mesmos, primordialmente, a resolução dos conflitos de representação.

No entanto, o texto constitucional, ao manter resquícios da velha ordem, pecou por não ter democratizado, de pronto, as relações entre os sindicatos e seus representados.

A perpetuação de entidades com rarefeita inserção junto às bases, a manipulação dos colégios eleitorais com o estabelecimento de restrições para a filiação e a transformação dos sindicatos em aparelhos subordinados a pelegos vitalícios ou a vanguardas iluminadas, ambos distantes dos anseios dos representados, decorrem de um contexto no qual associa-se à rigidez da unicidade a permanência de contribuições sindicais compulsórias. A representatividade do sistema sindical fica comprometida, pois o sindicalizado é não apenas dispensável, como transforma-se, surpreendentemente, em uma anomalia incômoda para os dirigentes.

Verifica-se que o sistema vertical autoritário de organização sindical, ainda existente, é pouco permeável à competição, ao contrário da saudável disputa hoje vigente entre as centrais sindicais. As centrais sindicais são expressão de um modelo alternativo de organização horizontal dos sindicatos de base, que surge em decorrência da ação autônoma de parcelas expressivas do movimento sindical em face do Estado.

Vale assinalar que os doutrinadores que insistem na existência de uma personalidade jurídica especificamente sindical consideram as centrais sindicais simples associações civis, situando-as a margem da estrutura sindical legalmente reconhecida. Entretanto, estas entidades constituem hoje o pólo mais dinâmico do sindicalismo nacional, tendo capitaneado importantes mudanças no sentido de uma inserção mais efetiva dos trabalhadores nos processos decisórios, em diferentes níveis.

As centrais sindicais de maior relevância na atualidade do sindicalismo brasileiro são a Central Única dos Trabalhadores - CUT e a Força Sindical. Ambas disputam a hegemonia no movimento sindical e suas atuações mais recentes parecem apontar para um maior grau de maturidade e para a adoção de estratégias mais racionais e pragmáticas. A Força Sindical aglutina os segmentos do chamado *sindicalismo de resultados*, superando o economicismo que marcou suas formulações originais. A CUT, comandada por um bloco majoritário chamado Articulação, tem alterado o eixo de suas ações, afastando-se de orientações de matriz leninista.

Nesse sentido, novos temas são inseridos na agenda trabalhista dos anos 90.

O movimento sindical dos trabalhadores começa a dirigir suas atenções para itens novos: flexibilização das relações coletivas e individuais de trabalho, incremento e reforço dos procedimentos de negociação coletiva entre capital e trabalho, advento de novas tecnologias com impactos na organização das unidades produtivas e nos níveis de emprego, informalização de segmentos expressivos do mercado de trabalho com reflexo nos níveis de sindicalização, aceleração dos processos de integração econômica em nível regional (MERCOSUL) e global, entre outros.

Deve ser ressaltado, por oportuno, o esforço empreendido pelas centrais sindicais, ainda que de forma embrionária, no sentido de formular alternativas no campo das políticas econômicas, sociais e ambientais.

O quadro mais geral que conforma a atual situação das relações de trabalho no Brasil e de seu subsistema sindical reside exatamente na transição do

modelo autoritário e corporativista para um paradigma democrático e pluralista.

○ modelo corporativista encontra-se em franco declínio, tendo em vista sua incapacidade para adaptar-se às mudanças políticas, sociais e econômicas verificadas na atualidade.

○ corporativismo, sob diversos aspectos, colide com o arcabouço liberal-democrático que regula as instituições do país. Outrossim, houve um incremento da capacidade de pressão política e sindical das camadas assalariadas, com o surgimento de novas forças atuantes no meio sindical. A crescente heterogeneidade do sistema econômico acarreta a obsolescência do aparato legal regulador e estimula trabalhadores e empregadores a recorrerem à negociação direta, o que exige entidades sindicais efetivamente representativas.

Por fim, assinala-se também uma crescente disfuncionalidade do Estado clientelista, com o decréscimo de sua capacidade de cooptação.

#### **4. DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DAS RELAÇÕES DO TRABALHO**

○ contexto de reestruturação competitiva da economia brasileira impõe uma revisão do papel do Estado e do arcabouço jurídico-institucional que regula o mercado de trabalho brasileiro.

As transformações estruturais em curso no cenário internacional apontam para o esgotamento dos modelos autárquicos de desenvolvimento e da moldura regulatória estatal tradicional, e assinalam a importância vital da rápida incorporação das inovações tecnológicas aos processos de produção e gestão empresariais.

A crescente exposição do parque produtivo nacional à competição internacional exige um esforço adicional visando incrementar a capacitação tecnológica e os níveis gerais de produtividade e qualidade da economia. A celeridade do processo

adaptativo guarda relação direta com a instituição de um novo padrão de relacionamento entre capital e trabalho e entre o setor público e o privado.

Uma avaliação do esforço empreendido nos últimos anos permite constatar que os avanços verificados no sentido da modernização do sistema econômico não se repetiram na esfera do subsistema trabalhista.

Entretanto, a reestruturação competitiva da economia e as mudanças requeridas nas matrizes tecnológicas e organizacionais das unidades produtivas só ressaltam a necessidade de acelerar a consecução de um modelo pluralista, centrado na ampliação da autonomia dos agentes econômicos no mercado de trabalho, na liberdade sindical, na contratação coletiva, na flexibilização do aparato legal vigente, na representação dos trabalhadores na empresa e em sua participação nos lucros e na gestão.

Esse salto qualitativo implica revisão do papel do Estado, com a reformulação das instituições e dos procedimentos vigentes no âmbito da Administração do Trabalho e do Judiciário Trabalhista, envolvendo a adoção de políticas de estímulo ao entendimento entre as partes por oposição à intervenção compulsória para a resolução dos conflitos.

A constituição de um sistema moderno e democrático de relações do trabalho no Brasil impõe, sob uma perspectiva legal, por um lado, a revisão dos resquícios corporativistas que contaminam o texto constitucional, por outro, uma legislação que confira efetivo suporte e garantia ao exercício da atividade sindical autêntica.

É fundamental que a Constituição Federal seja adequada, em sua totalidade, às diretrizes da Convenção nº 87, da Organização Internacional do Trabalho. Esta convenção fixa internacionalmente os princípios básicos da liberdade sindical, mas, infelizmente, não pode ser ratificada pelo Brasil até que a Constituição seja alterada.

A incorporação da referida convenção ao ordenamento jurídico interno implicaria sepultar, em definitivo, o sistema sindical corporativista, ou seja, eliminar a unicidade sindical e a contribuição compulsória.

Mas, para que capital e trabalho possam livremente negociar, em condições simétricas, devem ser proscritos todos os atos de iniciativa governamental ou patronal atentatórios à liberdade sindical, tais como a organização de sindicatos *amarelos*, obstrução ao exercício dos direitos inerentes à condição de sindicalizado por parte do empregado, demissão de dirigente sindical sem que tenha cometido falta grave, entre outros. À essas normas, inspiradas nas convenções nº 98 e 135 da OIT, devem ser acrescentados mecanismos judiciais que lhe propiciem plena eficácia.

A edificação de um arcabouço legal que assegure aos trabalhadores os instrumentos adequados para a autotutela coletiva de seus interesses, ao suprir a desigualdade decorrente da inserção diferenciada das partes no processo produtivo, propiciará os requisitos necessários para a consecução de ampla desregulamentação do mercado de trabalho, com a superação de abundante legislação paternalista, burocrática e minudente, erigida no último meio século para proteger um trabalhador hipossuficiente.

Há que assinalar ainda que essa hipertrofia regulatória estatal cristalizou, dentro e fora da máquina pública, corporações que auferem privilégios e poder de barganha em decorrência da existência de mecanismos processuais de caráter cartorial. Desta situação advém a defesa intransigente de tais mecanismos, aparentemente consoantes com o interesse público, por corporações cujo enfrentamento constitui condição *sine qua non* para a revisão do papel do Estado e para a efetiva consecução do modelo pluralista.

Na área trabalhista, dentro do poder Executivo, há uma forte resistência no que concerne à revisão de diversas exigências burocráticas, ainda que totalmente inócuas do ponto de vista da proteção do trabalhador. Há necessidade de rever a atuação da inspeção do trabalho, de maneira que, sem prejuízo de seu poder de polícia, seja possível desenvolver um papel de mediação nos conflitos trabalhistas. Mais importante do que a imposição unilateral de multas, nem sempre eficazes, é a efetiva garantia da regularização de condições identificadas como lesivas aos direitos e interesses dos trabalhadores.

Situação análoga também ocorre na Justiça do Trabalho, pois diversas prerrogativas desta

instância judicial estão intrinsecamente ligadas à manutenção do *statu quo* no campo juslaboral. Por exemplo, a existência de juízes classistas decorre de clara disfunção de um segmento do poder Judiciário que não se restringe, como os demais, a simples exegese da lei na resolução de lides de natureza jurídica, mas que estipula normas destinadas a regular conflitos econômicos.

Por fim, outro aspecto que merece consideração diz respeito à abundante legislação destinada a regulamentar o exercício de profissões.

Essa legislação desenvolveu-se em função da progressiva diferenciação e diversificação da atividade produtiva no país, justificando-se, em princípio, na necessidade de preservar espaços para os profissionais brasileiros em face do forte fluxo imigratório verificado nas primeiras décadas deste século (Lei dos Dois Terços) e de proteger os segmentos sociais desprovidos de conhecimentos técnicos da irresponsabilidade profissional.

Contudo, contrariando seus propósitos originais, a regulamentação profissional tornou-se instrumento de manutenção de privilégios corporativos e de reserva de mercado, restringindo, não poucas vezes de modo abusivo, a liberdade de trabalho. Neste sentido, multiplicaram-se os requisitos exigidos para o exercício de diversas profissões, tais como títulos ou diplomas, registros em conselhos profissionais etc, sem que houvesse justificativa lastreada na efetiva necessidade de qualificação profissional específica.

Esse tipo de imposição legal, reflexo de uma cultura bacharelesca, marginaliza o profissional autodidata e surge em situações em que a própria sociedade é capaz de selecionar e valorizar o profissional competente.

Criou-se, sem que muitas vezes fosse necessário, um sistema complexo de fiscalização do exercício de atividade profissional, mediante a tutela jurisdicionante de conselho profissionais.

Essas entidades paraestatais, custeadas com fartos recursos compulsórios, tornaram-se, muitas vezes, aparelhos em mãos de oportunistas, desvirtuadas de sua função fiscalizadora, quando não acobertadoras do erro profissional perante o clamor público de reparação.

Com efeito, a regulamentação do exercício profissional e a instituição de conselhos fiscalizadores devem ocorrer tão somente nos casos em que a atividade profissional envolva riscos para a saúde ou a segurança do consumidor ou em que o mercado não propicie aos usuários as informações indispensáveis ao reconhecimento da competência profissional. Ou seja, deve ser a exceção, e não a regra.

Assim, a adoção de um modelo pluralista de relações de trabalho impõe um outro tipo de ação estatal: menos intervencionista, reguladora e impositiva; mais coordenadora, fiadora e estimuladora de processos pactuados.

Essa metamorfose não implica a permutação de um espaço regulado por um anômico, nem a substituição de procedimentos de intervenção estatal pela imposição unilateral, por parte do poder econômico, de suas regras.

Com efeito, deve ser percebida como uma migração do *locus* normativo, que gradualmente abandona a esfera de decisão estatal rumo ao espaço de parceria e de decisão compartilhada entre os agentes econômicos, entre capital e trabalho.

A flexibilização do arcabouço legal mediante o surgimento de novos marcos normativos pactuados faz da negociação coletiva o instrumento célere e maleável que permite atender às demandas adaptativas de um mundo em permanente mutação, consoante com as exigências heterogêneas de uma realidade cada vez mais complexa.

Este processo de tessitura de um modelo democrático e pluralista de relações do trabalho insere-se em um contexto mais amplo de revisão do Estado brasileiro.

Deseja-se um Estado eficiente, eficaz e efetivo. Um Estado cujos serviços sejam oferecidos dentro de padrões internacionalmente aceitos de qualidade e produtividade. Um Estado que cumpra seu papel distributivo, centralizando e dividindo o bolo tributário através de transferências diretas e indiretas, na forma de serviços públicos de caráter tipicamente social, voltados para os excluídos e marginalizados.

Deseja-se um Estado verdadeiramente representativo dos interesses e aspirações da grande maioria da população, e não um Estado prisioneiro da voracidade do poder econômico e das corporações. Deseja-se um Estado que seja instrumento do povo e da cidadania.

## 5. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, M. H. T. Crise Econômica e Organização de Interesses: estratégias do sindicalismo brasileiro nos anos 80. São Paulo, mimeo, 1992.

BOITO, Armando et al. O Sindicalismo Brasileiro nos anos 80. São Paulo, Paz e Terra, 1991.

MAGANO, Octávio Bueno. Direito Coletivo e Sociedade Pluralista. São Paulo, mimeo, 1991.

MORAES, Marcelo V. E. Um Novo Paradigma para as Relações de Trabalho. VI Congresso Brasileiro de Direito Coletivo do Trabalho, São Paulo, LTR, 1991.

\_\_\_\_\_. Novos Rumos Para a Organização Sindical. Brasília, mimeo, 1992.

\_\_\_\_\_. A Desregulamentação do Mercado de Trabalho. Seminário Internacional de Desregulamentação. Brasília, mimeo, 1992.

\_\_\_\_\_. O Sindicalismo no Brasil. Curso de Política e Estratégia Marítimas da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, mimeo, 1992.

MTPS. Rumos do Sindicalismo. Brasília, MTPS, 1991.

RODRIGUES, Leôncio Martins. Declínio do Sindicalismo Corporativo. Rio de Janeiro, IBASE, 1991.

\_\_\_\_\_. O Sindicalismo Brasileiro nos Anos 80: um balanço. São Paulo em Perspectiva, vol. 4, nº 1, jan./mar., 1990.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. Contrato Coletivo de Trabalho. Perspectiva de Rompimento com a Legalidade Repressiva. São Paulo, LTR, 1991.

SOARES, R. M. S. Automação e Competitividade. Rio de Janeiro, IPEA, 1990.

VELLOSO, J. P. dos Reis & Rodrigues, Leôncio Martins (orgs.). O Futuro do Sindicalismo. São Paulo, Nobel, 1992.

# PLANOS DE CARREIRA E CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

## *Evolução e Tendências*

**Luiz Alberto dos Santos**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e Assessor da Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara do Deputados

### RESUMO

A evolução conceitual dos sistemas de classificação de cargos no Brasil aponta, no atual momento, para a adoção de premissas equivocadas para a organização dos quadros da administração pública federal. Os limites impostos pela atual Constituição, que determinam a organização de planos de carreira e isonomia em função das atribuições dos cargos existentes, têm sido ignorados ou secundarizados na maior parte das discussões. Inviabiliza-se, por meio da adoção de conceitos calcados em modelos europeus de difícil aplicação nas circunstâncias brasileiras, a instituição de uma sistemática que respeite os princípios da impessoalidade, da legalidade e acesso aos cargos públicos mediante concurso público específico. A crescente desorganização da administração pública, em especial das áreas técnicas encarregadas de dar à questão o tratamento correto, tem aberto a possibilidade de apropriação do processo por segmentos com maior poder de pressão, de modo a assegurar direitos sem a contrapartida no sistema do mérito. Por outro lado, a ausência de diretrizes definidas com critérios técnicos claros e corretos permite que os planos de carreira sejam organizados sem uma visão global, que considere o conjunto da administração pública e sua complexidade.

## 1. INTRODUÇÃO

O estudo é o resultado de pesquisas, reflexões e experiências do autor nos últimos três anos acerca do problema da organização dos cargos públicos no Brasil em um sistema de carreiras.

Busca, a partir da experiência histórica da administração pública brasileira sobre o tema, lições que ensinem como errar menos, na tentativa de solucionar um problema com profundas correlações com a profissionalização e capacidade de gestão do serviço público brasileiro. Dentro da perspectiva de que a descontinuidade administrativa e a falta de memória são causas de boa parte das disfuncionalidades no processo de constituição de uma burocracia estável e qualificada no Brasil, pretende-se alertar os responsáveis pela implementação desta política pública para a complexidade do problema, que não pode ser tratada com visão imediatista ou corporativista.

A cada novo ciclo político, tem-se voltado à questão da organização de carreiras no serviço público. Foi assim com a Revolução de 1930 e o Estado Novo que lhe sucedeu; com a redemocratização em 1946, que redundou nas reformas finalizadas em 1960; com o período autoritário, que culminou com um novo modelo a partir da década de 1970; e, agora, sob a égide da Constituição de 1988 e de seu mandamento expresso no Art. 39.

Mais do que romper com o *status* anterior, é necessário compreendê-lo e aperfeiçoá-lo, superando-o em suas deficiências e aproveitando o que tinha de bom, em benefício da sociedade. Os objetivos a que se propõe este trabalho terão sido alcançados se, ao seu final, houver ficado a noção da complexidade do tema e da necessidade de que seja encarado, pelo governo e pelos legisladores, como algo mais do que uma questão *interna corporis* dos servidores públicos.

## 2. BREVE HISTÓRICO

A administração de recursos humanos no serviço público tem, desde seus primórdios, utilizado diferentes instrumentos e concepções para a estruturação de seus quadros de pessoal.

As primeiras tentativas formuladas datam de 1907, partindo de premissas já naquela época inteiramente superadas. Neste ano, o Projeto nº 320, de autoria do deputado Justiniano Cardoso, determinava não a organização dos cargos, mas dos funcionários neles investidos em quatro categorias básicas. Em 1911, o Projeto nº 77, do deputado Maurício Graccho Cardoso, determinava a organização dos cargos de modo que à mesma função corresponda sempre a mesma denominação<sup>1</sup>, critério correto mas insuficiente. Em 1914, Projeto de Lei de iniciativa do deputado Camilo de Holanda determinava:

"...são da mesma categoria os funcionários que tiverem os mesmos vencimentos."<sup>2</sup>

A adoção desta premissa básica falsa evidenciava a incompreensão das distinções entre cargo e ocupante, e entre a classificação propriamente dita e a remuneração, primárias na técnica de classificação de cargos. Este projeto, elaborado sob bases completamente empíricas, teve como resultado final não um retrato do sistema, objetivo natural de uma classificação de cargos, mas uma caricatura, uma deformação dele.

Já naquele período evidenciavam-se as mesmas fragilidades hoje presentes no tratamento do problema. Segundo Kleber Nascimento,

"...a distância entre as intenções do legislador e sua concretização permaneceu, assim, a mesma, por várias razões, entre elas a carência do elemento humano capaz de realizar o trabalho. Nem se poderia mesmo criticar essa carência, que se faz sentir ainda hoje na administração pública brasileira."<sup>3</sup>

Peça importante foi, ainda, o relatório da comissão instituída pelo Decreto nº 3.990, de 1920, o qual, na opinião de Menezes<sup>4</sup>, continha conclusões avançadíssimas em matéria de classificação de cargos, tratando o problema à parte das diversas reestruturações até então ocorridas. Todavia, encaminhado ao Congresso, resultou inaproveitado, em vista do estamento político que se beneficiava da desorganização então vigente.

Em 1929, a mensagem presidencial encaminhada ao Congresso por Washington Luis, relatando as providências adotadas para corrigir distorções remuneratórias do serviço público, enunciava:

"...numerosas e contínuas leis parciais se ocuparam solicitamente do assunto, embora, às vezes, tumultuariamente, já estabelecendo melhorias e vantagens, auxílios e gratificações para os cargos, já determinando equiparações de cargos e de repartições a outros com superiores remunerações, já concedendo gerais aumentos provisórios, enquanto se considerou provisória a situação econômica do país, acabando por torná-los permanentes e incluí-los nos vencimentos, quando do contrário se convenceu, como demonstra a organização da Tabela Lira, da sua aplicação e da sua incorporação definitiva.

...

Todos os vencimentos estipulados em 1914 foram aumentados de 100 %, os vencimentos atuais, que, acrescidos com os aumentos posteriores a 1914, ultrapassaram os 100 % determinados, foram, entretanto, conservados. Os cargos criados depois de 1914 tiveram, não obstante, os vencimentos aumentados por assemelhação aos existentes naquele ano. Deveriam também ser assemelhados, quanto aos vencimentos, os cargos de funções iguais.

...

Nestes quatro princípios se resumiu a lei, que evidentemente não reorganizou a administração pública, não reorganizou

<sup>1</sup> NASCIMENTO, Kleber. *Classificação de Cargos no Brasil*. Rio de Janeiro, FVG, 1962, p. 24.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>4</sup> MENEZES, Raimundo Xavier. *Classificação de Cargos: uma perspectiva histórica*. *Revista do Serviço Público*, Brasília, jan. 1970, p. 44.

repartições, não remediou desigualdades, apenas procurou reajustar." <sup>5</sup>

A mesma mensagem salientava ainda, quando aos princípios que pretendia o governo respeitar, que:

"...ao reajustamento que ora se faz, poder-se-ia ajuntar a reorganização que se pretende. Baseado em aumento que as condições financeiras consintam ainda conceder, deve-se fazer a revisão dos vencimentos para os por em relação às atribuições." <sup>6</sup>

Complementando na mensagem, já àquela época, o presidente da República - no que hoje pode ser interpretado como uma profecia e um conselho aos governos futuros - reconhecia que:

"...para o desenvolvimento do Brasil, tão indispensável é a ordem pública, a estabilidade da moeda, o equilíbrio do orçamento, o aparelhamento econômico, como a reorganização do funcionalismo." <sup>7</sup>

No sentido do tratamento isonômico calçado nas atribuições dos cargos, determinava ainda o Decreto Legislativo nº 5.662, de 1928, no seu Art. 1º, § 4º, que fossem assemelhados, quanto aos vencimentos, os cargos de iguais atribuições nas diversas repartições federais. Novamente, a Lei nº 51, de 14 de maio de 1935, determinou a aplicação do critério de igual remuneração para funções e responsabilidades iguais.

No mesmo ano, foi instalada comissão especial - a Comissão Nabuco - destinada a estudar a possibilidade de um reajustamento dos quadros do serviço público.

O relatório da comissão, apresentado a 25 de setembro de 1935, revelava o caos a que se havia chegado no tocante à administração de pessoal, chamando a atenção para a diversidade de cargos com denominações estapafúrdias cuja verdadeira tarefa ninguém conseguia identificar e para a

diversidade de modalidades de pagamento, com seus mais de 500 padrões de vencimento:

"A subcomissão sente-se obrigada a dizer que a desordem que encontrou nos quadros públicos excedeu às suas próprias expectativas. O atual aglomerado de cargos, que mal se pode chamar de quadro, com o qual se sobrecarrega o contribuinte, parece provir do acaso, da indiferença, do sentimentalismo, da incapacidade e de injunções de toda ordem." <sup>8</sup>

Finalmente, a criação, através da Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, do Conselho Federal do Serviço Público, e, em 1938, do Departamento de Administração do Serviço Público, são os marcos iniciais e históricos da reforma da administração de pessoal no Brasil.

A Lei nº 284, também conhecida como *Lei do Reajustamento*, considerada o maior esforço de sistematização ocorrido na primeira metade do século, além da instituição de um órgão central de pessoal, definiu novas sistemáticas de classificação de cargos, estruturou os quadros de pessoal e previu regras para a profissionalização e sistema do mérito. Logrou reduzir a multiplicidade dos padrões de vencimentos vigentes à época, e reuniu em carreiras as profissões de um mesmo ramo ocupacional, escalonando-as em classes, incorrendo contudo no erro de haver agrupado cargos e carreiras distintos ou heterogêneos numa só carreira. Foram criadas, ainda, no âmbito de cada ministério, comissões de eficiência, voltadas para a análise e proposição de soluções para os problemas administrativos.

Já em 1935-36, a discussão sobre a reorganização do serviço público se dividia entre os que defendiam um trabalho baseado nas funções dos cargos, embora mais demorado, e os que defendiam um trabalho mais rápido, partindo dos vencimentos e visando à formação, por este critério, das *carreiras*. Face à instabilidade política vigente, venceu a discussão a segunda corrente, a partir da percepção de que seria melhor aproveitar o momento político

<sup>5</sup> NASCIMENTO, op. cit., p. 29.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 30.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 30.

<sup>8</sup> apud MENEZES, op. cit., p. 47.

favorável e aprovar medidas rápidas mas com embasamento técnico menos sólido.

O primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos (Decreto-Lei nº 1.713, de 1939) ratificou o equívoco, ao estabelecer o vencimento como fundamento da classificação de cargos adotada. Embora determinasse a definição das atribuições das carreiras em regulamento, este dispositivo não chegou a ser cumprido. Tal primarismo repetiu-se, integralmente, no Estatuto de 1952 (Lei nº 1.711), embora o mesmo tenha adotado conceitos tecnicamente corretos de classe e carreira. Quanto ao conceito de cargo público adotado, mereceu à época severas críticas, pela sua incapacidade de revelar o conteúdo do que pretendia definir, sendo considerado verdadeira tautologia.

Em 1952, a mensagem presidencial encaminhada ao Congresso reconhecia, face ao problema que:

"A experiência já demonstrou que não basta atribuir um título ao cargo, porque imprescindível se torna definir, com precisão, as atribuições e responsabilidades que o seu exercício acarreta, bem como as qualificações exigidas para o seu bom desempenho. Para esse fim, o ponto de partida indeclinável é a análise minuciosa das diversas funções em que se desdobram as atividades dos órgãos do serviço público, a fim de situar os pontos de semelhança existentes e, ulteriormente, agrupar os cargos em classes criadas para todo o serviço público e assegurar-lhes tratamento uniforme (...). É fora de dúvida que se trata de tarefa árdua e demorada. Mas é preciso empreendê-la imediatamente. Sem essa classificação, o princípio de administração, elementar e justo, que aconselha atribuir-se salário idêntico a trabalhos da mesma natureza, não poderá ser aplicado com acerto e equidade."<sup>9</sup>

Para atender a esta necessidade, o Art. 259 do Estatuto de 1952 determinava a designação, pelo presidente da República, de comissão

técnica para organizar um plano de classificação de cargos do serviço público federal, com base nos deveres, atribuições e responsabilidades funcionais, estabelecendo, outrossim, alguns parâmetros para a isonomia, como igual remuneração para os cargos de funções e responsabilidades iguais na mesma localidade, mesma remuneração para as carreiras cujos requisitos de ingresso fossem iguais, e remuneração igual para os cargos científicos ou técnico-científicos.

Todavia, foi somente em 1960, com a aprovação da Lei nº 3.780, que se instituiu um verdadeiro modelo de classificação de cargos, a partir de conceitos considerados sistematicamente. A Lei nº 1.711/52 havia adotado conceitos semelhantes, em especial o de carreira (agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, com denominação própria). Este conceito, porém, veio a ser substituído, na Lei nº 3.780, pelo de *série de classes*.

A Lei nº 3.780/60 instituiu um amplo e complexo sistema de classificação de cargos, por meio de diretrizes gerais e elementos para suas especificações, como descrições de suas atribuições e responsabilidades, exemplos típicos de tarefas, características especiais, qualificações exigidas, formas de recrutamento, linhas de promoção e de acesso. Cada ministério ou órgão possuiria o seu próprio quadro de pessoal, de acordo com as classes e séries de classes de cargos definidos pela Lei. Estas séries de classes, por sua vez, seriam organizadas em grupos ocupacionais, os quais, por seu turno, seriam organizados em serviços, de acordo com a identidade, similaridade e conexidade das atividades profissionais.

Aprovada após quatro anos de tramitação no Congresso, onde o projeto original elaborado ao longo de quatro anos pelo DASP com a participação dos diversos órgãos e representações de servidores sofreu inúmeras alterações, a Lei nº 3.780/60 encontrou sérios obstáculos à sua implementação. Segundo Maria do Socorro Carvalho, jamais chegou a ser implantada na sua totalidade, face à grandiosidade da administração pública e à excessiva centralização das decisões necessárias para que pudessem ser solucionados, com rapidez e agilidade, os problemas verificados.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ibidem, p. 45.

<sup>10</sup> CARVALHO, Maria do Socorro M. V. in *Plano de Classificação de Cargos-Simpósio Nacional*. BSB, 1978, Câmara dos Deputados, p. 104.

Em 1967, foi editado o Decreto-Lei nº 200, instrumento para a implantação da reforma administrativa. Este ato teve, como repercussão imediata sobre os quadros de pessoal da administração, a criação de mecanismos de contratação de servidores fora do regime previsto na Lei nº 3.780/60, como forma de dar maior flexibilidade ao governo.

Por fim, em 1970 o modelo de classificação de cargos foi substituído, através da Lei nº 5.645, por um modelo de simplificação na estrutura dos planos de cargos que vigora, pelo menos em parte, até hoje.

A Lei nº 5.645/70, bem como sua regulamentação posterior (Decreto nº 70.320, de 1972, entre outros) representou, de fato, um retrocesso frente ao quadro anterior. A necessidade de maior flexibilidade na gestão dos recursos humanos, pretendida pelo governo, teve ainda outras repercussões, como a criação das Tabelas de Especialistas (repetindo o erro de 1945, com a contratação dos extra-numerários) e a reimplantação, em 1974, por meio da Lei nº 6.185, do regime celetista no serviço público, mas o seu principal efeito foi dar origem a um processo de desqualificação profissional dos quadros da administração pública, uma vez que não se definiam, com a necessária profundidade e complexidade, os parâmetros obrigatórios mínimos para a fixação da remuneração ou para o recrutamento e seleção destes quadros, nem suas atribuições. O processo de autarquização iniciado na década de 1960 e ultimado na década de 1970 soube aproveitar-se desta flexibilização: cada autarquia ou fundação, dotada de alto grau de autonomia, facilitada pela adoção do regime celetista, passou a constituir o seu próprio plano de cargos, utilizado invariavelmente como moeda de troca política os cargos e empregos públicos.<sup>11</sup>

Iniciativas mais recentes no sentido de dar tratamento à questão da implantação de planos de cargos não obtiveram, até o momento, qualquer sucesso, dada sua inadequação ou mesmo inexistência no campo jurídico-formal. É o caso do Decreto-Lei nº 2.403, de 1987, absorvendo *in totum* as proposições do Projeto de Lei nº 242, de

1987, que pretendia instituir novas diretrizes para a organização das carreiras e planos de cargos. Com a vigência da nova Constituição, o Decreto-Lei nº 2.403/87 foi considerado rejeitado, reabrindo-se o espaço às iniciativas legislativas. O Projeto de Lei nº 81, de 1990, encaminhado pelo poder Executivo ao Congresso Nacional em cumprimento ao Art. 39 da Constituição, que trata da instituição de planos de carreira, embora aprovado na Câmara dos Deputados, não foi apreciado no Senado Federal, tendo sua tramitação sido prejudicada por vários motivos, em especial o desinteresse governamental pelo projeto, que não só foi concebido em outro contexto como mostrava-se inadequado para atender às necessidades do quadro de pessoal do serviço público. Em agosto de 1993, o projeto foi retirado pelo poder Executivo.

Por fim, em 20 de janeiro de 1994, foi encaminhada ao Congresso Nacional nova iniciativa legislativa: o Projeto de Lei nº 4.407/94. A partir de abril de 1993, as discussões sobre o tema haviam sido retomadas, tendo a Secretaria da Administração Federal - SAF anunciado, em setembro de 1993, o envio do projeto, o qual foi elaborado com a participação de representantes de entidades sindicais dos servidores e dirigentes dos órgãos de recursos humanos dos ministérios, autarquias e fundações. A partir deste anúncio, novas propostas foram feitas, tendo sido consolidadas pela SAF no projeto que ora se materializa e é submetido a nova apreciação pelo Congresso Nacional.

Todavia, enquanto não se opera a revisão dos planos de carreira do poder Executivo, face à própria ausência das diretrizes gerais exigidas pela Lei nº 8.112/90, alguns setores do poder Executivo e órgãos dos demais poderes tratam de dar encaminhamento a planos próprios, que atendam aos seus interesses específicos. Tais propostas, a pretexto de cumprir a norma constitucional, evidenciam, contudo, a intenção de servirem antes como instrumentos para a instituição de vantagens e consolidação de situações irregulares geradas ao longo do tempo do que como mecanismos para promover a efetiva organização dos quadros de pessoal em função das necessidades da organização e suas funções. Repetem-se os erros do passado, adotando-se

<sup>11</sup> O processo de autarquização contribuiu, ainda, para o agravamento da crise administrativa identificada por ANDRADE in *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira*, ENAP-CEDEC, 1993, vol. 2, p. 26. A fuga destas entidades do controle central propiciou uma absurda *feudalização* da máquina por interesses privados, cujos efeitos se fazem sentir de forma ainda mais grave após a reforma administrativa do Governo Collor, contribuindo ainda para o aumento do corporativismo.

paliativos sem base técnica que irão, num futuro próximo, tornar ainda mais graves as distorções existentes.

### 3. A EVOLUÇÃO CONCEITUAL DOS PLANOS

Em termos conceituais, embora se pudesse considerar a tendência natural à evolução - inclusive como corolário de um processo já quase centenário no Brasil e com mais de 150 anos no mundo - como um pressuposto para esta análise, o que se pode verificar, de fato, é uma involução conceitual, no que se refere à classificação de cargos e implantação de planos de carreira na administração pública federal.

Esta afirmativa se justifica quando verificamos, em comparação aos critérios e princípios adotados pela Lei nº 3.780/60, uma tendência à simplificação dos planos e dos conceitos a eles relacionados, com o objetivo de promover maior flexibilidade na administração de recursos humanos e atender ao interesse dos *padrinhos*, o que já em 1956 o deputado Amaury Pedrosa procurava, sem êxito, evitar, ao relatar o Projeto que deu origem à Lei nº 3.780/60.

A Lei nº 3.780/60, como já referimos, partia de um conceito de cargo que considerava como elemento nuclear do mesmo o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um funcionário (servidor). A Lei nº 5.645/70, por sua vez, adotava conceituação mais flexível, identificando o cargo como a soma geral de atribuições a serem exercidas por um funcionário. É de se ressaltar, contudo, que embora revogasse expressamente a Lei nº 3.780/60, a Lei nº 5.645 não revogou expressamente a Lei nº 1.711/52, que subordinava o conceito de cargo ao de carreira, cujas atribuições ser definidas em leis ou regulamentos. Assim, embora não determinasse, como a Lei nº 3.780/60, a especificação em regulamentação das atribuições e

responsabilidades das classes, a nova sistemática seria inexequível sem tal regulamentação.

Todavia, a Lei nº 5.645/70, ao substituir a conceituação adotada, relativamente à classificação de cargos, por uma de menor complexidade, trazia em seu bojo o germe da desorganização dos planos de classificação, uma vez que, revogando a sistemática anterior, não propunha nenhuma outra que lhe fosse superior. É de se ressaltar a substituição do conceito de *séries de classes* pelo de *categoria funcional*, o que viria a comprometer a aplicação dos critérios de promoção por mérito, substituídos pelo de simples progressão funcional, ambos utilizados no sentido atrelado ao conceito de *carreira* adotado pela Lei nº 1.711/52 (agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade). A Lei nº 5.645 veio, ainda, promover drástica redução dos grupos ocupacionais, definindo, a priori, dez grupos de categorias funcionais básicas, segundo a correlação de afinidade entre elas, a natureza do trabalho e o grau de conhecimento necessários ao exercício das respectivas atribuições<sup>12</sup>. Assim, grupos antes perfeitamente identificados foram unificados, independentemente das peculiaridades de suas tarefas, dificultando a organização do plano e sua administração. Embora a posteriori a Lei nº 5.645 tenha sido regulamentada no sentido de suprir algumas lacunas conceituais, especialmente no tocante à descrição das atribuições de cada categoria funcional - que por sua vez foram divididas em *classes* - tal regulamentação não resultou duradoura, vez que a própria flexibilidade na administração da nova sistemática, calcada no regime celetista, encarregou-se de torná-la letra morta.

Na mesma linha de raciocínio, ao apreciar o instituto da ascensão funcional, o senador José Paulo Bisol proferiu voto, adotado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, onde explicita os efeitos da adoção de princípios flexíveis para a classificação de cargos em nosso país:

"...outra interpretação, corrente após a Constituição de 1946, foi a de que bastaria modificar a concepção de carreira

<sup>12</sup> O Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645/70 chegou a ser integrado por 19 Grupos Ocupacionais, envolvendo 147 categorias funcionais. Alguns destes grupos foram compostos de forma anárquica, incluindo categorias funcionais extremamente disparees. É o caso, por exemplo, dos Grupos Outras Atividades de Nível Superior e Outras Atividades de Nível Médio, cujas categorias funcionais tinham como ponto de comunhão unicamente o fato de ser exigido determinado grau de instrução. Cerca de 400 tipos de cargos pré-existentes foram transpostos para o novo sistema. Algumas das novas categorias funcionais, tais como a de Técnico em Assuntos Culturais, Agente de Serviços Complementares, Auxiliar Operacional de Serviços Diversos, tornaram-se *macrocarros*, envolvendo atividades antes pertencentes a cargos específicos extremamente diferenciados.

para constitucionalizar a possibilidade de qualquer cargo ser provido pelo servidor que houvesse ingressado no serviço público mediante concurso público, por mais estranhas que fossem, entre elas, a matéria do concurso e a substância da função."

Assim, a noção de carreira adquiriu uma elasticidade de limites imprecisos, englobando cargos de natureza distintas e níveis de escolaridade os mais diversos.

Tendo como ponto de partida estas noções básicas, formulou-se toda uma teoria, com ampla aceitação na lei ordinária, na jurisprudência e na doutrina brasileira, cujo ponto central consistia em demonstrar que a exigência constitucional, e eticamente demonstrada, de concurso para ingresso em cargo público, era branda, e, conseqüentemente, permitia várias outras formas de provimento derivado.

6. Após a vigência desta teoria, gestada e consolidada ao longo dos últimos 50 anos, e que vigorou até a emergência da Constituição Federal de 1988, chegamos aos seguintes resultados:

a) a destruição da concepção lógica e sistemática de carreira. Com o advento da Lei 5.645/70, criando o Plano de Classificação de Cargos, e do Decreto 70.320/72, que a regulamentou, a antiga definição de carreira recebeu o nome de *categoria funcional* e todas as categorias funcionais foram integradas em uma única carreira, salvo raras exceções, de natureza específica, que ficaram isoladas, como a Diplomática, a da Auditoria do Tesouro Nacional ou a da Polícia Federal, como exemplo.

Em decorrência, os cargos que exigem escolaridade primária, média ou superior, fazem parte, rigorosamente, da mesma carreira. Profissionais de áreas de atividades distintas, como Medicina ou

Direito, são considerados como de igual carreira.

Tal concepção assistemática e ilógica de carreira, associada ao instituto do acesso, foi justamente o que permitiu a ampla flexibilidade no provimento intra-administrativo dos cargos públicos. Possibilitou que, a título ilustrativo, porteiros e auxiliares fossem reclassificados como médicos, engenheiros, economistas, sem a salutar concorrência pública;

...

Em outras palavras, chegamos, como resultado deste processo, a alterações conceituais importantes nas noções de carreira, investidura e provimento cuja conseqüência prática foi o enfraquecimento do instituto do concurso e o surgimento das mais diversas e imorais formas de investidura em cargos públicos.

7. Conscientes desta desvalorização do instituto do concurso público como meio de ingresso no serviço público e dos abusos praticados, sobretudo nas décadas de 70 e 80, quando os quadros de pessoal das administrações da União, dos estados e dos municípios cresceram com base em métodos de contratações espúrias e irregulares, resolveu o Constituinte de 1988 estabelecer regras mais rígidas, visando a reverter tal quadro."<sup>13</sup>

Os demais instrumentos legislativos, posteriores à Lei nº 5.645, em nada vieram a corrigir o rumo desta simplificação conceitual. O Projeto de Lei nº 242/87, posteriormente substituído pelo Decreto-Lei nº 2.403/87 sequer explicitava conceitos de cargo ou classe, limitando-se a definir regras gerais para a organização de carreiras, tipificando estas em *específicas* ou *genéricas*. Resgatava, contudo, o conceito de *promoção*, vinculado às classes da carreira, e estabelecia, como regime jurídico das carreiras a serem organizadas, o estatutário. Subordinava a implantação das carreiras, e a estruturação dos quadros de pessoal próprios dos ministérios à revisão de suas estruturas organizacionais. O Projeto de Lei nº 81, aprovado em 1990 pela Câmara dos Deputados, ajustado ao texto do novo Regime Jurídico

<sup>13</sup> BISOL, José Paulo. Voto apresentado à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em 25/09/1991. Diário do Congresso Nacional, Seção II, 27/09/1991.

(Lei nº 8.112/90) adotava conceitos de cargo (conjunto de atribuições e responsabilidades previstos na estrutura organizacional que podem ser cometidas a um servidor) e de carreira (típicas de Estado e não-típicas), mantendo, todavia, o de categoria funcional, associado ao nível de escolaridade e qualificação profissional exigidos. Segundo Jung, o modelo teórico proposto pelo Projeto de Lei nº 81/90 era inspirado nas escolas francesa e alemã, em especial nesta última, as quais adotaram conceitos *altamente sofisticados*<sup>14</sup>, devendo, face à *pouca ou nenhuma experiência no Brasil*, inspirar, em termos referenciais, a implantação dos planos de carreira.

Tais conceitos, embora ainda não vigentes, já têm demonstrado, pelo menos em relação aos critérios para classificação, forma de ingresso, promoção e acesso, sua inadequação para os fins de orientar a elaboração dos planos de carreira de classificação de cargos, uma vez que as atribuições dos cargos não são elementos da estrutura organizacional, mas definidos em função desta, e que é extremamente difícil atribuir-se a uma ou outra categoria o status de *carreira típica de Estado*. Por mais que algumas atividades possam ser consideradas exclusivas e permanentes do Estado, é premissa por demais perigosa de ser adotada para estabelecer diferenciações entre servidores, pois tais conceitos têm sido utilizados, inclusive, para que se eleja categorias que deveriam merecer, mais do que outras, a garantia da estabilidade funcional.<sup>15</sup>

Por outro lado, nenhum destes novos instrumentos (ou propostas) tem partido de um dimensionamento da complexidade das estruturas dos planos vigentes, seja na administração direta ou indireta, criados após a vigência da Lei nº 5.645/70. Assim, a ignorância da situação atual pode gerar, como tem gerado, soluções simplistas e paliativas que repetem erros do passado, partindo de premissas inexistentes ou de conceitos inaplicáveis ao nosso sistema jurídico-administrativo. É o caso do texto apresentado pelo Governo Collor em outubro de 1991 como substitutivo ao Projeto de Lei nº 81/90, chamado *Carreirão* e que nunca chegou a

ser oficialmente encaminhado ao Congresso Nacional. Esta proposta, adotando o conceito de *carreira em Y*, ou carreira única, ia além, ao definir quais seriam as *carreiras típicas de Estado*, e não previa qualquer regra para a classificação e avaliação de cargos, mas apenas o enquadramento dos cargos existentes em três *carreiras*: auxiliar, técnico e oficial do serviço público, as quais seriam subdivididas em áreas e especialidades.

Equívocos da mesma natureza têm sido praticados por outras instâncias da administração. Superada a restrição imposta pela Lei Complementar nº 10, de 1970, que determinava a aplicação aos servidores do Legislativo e Judiciário dos mesmo sistemas de classificação de cargos do poder Executivo, como pressuposto para a isonomia de vencimentos, aqueles poderes têm buscado, apesar da inexistência das diretrizes gerais, implementar planos de cargos próprios, que ignoram a necessidade de suas estruturas sobre conceitos de cargo, classe e carreira que considerem as especificidades das tarefas executadas pelos mesmos.

Assim, Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados, Senado Federal e até o Ministério Público Federal têm, por meio de atos internos ou projetos de lei encaminhados ao Congresso, procurado implementar planos de cargos os quais, via de regra, têm partido do conceito de *carreira em Y*, onde se adota uma *carreira única*, denominação única e genérica para os cargos, que, embora de mesma denominação, são definidos como macrocargos, separados em especialidades ou áreas ou linhas de atividade. A adoção deste conceito, que tem como base o sistema de carreira adotado na Alemanha, supostamente orientado para permitir a *evolução do servidor na carreira*, na prática tem sido utilizada como meio de garantir flexibilidade na alocação dos recursos humanos (que poderiam, mediante simples treinamento, assumir atribuições diferentes daquelas para as quais foram recrutados), inclusive através de mecanismos como a *mobilidade* ou *ascensão funcional*. Partem, assim, da tese de que, sendo todos os cargos de denominação,

<sup>14</sup> JUNG, Gunter, MEDEIROS, Josué Guilherme et alii. Planos de Carreira: o significado do modelo em construção para o Serviço Público Federal. *Revista do Serviço Público*, vol. 117, nº 1, jun-set. 1989. p. 9.

<sup>15</sup> Segundo ANDRADE (op. cit., p. 28), as funções possíveis do Estado contemporâneo podem ser classificadas em *funções de Estado stricto sensu* (manutenção da ordem, defesa do território, representação externa, provimento da justiça, tributação e administração dos serviços que presta); *funções econômicas* (criação e administração da moeda nacional, regulação dos mercados e promoção do desenvolvimento); e *funções sociais* (provimento universal dos bens sociais fundamentais, como saúde, educação, cobertura dos riscos sociais e proteção do setores mais necessitados etc). Não seriam puramente *típicas de Estado* as ações de execução relativamente às funções econômicas e sociais, que poderiam ser transferidas, em grau e condições variáveis, para poderes sub-nacionais ou agentes privados.

complexidade e natureza idênticas, pois integrantes da mesma carreira, não haveria infração ao dispositivo constitucional que exige o concurso público como requisito de ingresso para a investidura em cargo público. Constitucionalizar-se-ia, por esta via, um conceito de carreira que é, na sua essência, inconstitucional. A tese é defendida por várias entidades representativas dos servidores públicos federais, uma vez que a adoção do modelo da carreira baseado no regime de corpo, ao contrário do regime de cargo, possibilitaria uma ruptura com a estrutura tradicional e propiciaria o efetivo desenvolvimento do servidor na carreira, enriquecendo-se continuamente o cargo na medida em que fosse o servidor desenvolvendo novas aptidões e qualificações<sup>16</sup>, valorizando-se a sua condição de trabalhador. Trata-se de questão polêmica, mesmo conceitualmente, encontrando-se na doutrina verdadeiras contradições, como a formulada por Rigolin, que admite a exigência de concurso público para qualquer investitura e, especialmente, para o ingresso em cargos de carreira, mas considera como *verdadeira carreira* a vertical, onde ocorre uma sucessão de cargos ou empregos diferentes, aos quais o servidor ascende à medida que adquire qualificações.<sup>17</sup>

#### 4. A NECESSIDADE DE DIRETRIZES E O PL 4.407/94

Decorridos cinco anos da promulgação da Constituição Federal, permanecem inatendidos dois dos mais relevantes dispositivos relativos aos servidores públicos federais. O primeiro deles acha-se inserido no Art. 39 da Constituição, que determina a instituição de regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional. O segundo é o mandamento inserido no parágrafo 1º do mesmo Artigo de que seja assegurada aos servidores da administração direta isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo poder ou entre servidores dos diferentes poderes, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

<sup>16</sup> A tese tem sido defendida com maior ênfase pela CONDSEF, entidade que representa majoritariamente os servidores atualmente integrados no PCC e pela FASUBRA, entidade representativa dos servidores técnico-administrativos das instituições de ensino superior, como demonstra o Parecer 05/94 de autoria de Rogério Viola Coelho, mimeo, 1994. 21 p. Mesmo assim, a tese não é defendida unisonamente pela entidade: em estudo formulado em 1992, Ronaldo Lobão, questionava asperamente a concepção defendida pelo grupo técnico de carreira da FASUBRA, encarregado de elaborar a proposta de carreira a ser defendida pela entidade.

<sup>17</sup> RIGOLIN, Ivan Barbosa. Plano de Carreiras. *Boletim de Direito Administrativo*, março de 1991, p. 169 e 171.

A implantação dos planos de carreira determinados pelo Art. 39 da Constituição Federal e a implantação do Regime Jurídico Único acham-se solidamente vinculadas à implantação da isonomia de vencimentos a que se refere o seu § 1º. Outro dispositivo correlato é o mandamento de que sejam submetidos a concurso de efetivação os servidores não concursados, para que sejam enquadrados naqueles planos, como prevê o Art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A tendência recente verificada, face às providências até aqui adotadas para dar cumprimento a estes mandamentos constitucionais é, quando não o desconhecimento dessas vinculações, a intenção explícita de se tentar soluções paliativas que ocultam a intenção de contornar dificuldades no trato do problema sem atentar para a amplitude do direito envolvido ou a natural complexidade do seu mérito.

Esta complexidade exige a busca de caminhos que aliem o interesse público, a conveniência da administração, o direito dos servidores e o inafastável respeito ao Estado de Direito. As medidas que vierem a ser adotadas somente serão duráveis e adequadas se atenderem a estes requisitos, os quais não são, necessariamente, contraditórios.

Parte da resposta ao problema é dada pela necessidade, identificada desde o final do Governo Sarney (1989), de que seja elaborado, antes da implantação dos planos de carreira propriamente ditos, um conjunto de diretrizes gerais que as orientem, aplicáveis a toda a administração pública federal. Uma primeira proposta, chamada então de Diretrizes para a Implantação do Sistema de Carreiras, materializou-se no mencionado Projeto de Lei nº 81, de 1990.

Como elementos para elucidar o porque desta necessidade, evidenciam-se pelo menos quatro aspectos:

- 1) A Constituição Federal, ao determinar a isonomia de vencimentos como regra geral para os três poderes, entendeu como pressuposto a necessidade que os quadros

de pessoal dos poderes sejam organizados de forma assemelhada, possibilitando a identificação dos cargos de atribuições iguais ou assemelhadas existentes nos diversos planos e cujos vencimentos devem ser, obrigatoriamente, iguais.

2) Estabelecendo a isonomia como regra geral e inter-poderes, conseqüentemente se exigiria, também, tratamento uniforme no âmbito de cada um, integrando num mesmo plano os cargos de atribuições iguais ou assemelhadas. Seriam identificados, deste modo, aqueles que, em decorrência do dispositivo constitucional, deveriam ter a mesma remuneração, independentemente do órgão da administração direta a que estejam vinculados.

3) Sendo o dispositivo constitucional determinante da isonomia apenas para a administração direta, assume-se como possível - mas não recomendável - a existência de planos diferenciados para a administração indireta, que atenda às especificidades das autarquias e fundações. Todavia, face à instituição do Regime Jurídico Único, cuja implantação se vincula à dos planos, e à existência de instrumentos que permitem a transferência e a redistribuição dos servidores, a identidade dos planos adotados é decorrência lógica, que viabiliza o dispositivo relativo à isonomia.

4) Em função da complexidade e multiplicidade dos cargos e categorias existentes no serviço público federal, que subsiste apesar do processo de *aglutinação* promovido após a edição da Lei nº 5.645/70, exige-se uniformidade no tratamento dos cargos de atribuições idênticas ou assemelhadas, respeitadas as diferenças de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

Há que se buscar, portanto, instrumentos para garantir que estes princípios sejam respeitados.

Como ponto inicial, é necessário que se busque um meio para que seja assegurado que, no uso da autonomia que a Constituição assegura aos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário para dispor sobre a organização e remuneração de seus cargos, não seja violada a norma superior, de caráter geral, que determina a isonomia como decorrência da implantação dos planos de carreira. Em conseqüência, é essencial que se assegure também, por meio do instrumento próprio, que no âmbito do mesmo poder os planos de carreira sejam constituídos com base em regras gerais que lhes garantam coerência e compatibilidade de uns com os outros.

O meio mais hábil para que se atenda a tais limites e princípios é a elaboração e a aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma Lei, norma jurídica superior infra-constitucional, capaz de estabelecer as regras gerais, as diretrizes para a implantação dos planos de carreira.

É claro, como se percebe, que não se pode implantar planos descolados da realidade. Não se pode elaborá-los e discutí-los sem que haja parâmetros mínimos. É essencial que se tenha a medida da complexidade e da sistematicidade das carreiras, planos e cargos existentes, para que possam ser ajustados aos princípios gerais da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade que regem a administração pública.

Além disso, elaborando-se os planos isoladamente, independentes uns dos outros ou ligados entre si apenas pelo *senso comum*, sem as regras gerais que os orientem e impeçam a discricionariedade no julgamento das diferentes situações, os resultados não seriam satisfatórios, nem duradouros. Além disso, poder-se-ia chegar a resultados inesperados, uma vez que, individualmente considerados, quaisquer projetos em tramitação legislativa poderiam ser alterados livremente, descaracterizados em sua essência e afastados do objetivo que lhes deu origem.

Após mais de três anos sem uma decisão política acerca do assunto pressões isoladas têm se manifestado. As mais fortes têm obtido êxito ao fazer tramitar propostas que, em alguns casos, se baseiam sobre premissas totalmente equivocadas, como é o caso do plano de carreira da Câmara dos

Deputados, aprovado em novembro de 1992 após dois anos de tramitação e que teve sua vigência suspensa pelo Supremo Tribunal Federal em face de Ação de Inconstitucionalidade impetrada pelo Partido dos Trabalhadores

Em relação ao quadro de pessoal da administração pública federal não existem soluções simples. A flexibilização nos requisitos para ingresso no serviço público ocorrida após 1970, com a introdução do regime celetista de contratação, dispensando a exigência de concurso público, acarretou problemas como o empreguismo, o nepotismo e uma acelerada desqualificação dos quadros da administração direta, autárquica e fundacional, herança cujo fardo se carregará por um bom tempo ainda. Estes mesmos servidores, cujo montante estima-se em torno de 300 mil, não concursados mas estabilizados pela Constituição por possuírem mais de cinco anos de serviço público em 1988, deveriam, ao rigor da norma constitucional, ser submetidos a concurso público para fins de efetivação em cargos públicos regidos pelo Regime Jurídico Único. Aqueles que não forem aprovados, não poderão ser efetivados, ou seja, não poderão gozar, na plenitude, de seu status de servidor público ocupante de cargo efetivo organizado em carreira que considere as suas atribuições para os fins da isonomia de vencimentos. Estes, não efetivados, teriam como única hipótese de destino um quadro em extinção não integrado em carreira, regido pelas mesmas regras em vigor anteriores à implantação dos Planos de Carreira em que não poderão ingressar. Assim, deve-se considerar a possibilidade de que, por mais dez ou quinze anos coexistam os servidores organizados em planos de carreira e um quadro em extinção com grande número de servidores.

A essencial reestruturação do serviço público que decorrerá destas medidas deve se operar de maneira imediata, calcada sobre o princípio do mérito que deve ser comum a todos os servidores organizados em carreiras. Apenas com a adoção de uma ética de serviço público espelhada em oportunidades iguais e regras iguais para cargos iguais será possível tratar a cada um segundo a sua capacidade, a sua qualificação, a sua contribuição para a administração. Os planos de carreira, orientados por diretrizes gerais válidas para os três poderes, deverão espelhar esta complexidade e esta necessidade.

O Projeto de Lei nº 4.407/94, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, deveria, portanto, atender a todas essas exigências, constituindo-se num verdadeiro instrumento para orientar a constituição das carreiras no serviço público federal, atendidos os princípios constitucionais descritos.

Apesar de ser o resultado de um processo de discussão e debates que envolveu inúmeros interlocutores qualificados para a abordagem do assunto, a proposta, em relação aos aspectos essenciais, não atende minimamente à necessidade de diretrizes adequadas à complexidade do serviço público, nem viabiliza a implantação dos instrumentos necessários para a correta administração de cargos e salários do serviço público federal.

Dentre seus diversos dispositivos, não se vislumbra o espírito norteador indispensável para uma proposta de lei que se propõe a direcionar, estabelecer parâmetros e regras gerais para a efetiva implantação de um sistema de carreiras.

De início, cumpre ressaltar que o Projeto de Lei ignora o problema da classificação dos cargos existentes (essencial para sua organização em carreiras, já que são mais de 2.000 cargos com denominações diferentes no serviço público federal), e se furta a uma definição dos parâmetros para a classificação dos cargos e subseqüente constituição das carreiras. Houve, inclusive, retrocesso grave relativamente ao critério proposto para a organização das carreiras, a ser feita exclusivamente de acordo com a natureza e os objetivos dos órgãos e entidades.

A adoção deste princípio teria como efeito a estruturação das carreiras por órgão, ignorando-se as especificidades das atribuições que devem ser exercidas pelo servidor, o que significa a adoção, em cada órgão, entidade ou área, de carreiras genéricas, onde todos os servidores de um determinado órgão integram carreira única, nominalmente identificada com os objetivos do órgão.

A coerência da arquitetura que assumirá o sistema de carreiras fica ameaçada pela omissão do projeto em definir grupos de atividade. A sistemática proposta não abre possibilidade de reconhecer-se as diferenças entre os cargos atuais em função de suas atribuições, o que tem conseqüências em especial

sobre os requisitos de qualificação, formação e treinamento. Ignora, assim, a necessidade de que sejam consideradas as diferenciações entre as diversas atividades profissionais desempenhadas dentro do serviço público.

O projeto deixa de avançar na questão crucial da justa e objetiva fixação de parâmetros que possam conduzir a uma superação da atual anarquia salarial do setor público, referindo-se a uma vaga definição de *matriz de vencimento* a ser aplicada a cada plano de carreiras. Apesar de esta matriz dever subordinar-se à *valorização e dignificação da função pública, remunerada de forma compatível com a importância da sua função social e o mercado de trabalho*, a sistemática adotada não se subordina ao princípio da correspondência entre vencimentos e complexidade de atribuições, níveis de responsabilidade e requisitos de ingresso, formação e qualificação exigidos para cada cargo. Mais uma vez, evidencia-se que só será possível a discussão responsável da questão da isonomia através da revisão e atualização da classificação de cargos da administração federal, questão não abordada pelo Projeto de Lei.

O seu aspecto mais polêmico, como se depreende, é a adoção do princípio da estruturação de carreiras por órgão. Ou seja, todos os servidores hoje lotados num determinado órgão (datilógrafos, agentes de vigilância, motoristas, enfermeiros, engenheiros, economistas, advogados, administradores) teriam seus cargos transformados e integrados em uma carreira única, identificada com a natureza do órgão. Assim, independentemente da especificidade das atribuições que devem ser exercidas pelo servidor, todos estariam integrados na mesma carreira, que poderá se constituir de até três níveis (auxiliar, intermediário e superior).

Em cada órgão, entidade ou área, tais carreiras genéricas estariam identificadas com os objetivos do órgão ou órgãos que atuam naquele setor. Por exemplo, teríamos no Ministério da Previdência Social e no INSS a *Carreira Previdenciária*, no Ministério de Minas e Energia, DNPM e entidades vinculadas a *Carreira Mineral*, na Fazenda a *Carreira Fazendária*, no Ministério da Saúde a *Carreira da Saúde* e assim sucessivamente.

Embora aparentemente racional, já que orientado para a atividade finalística do órgão, o

modelo serve exatamente para mascarar uma característica perversa dos quadros de administração federal que é justamente a excessiva concentração de cargos na atividade meio, nas atividades administrativas. Por meio da *confusão* entre os cargos (todos são iguais, todos têm a mesma denominação), estabelecer-se-ia uma mesma remuneração para todos os cargos. Mesmo que se adote uma carreira finalística e uma carreira voltada para a área meio, é conclusão quase obrigatória que ambas terão remunerações idênticas, à vista do modelo do plano de carreira da área de Ciência e Tecnologia, estabelecido pela Lei nº 8.691/93 e paradigma para o PL 4.407/93.

Este modelo teria, além disso, como conseqüência, um grave e profundo engessamento da máquina administrativa, contribuindo absurdamente para o aumento do corporativismo. É que, instituindo-se carreiras por órgão, com denominação própria e individualizada, identificadas com a natureza do órgão, estar-se-ia criando várias carreiras diferenciadas, e portanto incompatíveis entre si, no sentido de que cada uma teria suas *características próprias*. Dado o fato de que é inconstitucional a mudança de carreira sem concurso público específico, não mais seria possível promover a redistribuição de servidores a fim de atender ao interesse público, ou de removê-los de um órgão para outro, já que seriam cargos estranhos ao plano de cargos de destino. No caso, por exemplo, da extinção de um órgão, o que fazer com os servidores de suas carreiras? A redistribuição para órgãos da mesma área poderia não ser suficiente para absorvê-los. Se, por exemplo, fosse extinta a LBA, o que seria feito de seus 7.500 servidores? A defesa da *carreira* e de suas vantagens seria um vínculo a unificar a luta dos servidores do órgão, servindo para manter inalteradas ou fortalecer relações de poder descoladas, muitas vezes, do interesse público.

Um outro problema grave decorrente da adoção destas diretrizes seria a inviabilização em definitivo da implantação da isonomia salarial no âmbito dos três poderes, e mesmo dentro do mesmo poder. Cada plano, proposto por uma área ou órgão do governo, e atendendo apenas às suas carreiras específicas e aos servidores nelas enquadrados, trataria do seu próprio sistema de remuneração, instituindo vencimentos e vantagens sem nenhuma vinculação com os planos de outros órgãos ou áreas. É de se supor que não seria tranquilo assegurar, a

todos os servidores de todos os órgãos que hoje ocupam os mesmos cargos, mas que passariam a ocupar cargos novos nas novas carreiras, as mesmas vantagens: algumas carreiras seriam beneficiadas, num processo já por demais conhecido e que se repete ciclicamente, desde 1960, pelo menos.

O modelo proposto confirma, ainda, a intenção já tantas vezes explicitada de que se volte a permitir os provimentos derivados (mudança de cargo público sem concurso público), banidos pela atual Constituição. Desta vez, cria-se a *progressão funcional com mudança de nível e a progressão por titulação profissional*, atentatórias àquele princípio e destinadas a permitir a *evolução na carreira*. Para tanto, o projeto adota o conceito de carreira com três níveis: auxiliar, intermediário e superior. Sendo a carreira composta de três níveis, se tornaria viável - e necessária - a *evolução profissional do servidor*, como se fosse possível ignorar (apesar das reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal) que, podendo haver ingresso direto no nível superior, fica descaracterizada a carreira de três níveis, já que quando isso ocorre caracteriza-se a existência de carreiras diferenciadas. Não fosse isso, poderia um servidor ingressar no serviço público como pedreiro e, por meio de *progressões funcionais*, chegar a engenheiro, ou começar como cozinheiro e terminar como nutricionista sem fazer novo concurso público... A confirmar o que dizemos, a farta jurisprudência do STF foi confirmada na sua última sessão de 1993, ao ser julgada a ADIN nº 970-2: foi proibida, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, a concessão de progressão funcional com mudança de nível e categoria funcional, restringindo-se a aplicação para mudança de classe na mesma categoria funcional ou nível.

Tais tendências contribuem, mais do que para a definitiva e correta implantação dos planos de classificação de cargos e carreiras na administração pública, para a adoção de *casuismos* extremamente prejudiciais ao conjunto da administração, pois, na prática, inviabilizam a efetiva implantação do sistema do mérito e de processos transparentes de qualificação dos servidores.

Na verdade, nota-se, sobressaindo na discussão, uma tendência a considerar-se a implantação dos planos, ou a estruturação de carreiras

isoladas, como um meio de garantir-se tratamento remuneratório diferenciado ou especial aos servidores *eleitos*, independentemente de critérios objetivos referentes à sua relevância social ou sua complexidade de atribuições, contornando-se o dispositivo constitucional que exige a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas. Ora, por este raciocínio tortuoso, cargos organizados em carreiras devem ter, exclusivamente por serem *da carreira X*, diferenciação quanto aos demais, justificando-se, assim, tratamento melhor.

Rejeitando, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 245-7, a tese adotada pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro de organização de uma carreira única para a polícia civil, da qual faz parte a carreira de delegado de polícia, o relator, ministro José Carlos Moreira Alves observa:

"...o dispositivo em causa é um modelo de incongruência, pois, além de não ser possível que, de uma carreira única (e, portanto, genérica) faça parte uma outra carreira específica, pela impossibilidade de dualidade na unidade, não é possível o ingresso numa carreira única por meio de *ascensão* que pressupõe a investidura de funcionário que ocupa o cargo mais elevado de uma carreira no cargo inicial de outra carreira superior àquela em nível hierárquico e em remuneração. Aliás, é difícil até à imaginação mais criadora figurar a possibilidade de uma carreira única na polícia civil, tendo em vista a diversidade de funções e qualificações técnicas dos diferentes cargos que naturalmente a integram. Se, realmente, se tratasse de carreira única, ter-se-ia, por promoção por antiguidade ou por merecimento, um médico-legista-delegado..."<sup>18</sup>

No mesmo julgado, o também ministro do Supremo Tribunal Federal Sepúlveda Pertence aborda de maneira clara e objetiva a essência da questão:

"...é claro, data venia, que com isso nem cabe cogitar que se tivesse pretendido exigir concurso público para as formas derivadas de provimento, dentro de cada carreira. Aí sim, a alusão à carreira no Art. 39 traz consigo necessariamente a

<sup>18</sup> Supremo Tribunal Federal. Processo ADIN nº 245-7, p. 111.

admissão de provimentos derivado independentemente de concurso público. A promoção, sim, é ínsita à carreira. E a carreira é prevista na Constituição. Mas a ascensão e a transferência já não me parecem ínsitas à carreira. Por quê? Porque carreira pressupõe, de início, a posse de qualificativos adequados às atribuições comuns que lhe dão homogeneidade desde a investidura originária, o que não é o caso da ascensão e das transferências." <sup>19</sup>

E, em continuação, adverte:

"...se se admite que, na disciplina constitucional, provimentos derivados só são admissíveis dentro de uma carreira, para resguardar-se a efetividade da Constituição, é preciso que se resguarde a substância da noção de carreira que, no caso, vem de uma longa tradição no Direito Administrativo. Ora, a Constituição pressupõe a definição correntia básica dos conceitos de que se utiliza. Dizer-se-ia que há uma carreira única de polícia, que, à evidência, dada a multiplicidade de atribuições conferidas à Polícia Civil, envolveria um imenso leque de especializações e de profissões, é coisa tão artificial que se teve necessidade de dizer que a carreira de Delegado faz parte desta carreira única, a mostrar que o que se chama de carreira única da Polícia Civil, na verdade, não pode ser carreira, agride a noção correntia de carreira, pressuposta na disciplina constitucional da matéria, porque simplesmente dá o apelido de carreira ao que é um conjunto de carreiras, vale dizer, um quadro da Polícia Civil." <sup>20</sup>

Por outro lado, a própria implantação do princípio da isonomia - que, como vimos, é velho de 80 anos em nosso país - tem-se dado, desde julho de 1992, de forma completamente desvinculada de um sistema de classificação de cargos que considere as atribuições dos mesmos, ou, como já em 1929 se dizia na mensagem presidencial, *deve-se fazer a revisão dos vencimentos para os por em relação às atribuições*, e não o contrário. Assim, não havendo um sistema baseado na avaliação e na análise dos

cargos, não se tem como justificar a atribuição de qualquer remuneração aos mesmos, em comparação com os demais. Não há meios de se efetivar a hierarquização dos cargos que compõem a força de trabalho, de modo a atribuir-se àqueles de maior complexidade e mais exigentes requisitos de seleção, formação e qualificação - como já determinava, com grande propriedade, o Estatuto de 1952 - o tratamento merecido. Sem quaisquer critérios para a diferenciação, estas são feitas à base de casuismos, tratando-se, por motivos incompreensíveis, categorias diferentes de maneira igual, e categorias assemelhadas de forma diferente.

A confirmar a gravidade dos erros recentemente cometidos, a Lei nº 8.460 de 1992, um dos instrumentos legislativos do processo de implantação da *isonomia*, determinou a aplicação, a todo o conjunto dos servidores públicos federais, exceção feita ao Magistério, de duas únicas tabelas de vencimento. Estas tabelas, prevendo regras de enquadramento nas suas *classes e padrões* adotou conceitos ligados ao de carreira sem, no entanto, estar vinculada a qualquer plano de classificação de cargos ou estrutura de carreira. Ignorou, portanto, as estruturas vigentes, nas poucas carreiras organizadas, e tentou impor-lhes uma nova estrutura de forma completamente aleatória. Apesar dos insistentes alertas, a área responsável do governo nenhuma iniciativa tomou para sanar o equívoco: teve o Legislativo que resolver o problema, conferindo às Tabelas, através de emenda aprovada à Lei nº 8.627, de 1993, o caráter de escala de vencimentos, preservando a estrutura das carreiras e categorias vigentes em 31 de agosto de 1992 e suas regras de promoção. Estabelecida a confusão, no entanto, pleiteiam os servidores não organizados em carreira, *isonomia* de vencimento com os demais, pela aplicação de uma tabela única a todos os servidores. E este é, hoje, o grande desafio a enfrentar no poder Executivo da União: reverter o processo, desfazendo seus equívocos, para poder trilhar um novo caminho no rumo da correta aplicação do conceito de isonomia, que não pode ser dissociado da implantação efetiva de um plano de classificação de cargos e do seu sistema de carreiras.

<sup>19</sup> Idem, p. 160.

<sup>20</sup> Idem, p. 161.

## 5. TENDÊNCIAS E NECESSIDADES

Como se pôde perceber, a questão da organização dos quadros do serviço público federal em planos de cargos ou carreiras exige uma séria e profunda abordagem, no rumo de sua adequada conceituação e implementação.

As tendências atualmente em evidência demonstram o perigo de se deixar o assunto sem o merecido tratamento: sem as diretrizes que orientem a implantação dos planos de todos os poderes, ou com diretrizes envezadas pelo corporativismo, cada plano ou proposta tende a se constituir num casuismo, sem qualquer correlação com o todo, inviabilizando a própria implementação da isonomia prevista na Constituição como uma consequência da implantação destes planos. Portanto, é essencial que se dê um novo tratamento à matéria, que contemple as seguintes necessidades:

- a) levantamento completo, nos três poderes, dos cargos e categorias funcionais e respectivas atribuições, a fim de subsidiar a formulação de diretrizes para a implantação dos planos e seu posterior enquadramento nos mesmos;<sup>21</sup>
- b) modificação do PL 4.407/94, para que seja adequado à necessidade de uma recuperação conceitual da matéria ajustada à complexidade do serviço público e aos limites constitucionais;
- c) a estruturação dos planos deve ser orientada em função dos cargos e suas atribuições, organizando-se os serviços, grupos ocupacionais, carreiras, classes e cargos em função de suas especificidades, perpassando todos os ministérios e entidades autárquicas e fundacionais;
- d) organização das carreiras em função de um quadro único de pessoal para todos os servidores do mesmo poder, como consequência da adoção do Regime

Jurídico Único, evitando-se a organização de carreiras ou planos por órgãos ou áreas, o que geraria planos estanques e diferenciados, inviabilizando a implantação correta da isonomia salarial. Isto não significa, em nenhuma hipótese, a adoção de uma carreira única para todo o serviço público, mas uma carreira única para os mesmos cargos, com lotação distribuída em todos os órgãos em que sejam necessários;

- e) revisão dos conceitos de progressão e promoção como formas de desenvolvimento na carreira, de modo que sejam suprimidos aqueles incompatíveis com o texto constitucional e definidos claramente aqueles subordinados ao sistema do mérito;
- f) subordinação da implantação dos planos à efetivação, mediante concurso público aberto a todos os cidadãos, dos servidores não concursados, ficando os não-aprovados que já são estáveis em quadro em extinção;
- g) implementação de mecanismos de recompensa salarial pela sujeição do servidor aos processos de aperfeiçoamento e formação inerentes à sua evolução na carreira profissional, de maneira uniforme e isonômica;
- h) definição de regras de enquadramento nos novos planos e tabelas ou grades de vencimento em função de critérios objetivos (tempo de serviço, mérito e hierarquização dos cargos), corrigindo-se desvios verificados em passado recente em todos os poderes;
- i) fixação de tabelas de vencimento (ou escalas ou grades de vencimento) que atendam à complexidade dos cargos existentes e suas posições hierarquizadas relativamente aos demais;

<sup>21</sup> Segundo ABRUCIO, Fernando, in *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira*, Brasília - Profissionalização, ENAP-CEDEC, 1993, vol. 2, p. 52, o desconhecimento da realidade efetiva da estrutura de cargos no serviço público é um dos mais sérios problemas a serem enfrentados, e decorre, como salientamos, da irracionalidade da aplicação da Lei nº 5.645/70. A criação de um novo plano deve, portanto, ser precedida de um trabalho de descrição minuciosa dos cargos, análoga à que precedeu a Lei nº 3.780/60 (ibidem, p. 58)

j) definição clara do papel das gratificações e adicionais como elementos acessórios na composição da remuneração;

l) atrelamento dos cargos em comissão, excetuados os de natureza especial e dirigente máximo de autarquia e fundação, a servidores efetivos regidos pelo Regime Jurídico Único e devidamente qualificados para o seu exercício;

m) revisão e disciplinamento dos mecanismos e processos de avaliação de desempenho, atrelados sempre que possível a critérios de aferição da qualidade e produtividade do trabalho realizado baseados em indicadores de desempenho;

n) qualificação dos órgãos técnicos para que possam, a contento, realizar as tarefas de suas competências, especialmente através do recrutamento e formação de servidores com esta finalidade, de modo a suprir carência antiga cujo agravamento inviabiliza a solução dos demais problemas;

o) fortalecimento de um órgão central de sistema, voltado para a coordenação geral do processo de implementação dos planos de carreira, como forma de contrabalançar as decisões setoriais que tendem a desequilibrar a implantação dos mesmos em favor dos ministérios, órgãos ou setores mais fortes.

Por fim, vale ressaltar a lição de Dallari, respeitado estudioso da matéria:

"...o plano de carreira não pode ser entendido como um benefício ao servidor, mas sim como um instrumento de melhoria do serviço público, como meio de proporcionar a melhoria da qualidade de vida da coletividade, enfim, como forma de satisfazer o interesse público, proporcionando também, mas não exclusivamente, vantagens aos servidores, aos bons servidores, aos melhores servidores públicos." <sup>22</sup>

## 6. CONCLUSÃO

A administração de recursos humanos do serviço público vive, atualmente, talvez o seu momento de maior desorganização desde 1936, quando foi instituído o primeiro órgão central voltado para o problema. Embora haja um Sistema de Pessoal Civil razoavelmente estruturado, com presença em todos os ministérios, autarquias e fundações, um regime jurídico único para todos os servidores, instrumentos capazes de propiciar um gerenciamento adequado da força de trabalho e a consciência de que é necessário dar-se cumprimento aos dispositivos constitucionais que determinam a implantação da isonomia e dos planos de carreira, o caos deliberado instalado no Governo Collor teve efeitos nefastos sobre a competência deste sistema para levar a cabo sua tarefa.

Não há, hoje, no Sistema de Pessoal Civil, massa crítica ou qualificação técnica suficiente e disponível para que a tarefa seja levada a cabo em sua plenitude.

O órgão central do sistema (Secretaria da Administração Federal) acha-se, após marchas e contramarchas, descaracterizado como órgão normativo e extremamente prejudicado no seu papel de conduzir o processo, face à grave carência de quadros e autoridade institucional. Além do vácuo de poder gerado pelas sucessivas alterações em seu status institucional, há ainda o esvaziamento produzido pela perda de quadros capazes de resgatar a memória da formação dos planos de cargos e carreiras vigente, bem como pela aparente ausência ou despreparo de quadros novos ou remanescentes para assumir a tarefa.

Por seu turno, determinadas posições adotadas recentemente, em relação ao tema, e o próprio corporativismo dos diversos segmentos de servidores, dificultam que a discussão se desenvolva no rumo da recuperação conceitual que anteriormente apontamos. São tantos os complicadores, os passivos a serem compensados e contemplados, que se torna difícil prever como possam ser consideradas todas as variáveis.

<sup>22</sup> DALLARI, Adilson de Abreu. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*, 2ª ed., São Paulo, RT, 1990, p. 53.

Além disso, a norma constitucional que garante aos três poderes autonomia para dispor sobre a estruturação de seus quadros e respectiva remuneração é empecilho político relevante a que se dê tratamento coerente à matéria, de forma global.

Com todas estas dificuldades, parece demasiado pretensioso propor qualquer medida no sentido da implantação de planos de cargos e carreiras segundo critérios técnicos adequados, mas complexos. Além disso, a tendência à simplificação exagerada, de modo a permitir a *administração discricionária* dos recursos humanos e o atendimento das necessidades do momento da forma mais conveniente, aliada ao discurso de alguns setores do serviço público que defendem uma *renovação* radical da forma como a questão deve ser abordada, é prejudicial à discussão séria do tema.

Mas é o único caminho: ou se trabalha no sentido da profissionalização, da qualificação e da remuneração adequada dos servidores a partir de um sistema de classificação e avaliação de cargos e tarefas, ou se estará consolidando o desastre cujos efeitos já se vislumbram hoje na administração, com os casuismos, o fisiologismo, o corporativismo e a apropriação dos meios pelos segmentos do serviço público melhor organizados e aparelhados.

Todavia, enquanto for possível preservar o sistema do mérito - única base sólida para assegurar os demais direitos e garantias dos servidores - será possível também prever um futuro em que o serviço público tenha reconhecido o seu papel e o seu valor.

É com este compromisso que aqueles que detêm conhecimentos e experiências acerca da administração de recursos humanos no serviço público precisam se alinhar, de maneira que as deficiências sejam superadas, propostas sejam oferecidas e não se deixe um tema de tamanha complexidade e importância ser decidido de forma açodada e desatrelada de uma visão de longo prazo.

## 7. BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando. In: Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira - Profissionalização, Brasília, ENAP-CEDEC, 1993, vol. 2, p. 33-104.
- ANDRADE, Régis de Castro. In: Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira, ENAP-CEDEC, 1993, vol. 2, p. 23-32.
- BISOL, José Paulo. Voto apresentado à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em 25.09.1991. Diário do Congresso Nacional, Seção II, 27.9.1991.
- CARVALHO, Maria do Socorro M. V. In: Plano de Classificação de Cargos - Simpósio Nacional. Brasília, 1978, Câmara dos Deputados, 338 p.
- COELHO, Rogério Viola. Parecer 05/94, mimeo, 1994, 21 p.
- DALLARI, Adilson de Abreu. Regime Constitucional dos Servidores Públicos, 2ª ed., São Paulo, RT, 1990, 167 p.
- JUNG, Gunter, MEDEIROS, Josué Guilherme et alii. Planos de Carreira: o significado do modelo em construção para o Serviço Público Federal. RSP, vol. 117, nº 1, jun-set. 1989. p. 5-28.
- LOBÃO, Ronaldo. Análise do Estudo Preliminar do GT Carreira da FASUBRA sobre adoção de uma nova carreira para as IFE. mimeo, 1992, 8 p.
- MENEZES, Raimundo Xavier. Classificação de Cargos: uma perspectiva histórica. RSP, Brasília, jan. 1970, p. 7-53.
- NASCIMENTO, Kleber. Classificação de Cargos no Brasil. RJ, FVG, 1962, 134 p.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. Plano de Carreiras. Boletim de Direito Administrativo, março de 1991, p. 167-173.
- Supremo Tribunal Federal. Processo ADIN nº 245-7, 1992, mimeo.



# SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL CIVIL

## Uma Análise Crítica

**Maria Helena Ribeiro Maler**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e Coordenadora Geral de Seguridade Social e Benefícios da Secretaria da Administração Federal - SAF/PR

### RESUMO

O trabalho é um ensaio a respeito da seguridade social do servidor público civil da administração pública federal, contextualizado no âmbito de aspectos legais, do Fundo Monetário Internacional - FMI, e da revisão constitucional.

Pretende demonstrar que a seguridade social do servidor não é um privilégio, nem se consubstancia em rol infinito de benesses. Ao contrário, o servidor, além de ser um contribuinte obrigatório, faz jus a poucos benefícios sociais, os quais encontram respaldo nos praticados pelo Regime Geral da Previdência Social.

## 1. INTRODUÇÃO

O trabalho tece alguns comentários a respeito da Seguridade Social do Servidor Público Federal Civil da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, conhecida como Regime Jurídico Único (RJU).

Primeiramente, são apresentadas algumas idéias que delimitam o tema Seguridade Social *latu sensu*: o princípio insculpido na Carta Magna; o pensamento vigente no âmbito do Fundo Monetário

Internacional (FMI), e as tendências das principais correntes existentes na sociedade para a mudança da base conceitual e dos princípios da seguridade social nos trabalhos de revisão constitucional, que, de alguma forma, resultam em modificações na seguridade social do servidor público.

Após, um breve histórico da seguridade social do servidor na administração pública federal, arrolando os benefícios que a compõe, procedendo à análise crítica quando pertinente.

Merece destacar a vinculação do tema com a questão da reforma ou reconstrução do Estado. Em outros termos, não se pode pretender uma reforma administrativa efetiva e de resultados divorciada da realidade do perfil do potencial dos recursos humanos existentes a serviço do Estado.

A sociedade está clamando por um Estado que, além de eficiente, seja democrático, enfatizando seu papel enquanto agente de mudança social, caracterizando-se por alterações na distribuição de poder, no atendimento aos interesses públicos, nas atitudes dos servidores e da população, o que extrapola, e muito, a simples mudança de estrutura organizacional e de eleição de práticas tecnocráticas de excelência.

O sentido seria de que a reforma administrativa deve ser pensada com um viés não mais estanque, mas sim como processo político-educacional, de cunho permanente. Deixando clara a idéia de que cidadão mais consciente é mais exigente, tornando-se imprescindível a existência de um servidor público

mais preparado (técnico, ético, comportamental e culturalmente) e em melhor sintonia com as demandas sociais, portanto mais participativo em todos os escalões.

Finalmente, apontado o projeto de lei que dispõe sobre a seguridade social do servidor, sob análise do Congresso Nacional, bem como são apresentadas algumas reflexões gerais, não como um produto final à resolução da problemática, mas como um primeiro passo para concretizar uma política de recursos humanos do Estado, que possa aparelhar a gestão pública de seres humanos mais motivados e isentos das odiosas discriminações hoje vigentes.

## 2. CONTEXTO

### Âmbito Legal-Constitucional

A Constituição Federal, atualmente em vigor, trata da seguridade social em seu Título VIII - Da Ordem Social, preconizando como princípio basilar da mesma:

"Art. 194 - A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social."

Neste sentido, a Carta Magna desenhou uma seguridade social moderna, a exemplo da existente em países como a Inglaterra, sendo reconhecida por estudiosos da matéria como a inovação social mais importante da atual Constituição. Contudo, o texto constitucional não foi praticado com fidelidade aos princípios norteadores da seguridade social.

A questão da saúde encontra-se praticamente inviabilizada, reinando o caos no Sistema Único de Saúde, distanciando-se do paradigma adotado, pois o mérito do sistema inglês sedimenta-se na equidade de tratamento disponível a qualquer usuário do sistema de saúde. Pressupõe-se que os constituintes, ao legislar, tinham em mente a intenção de propiciar ao cidadão um serviço com características e objetivos similares. Até o presente momento, entretanto, a falta de regulamentação não esclareceu o que realmente se entende como Sistema Único de Saúde e o poder Executivo vem atuando de forma

errônea, dificultando a compreensão da direção e objetivos específicos da política de saúde.

A questão da assistência social também ficou muito tempo esquecida. Somente em dezembro de 1993 foi publicada a Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, necessitando contudo de muitas regulamentações para se transformar em produto acessível aos miseráveis, famintos e indigentes deste país.

A previdência social ao que parece, posto que há mais de 2.000 emendas apresentadas a respeito da matéria nos trabalhos da revisão constitucional, é a que mais cedo se concretizou, através da publicação das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 21 de julho de 1991, dispondo sobre os planos de custeio e de benefícios. Dos três vértices da seguridade é o que vem recebendo mais análises e propostas de reformulação. Vários setores organizados da sociedade têm expressado opiniões. As discussões que abarcam o tema vão desde a sugestão de mudança de vocábulo do texto constitucional até outras de maior dificuldade de concretude, como, por exemplo, tornar a previdência social mais refratária à corrupção e a fraudes.

### Âmbito do Fundo Monetário Internacional - FMI

Para o FMI, muitos sistemas de seguridade social estão atualmente em crise, fornecendo proteção inadequada e impondo pesado ônus fiscal. Embora os países industrializados tenham começado a tratar desses problemas, a maioria dos países em desenvolvimento e dos países pós-socialistas, os quais passam pela transição para uma economia de mercado, precisa reformar seus sistemas de seguridade social como parte de amplos programas de ajuste em toda a economia.

A partir da segunda metade dos anos 80, o FMI procurou tratar das conseqüências sociais dos programas de ajuste de maneira ativa e sistemática. Mais recentemente, tem-se dado uma atenção maior às reformas de seguridade social no âmbito de ajuste estrutural. De acordo com o FMI, a meta principal de reforma da seguridade social é a eficácia em termos de custo, com base na premissa de que a seguridade social não pode mais ser encarada simplesmente em termos da magnitude de cobertura

dos benefícios, mas deve ser avaliada também em termos do custo fiscal e da eficiência de alocação. Em outras palavras, um sistema de seguridade social eficaz quanto ao custo proporciona proteção máxima a um custo mínimo em termos de recursos fiscais e distorções de alocação, e contribui para o equilíbrio macroeconômico.

Em nome da eficiência de alocação, simplicidade administrativa e maior mobilidade da mão-de-obra, o provisionamento de seguridade social deve ser uniforme em todas as ocupações e atividades econômicas, o que inclui a força de trabalho governamental. A menos que se justifique por um risco claramente diferenciado, a qualificação para os benefícios, os níveis de benefícios, as taxas de contribuição e o grau de subsídio, se for o caso, devem ser uniformes.

Para o FMI, é preciso ajustar o sistema de seguridade social ao nível do desenvolvimento econômico de um país, bem como às condições de seu mercado de trabalho. Em síntese, o FMI propõe sistemas de seguro social, apontando o modelo chileno, bem como a suplementação desses sistemas por fundos de aposentadoria e de seguros privados. Além disso, o FMI acredita que benefícios como aposentadorias por incapacidade parcial, aposentadorias precoces, aposentadorias por tempo de serviço e benefícios de saúde inviabilizaram a seguridade social dos países em desenvolvimento, uma vez que ocasionam ônus insustentável frente a uma fonte de financiamento que tende ao encolhimento.

### **Âmbito da Revisão Constitucional**

Nos trabalhos revisionais, o tema da seguridade social vem merecendo destaque. Em síntese, são seis propostas que emergem do contexto para alterações do texto constitucional. Duas delas representam claramente os interesses dos grupos privados de previdência, a saber: a do Instituto Liberal e a da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), ambas propostas utilizam-se do paradigma chileno, implantado há mais de uma década, que apresenta muitas distorções e tem recebido muita crítica dos estudiosos da matéria. Três outras propõem um sistema misto, qual seja, eleito um marco que varia de cinco a dez salários mínimos, a previdência seria pública para o limite inferior deste

marco e privada para o superior. São defensores do sistema misto a Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário da Câmara dos Deputados, a Força Sindical e Paulo Roberto de Castro em parceria com Paulo Carlos de Brito. Finalmente, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) propõe a manutenção da seguridade social tal como está, pública, regime de repartição, mantendo todos os benefícios hoje vigentes.

O benefício mais criticado é a aposentadoria por tempo de serviço. E, à exceção da CUT, os demais propõem o fim do Regime de Seguridade Social específico para servidor público.

## **3. SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO**

### **Histórico**

É conveniente apresentar alguns fatos que servem para delimitar a questão no contexto da administração pública federal.

Até o advento da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a administração pública federal se pautava por dois regimes distintos: o estatutário, oriundo da Lei nº 1.711/52, e o celetista (Consolidação das Leis do Trabalho). Ambos regimes eram fundamentados em premissas substancialmente diferentes, objetivando resultados que, se não antagônicos, pelo menos desiguais e injustos no que tange à concepção e natureza, direitos e deveres, benefícios e vantagens dos servidores.

No concernente ao campo da seguridade social, tinha-se de um lado os celetistas com aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social. Os proventos dessa aposentadoria eram originados de uma fórmula de cálculo que se baseava na média das 36 últimas contribuições do segurado, anteriores à data de aposentadoria, que não contemplava correção monetária linear e, sim, um determinado coeficiente dado; e, por outro lado, os estatutários que faziam jus a uma aposentadoria integral, contudo sem ser o provento atualizado com as alterações que porventura pudessem ocorrer na remuneração do cargo, se ativo estivesse.

É provável que essa situação perdurasse por mais algum período, se a Carta Magna não tivesse prescrito o imperativo do Regime Jurídico Único para os servidores do Estado, aí compreendido os três poderes e as quatro esferas da administração pública.

A Lei nº 8.112 foi mais um esforço dos trabalhos processados pela Assembléia Nacional Constituinte, do que propriamente uma ação modernizadora da administração de recursos humanos, surgida no seio da própria máquina estatal, oriunda da necessidade de o Estado manter um quadro de servidores competentes e preparados, municiando-o dessa forma para a prestação efetiva dos serviços públicos à sociedade. Foge ao escopo deste trabalho entrar no mérito da questão controversa de até que ponto é modernizante e estratégico se ter todo o quadro de pessoal do Estado engessado em um único estatuto, dificultando, portanto, muitas vezes um gerenciamento mais flexível dos recursos humanos. E é nesse cenário que a Lei foi aprovada pelo Congresso Nacional, apresentando uma série de mudanças do que originalmente se havia proposto.

A administração federal não possuía em sua estrutura organizativa e regimental um segmento que, especificamente, tratasse de normatizar, coordenar e articular diretrizes e ações atinentes à questão seguridade social/benefícios do servidor público.

Ao longo dos anos, principalmente as entidades (autarquias especiais e fundações) foram conseguindo uma série de vantagens e benefícios, enquanto a administração direta continuava sendo gerenciada por um plano classificado de cargos, Lei nº 5.645/70, e por carreiras de Estado, cada qual contemplando benefícios diferentes. A administração federal, por manter-se distante e sem poder de gerenciamento sobre o sistema, pouca influência exercia na área.

O diagnóstico que se pode fazer sobre o período é que houve ausência de planejamento e de formulação de diretrizes voltadas para o desenvolvimento dos recursos humanos do Estado, havendo, em contrapartida, proliferação de gerência de papéis, muita pesquisa, mas pouca ação deflagrada modificadora desse quadro. Com o advento do Regime Jurídico Único aparece um norte apontando para a modernidade da gestão pública, quando os dirigentes se conscientizam que a administração de recursos

humanos deve ser vista com mote diverso do recrutar, selecionar, nomear, retribuir, colocar em disponibilidade e aposentar, que deve ser oferecido e mantido um leque mínimo de condições que garantam a manutenção de um servidor motivado e produtivo. E a partir desse momento, a administração federal passou a dispor de um único documento legal, o que garante, pelo menos sob o ponto de vista do princípio da legalidade, os mesmos direitos e deveres para todos os servidores do Estado.

### Situação Atual

O Título VI da Lei em tela, que trata da seguridade social do servidor dedica 49 artigos ao tema, além de 23 orientações normativas para elucidar diversas situações.

A grande divergência, e que tem recebido maior número de críticas por parte daqueles que defendem uma seguridade social única, tanto para os trabalhadores, como para os servidores, sedimenta-se no valor pago às aposentadorias e pensões dos servidores públicos. Enquanto os trabalhadores, em sua grande maioria, percebem na aposentadoria um valor de um salário mínimo, os servidores percebem o valor de seus proventos como se em atividade estivessem. Outro ponto polêmico é o contido no parágrafo único do Art. 189, o qual estatui: "são estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformações ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria."

É conveniente observar a existência de proposta nos trabalhos de revisão constitucional, que propõe a retirada do § 4º do Art. 40 da Constituição Federal, o qual estatui: "Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade" e aqui friso: "inclusive quando decorrentes da transformação de reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei."

Cabe salientar que uma das grandes vantagens conseguidas pelo aposentado/pensionista, se

aprovada essa alteração, será retificada. Se hoje a administração pública federal fosse dotada de um sistema de carreira, com isonomia salarial, se não houvesse a verdadeira colcha de retalhos representada por uma série de parcelas remuneratórias divergentes entre si, e se, além disto, as remunerações estivessem com seu valor mínimo de aquisição em vigor, a supressão de tal parágrafo não significaria perda para o aposentado e pensionista.

### **Benefícios Praticados**

Os principais benefícios praticados para o servidor público são:

**Auxílio-Natalidade** - cujo valor é de R\$ 50,03, encontrando similar no Regime Geral da Previdência Social, o qual concede o benefício em torno de R\$ 18,00.

**Salário-Família** - cujo valor é de R\$ 0,13, enquanto que no Regime Geral da Previdência Social é de R\$ 4,66 para o beneficiário que ganha até R\$ 174,86, e de R\$ 0,58 para os que ganham mais que esse valor.

**Licença para Tratamento de Saúde, Licença à Gestante, à Adotante, Licença-Paternidade e Licença por Acidente em Serviço** - todos esses praticados também pelo Regime Geral da Previdência Social.

**Pensão** - a alínea "a" do inciso II do Art. 217 impossibilita ao filho dependente, que cursa nível superior, de perceber a pensão até os 24 anos, como ocorre no Regime Geral da Previdência Social. Cabe mencionar que as pensões estatutárias, anteriores à publicação da Lei, que eram pagas 50% pelo Ministério da Fazenda e 50% pelo Instituto Nacional do Seguro Social, estão sendo pagas pelos órgãos de origem dos servidores falecidos e, à medida que o Tesouro Nacional libera os recursos, estão sendo atualizadas. Mesmo assim, somente 30% foram cadastradas e atualizadas em termos de valores, contudo sem se pagar as diferenças relativas a data de início dos efeitos financeiros da Lei (01.01.91), a grande maioria das pensões, ainda não atualizada, chega a ser de até R\$ 20,00.

**Auxílio-Funeral** - cujo valor é igual a um mês de remuneração ou proventos do servidor

falecido, enquanto que no Regime Geral da Previdência Social é de R\$ 58,29.

**Auxílio-Reclusão** - cujo valor é igual a 2/3 (dois terços) da remuneração durante a prisão e o julgamento, e de 1/2 (metade) quando da sentença em definitivo. Este benefício é similar ao concedido pelo Regime Geral da Previdência Social, que paga R\$ 64,79 à família do recluso.

Convém salientar que para os beneficiários do Regime Geral da Previdência Social há uma série de outros benefícios que não encontra equivalência na seguridade social dos servidores públicos.

### **Benefícios ainda não Praticados**

**Assistência à Saúde** - criado pelo Art. 230 da Lei nº 8.112/90, ainda não foi regulamentado, prejudicando, em muito, o servidor. Pois, além de ser o benefício mais oneroso em termos financeiros, o servidor contribui obrigatoriamente sem receber a contrapartida devida. O servidor, por encontrar-se desamparado, opta por planos de saúde alternativos, os quais podem ser oferecidos mediante convênio do próprio órgão com instituições prestadoras de serviços de saúde, por meio de contribuições adicionais, de caráter coercitivo ou voluntário, ou, ainda, planos de saúde completamente privados, aos quais o servidor se filia, com comprometimento significativo de sua renda.

**Garantia de Condições Individuais e Ambientais de Trabalho Satisfatórias** - o Regime Jurídico Único garantiu o benefício, mas até agora o mesmo também não foi regulamentado, ocasionando, por isso, sérios problemas de saúde e ausência de condições de salubridade adequadas ao exercício de muitas atividades, as quais na iniciativa privada encontram-se devidamente regulamentadas e fiscalizadas. Para os trabalhadores, o Regime Geral da Previdência Social mantém vários benefícios, como o seguro de acidente de trabalho, bem como oferece reabilitação profissional. O Ministério do Trabalho fiscaliza e obriga as empresas privadas a formarem as CIPA's (Comissão Interna de Prevenção de Acidentes).

No caso dos benefícios não praticados, é notória a discriminação existente entre os servidores e os empregados das empresas estatais, os quais,

além de poderem contar com uma política salarial digna dos países desenvolvidos, também contam com assistência à saúde de primeiro mundo, sendo o Estado o principal patrocinador dos recursos financeiros à disposição dos fundos especiais de seguridade social ou de benefícios desses empregados e dessas empresas.

#### 4. CONCLUSÃO

Em linhas gerais, por tudo o que foi descrito até aqui, torna-se necessária, por parte do gestor público e dos homens que estudam o Estado, a exploração de abordagens tributariamente saudáveis, além de socialmente eficazes, para a provisão da seguridade social, eis que a mesma, além de ser o mecanismo de proteção social por excelência, é em nosso país o meio atualmente disponível para distribuição de renda aos menos favorecidos socialmente.

Urge, aos que detém o poder decisório e de legislar, um maior amadurecimento frente à questão da privatização da seguridade, bem como à da proibição do critério da aposentadoria por tempo de serviço.

No que tange à seguridade social do servidor público civil federal, meu entendimento é no sentido de mantê-la separada da Previdência Geral, sedimentando-se tal posição nas seguintes premissas:

- a) por imperativo constitucional, os princípios que regem a relação dos empregados e empregadores são distintos dos que caracterizam a relação dos servidores com o Estado. Basta fazer uma análise comparativa entre o Capítulo II - Dos Direitos Sociais e o Capítulo VII, seção II - Dos Servidores Públicos Civis para se concluir que a relação de trabalho *lato sensu* em ambos os casos é endógena e exogenamente diversa;
- b) se em todas as demais áreas buscou-se na Carta Magna a distinção entre trabalhadores e servidores (questão salarial, direitos sociais, contrato de trabalho, trato de *coisa pública* em

contraponto com a *coisa privada*), não seria o caso de, no capítulo da Previdência Social, igualar-se o tratamento, sob pena de ferir-se o princípio preconizado na própria Constituição;

- c) historicamente, para os servidores regidos por estatuto próprio, nas três esferas do governo, a questão da seguridade social/previdência sempre mereceu tratamento distinto daquele preconizado para os trabalhadores em geral;
- d) aumento da discriminação entre servidor civil e servidor militar, ambos são essencialmente servidores, portanto é equívoco fazer tal distinção;
- e) o Regime Geral da Previdência Social sustenta-se com os recursos oriundos das contribuições dos patrões e empregados, através de uma relação de trabalho que visa lucro e que, por si só, não caracteriza uma relação permanente. O empregador admite e demite, dependendo de seu voluntarismo e por razões de mercado. O trabalhador não é alvo da sociedade, não servindo de bode expiatório às fraudes e corrupções existentes porventura na empresa privada. Já a seguridade/previdência do Servidor se mantém através dos recursos oriundos do Tesouro, via impostos (recursos de todos os cidadãos que formam a sociedade) e dos recursos das contribuições dos servidores. A relação de trabalho que existe entre o Estado e os servidores públicos não visa lucro e sim o bem-estar da comunidade. A sociedade é que mantém financeiramente os servidores, por isto ela cobra, ou está aprendendo a cobrar, uma postura ética do servidor público;
- f) há um caráter de permanência na relação do Estado com os servidores, principalmente nas atividades não lucrativas, onde a iniciativa privada se omite e onde o Estado e o servidor não podem faltar;

g) experiências positivas de outros países demonstraram a efetividade dos serviços prestados pelos servidores públicos à medida que a sociedade civil os distingue dos trabalhadores em geral, dispensando-lhes, além da previdência diferenciada, carreira, preparo e motivação para servir à comunidade. A OIT recomenda expressamente a adoção de certas garantias, considerando-as condições essenciais ao desenvolvimento da administração pública;

h) o Estado, enquanto co-partícipe da previdência social dos servidores, não pode estar sujeito às mesmas regras a que se submetem as empresas privadas, que atuam em regime de competição de mercado e otimização de seus lucros. Antes, ao contrário, o cenário onde o Estado interage é muito mais complexo e diverso, pois a ele cabe também as funções de segurança, soberania, saúde, educação, assistência social, que não interessam à iniciativa privada pela ausência do fator lucro. Enfatiza-se que, no caso da Previdência Social Única, o papel do Estado será caracterizado pela dupla personalidade: ao mesmo tempo ele será *empregador e Estado*;

i) a simples ação de abarcar mais um contingente expressivo de beneficiários não garante uma previdência geral mais efetiva, menos sujeita a corrupções e gestões desfavoráveis. Unir os sistemas de previdência, pelo contrário, propiciará um acirramento nos problemas estruturais que permeiam secularmente a Previdência Social deste país;

j) para concluir, quando se discorre sobre previdência social do servidor, tratada à parte da previdência geral, não se pretende de forma alguma eleger um sistema privilegiado, de benefícios infinitos, sem regras e critérios claros e transparentes. Enquanto a organização da Previdência no país é matéria constitucional, a mesma

tem que ser tratada de forma holística, em termos globais, não se podendo deixar de reconhecer e considerar a necessidade da existência, em separado, ao lado da previdência social geral, com seus limites de obrigatoriedade determinados e definidos em função de razões sociais e complementada opcionalmente pelo regime da previdência privada, a existência imperativa da previdência do servidor público dos três poderes da União, com contribuições compulsórias em função da totalidade da remuneração de cada servidor. Claramente, entre uma e outra, deverá haver pontos de correspondência, tais como: a contagem recíproca do tempo de contribuição, considerada atuariamente, a proporcionalidade das contribuições e do tempo na conquista das contrapartidas - os benefícios.

E é neste sentido que aponto o projeto de Lei, enviado ao Congresso Nacional, que dispõe sobre a seguridade social do servidor público, criando o *Fundo de Seguridade Social do Servidor - FSSS*. O fundo proposto é uma nova alternativa de instrumento capaz de financiar os programas, atualizar os recursos financeiros, através de uma administração competente e paritária entre os contribuintes - servidor e Estado, de forma a garantir a transparência e a confiabilidade das finanças da seguridade social.

Destarte, balizada por este arcabouço contextual, são sugeridas as seguintes alterações no texto constitucional:

1) Alterar o § 6º do Art. 40 para permitir, de forma clara e insofismável, a cobrança de contribuições dos servidores aposentados e dos pensionistas para o *Fundo de Seguridade Social do Servidor - FSSS*.

2) A aposentadoria do servidor/servidora, sem distinção de idade, obedecidos, igualmente, a idade mínima e tempo de contribuição fixados para o regime geral da previdência social, respeitado o critério de tempo de contribuição distinto entre o homem e

a mulher, posto que essa possui dupla jornada de trabalho quando cotejada com aquele.

- 3) Limitação do valor da aposentadoria/pensão ao da remuneração do servidor na atividade, em função equivalente.
- 4) Teto de aposentadoria/pensão único para os três poderes, a ser fixado pelo Congresso Nacional e a não prevalência do direito adquirido em relação às aposentadorias/pensões existentes que estejam em desacordo com essas novas normas constitucionais, como exemplo aposentadorias e pensões milionárias de representantes do Congresso Nacional e de membros do poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União.
- 5) Fixação de período básico de cálculo da aposentadoria do servidor, de forma a impedir ganhos extraordinários nos meses imediatamente anteriores à aposentadoria.
- 6) Proibição expressa da utilização dos recursos da seguridade social pertencentes ao Regime Geral da Previdência Social para pagamentos dos Encargos Previdenciários da União (EPU).

Por último, são propostas, como medidas emergenciais, as seguintes ações:

- 1) Elaboração e publicação de Lei que estabeleça o repasse dos recursos oriundos das contribuições obrigatórias dos servidores civis referentes aos anos de 1991 até maio de 1994 para pagamento dos encargos de seguridade social desses servidores.
- 2) Reversão dos débitos trabalhistas da União para com os servidores para o *Fundo de Seguridade Social do Servidor - FSSS*, o que garantiria um aporte mínimo de recursos para se poder iniciar a gestão do Fundo.

3) Concepção e realização de uma campanha junto aos meios de comunicação, com o propósito de esclarecer à sociedade a situação vigente na seguridade social do servidor, destacando os benefícios irrisórios pagos às pensões especiais e estatutárias, cuja concessão ocorreu em data anterior ao Regime Jurídico Único.

4) Elaboração de estudos atuariais, visando desonerar o Estado e responsabilizar o Fundo pelo pagamento integral das aposentadorias e pensões a partir de determinada data.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- KLIKSBERG, Bernardo. A Gerência na Década de 90. In: Revista de Administração Pública, v.22, n.º.1, p.49-58. Rio de Janeiro. 1990.
- CAMPOS, Geraldo et alii. Gestão de Recursos Humanos e Direitos Sociais dos Servidores Públicos. In: Cadernos ENAP, v.1, n.º.1, Brasília - ENAP. 1993.
- PAIM, Antônio. Indicadores Sociais da Inglaterra. In: Carta Mensal, v.38, n.º. 454, p.49-58, Rio de Janeiro. 1993.
- KOPITS, George. Reforma dos Sistemas de Seguridade Social. In: Finance & Development, v.13, n.º.2, Washington, E.U.A. FMI e Banco Mundial. 1993.
- JARDANOVSKI, Elio e Guimarães, Paulo C. V. O desafio da equidade no Setor da Saúde. In: Revista de Administração de Empresas, v.33, n.º.3, Rio de Janeiro. 1993.
- CARVALHO FILHO, Celcino de. Revisão Constitucional - Uma Visão Crítica. Brasília. ANFIP. 1993.
- NETO, Antônio. Fundos-Sistema não atinge a maioria. In: Revista de Seguridade Social, n.º.34, Brasília. ANFIP. 1994.
- BRASIL. Constituição Federal. Brasília. Gráfica do Senado. 1988.

### 1. A CRISE DO ESTADO BRASILEIRO

Falar da crise do Estado é, hoje, um lugar comum entre os analistas da realidade brasileira. Embora muito se tenha discutido sobre o tema, torna-se importante, para esse trabalho, retomar os contornos e as repercussões desta crise, para que possamos pensar os caminhos por que passa a administração pública brasileira.

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS RECURSOS HUMANOS EM UM CONTEXTO DE CRISE DO ESTADO

### Algumas Reflexões

LEILA MARIA CORRÊA CAVALLA

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e  
Tribunado da Escola de Administração Fazendas - ESAF/FEA/USP

A atual crise do Estado tem sua origem no esgotamento, a partir da década de 80, do desenvolvimento promovido pelo regime militar com o modelo, adotou-se também uma determinada forma de atuação do Estado. Se, de um lado, interrompiam-se os fluxos de recursos que financiavam a criação de uma infra-estrutura capaz de promover um crescimento sem precedentes da produção agrícola e, sobretudo, de sustentar um parque industrial significativo, de outro o Estado permanecia desempenhando o papel de motor do desenvolvimento, procurando superar as repercussões decorrentes da perda de dinamismo do modelo, e ainda sendo pressionado, cada vez mais, a responder às demandas sociais que se tornaram mais fortes a partir do processo de redemocratização iniciado em meados dos anos 80. (1)

Como lugar comum é relacionar a perda de eficiência do Estado brasileiro ao seu tamanho. Um Estado pequeno é o que prega a crítica neoliberal. Contudo, já começa a ser ouvida uma outra corrente de análises que, com base em dados inusitados do Banco Mundial, revelam a forte progressão global de participação do Estado nos países centrais no último século. Tais dados indicam que, em ordem de grandezas, o governo desses países administra hoje a metade do produto social (2). Vejamos esses dados na página seguinte.



# A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS RECURSOS HUMANOS EM UM CONTEXTO DE CRISE DO ESTADO

## *Algumas Reflexões*

**LEILA MARIA CORRÊA CAPELLA**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e  
Técnica do Centro de Treinamento da Escola de Administração Fazendária - ESAF/RJ

### RESUMO

Encontram-se, hoje, diversos estudos que analisam a administração pública brasileira contemporânea numa perspectiva histórica e que, em maior ou menor grau, apontam caminhos para a superação de seus graves problemas, tendo em vista a necessidade de se retomar o crescimento econômico e de se ter uma burocracia que responda minimamente às demandas da sociedade.

Contudo, a área de treinamento de recursos humanos no setor público tem passado praticamente despercebida diante da magnitude da questão administrativa propriamente dita. É, pois, por considerá-la relevante, que iremos abordá-la, tendo em vista não só os aspectos intrínsecos ao treinamento, como também referenciando-o ao quadro mais amplo da administração e ao contexto de crise do Estado em que vivemos. Só assim poder-se-ão vislumbrar alternativas que contribuam ao menos para atenuar o quadro de deterioração em que se encontra hoje a referida área.

## 1. A CRISE DO ESTADO BRASILEIRO

Falar da crise do Estado é, hoje, um lugar comum entre os analistas de realidade brasileira. Embora muito já se tenha debatido sobre o tema, torna-se importante, para este trabalho, recuperar os contornos e as repercussões dessa crise, para que possamos pensar os dilemas por que passa a administração pública presente.

A atual crise do Estado tem sua origem no esgotamento, a partir da década de 80, do desenvolvimento promovido pelo regime militar; com o modelo, esgotou-se também uma determinada forma de atuação do Estado. Se, de um lado, interrompiam-se os fluxos de recursos que financiaram a criação de uma infra-estrutura capaz de promover um crescimento sem precedentes da produção agrícola e, sobretudo, de sustentar um parque industrial significativo, de outro o Estado permanecia desempenhando o papel de indutor do desenvolvimento, procurando atenuar as repercussões decorrentes da perda de dinamismo do modelo, e ainda sendo pressionado, cada vez mais, a responder às demandas sociais que se tornaram mais fortes a partir do processo de redemocratização iniciado em meados dos anos 80.(1)

Outro lugar comum é relacionar a perda de eficiência do Estado brasileiro ao seu tamanho. Um Estado mínimo é o que prega a crítica neoliberal. Contudo, já começa a ser ouvida uma outra corrente de analistas que, com base em dados insuspeitos do Banco Mundial, revelam a forte progressão global de participação do Estado nos países centrais no último século. Tais dados indicam que, em ordem de grandeza, o governo desses países administra hoje a metade do produto social.(2) Vejamos esses dados na página seguinte:

**Participação percentual dos gastos do Governo  
no PIB ou PNB,  
países industrializados, 1880-1985 (em %)**

Ano	Alemanha	EUA	França	Japão	Suécia	Reino Unido
1880	10	8	15	11	6	10
1929	31	10	19	19	8	24
1960	32	28	35	18	31	32
1985	47	37	52	33	65	48

Fonte: Banco Mundial, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1991.

Em que pese o discurso liberal do Estado pequeno e eficiente, a participação do Estado nas economias industrializadas de mercado tem sido maior do que nas economias atrasadas. Em 1986, o governo era responsável por 40% do PIB dos países ricos, enquanto ficava em 27% essa participação nos países de renda média e 23% nos países de renda baixa.(3)

Tais dados já são suficientes para que abandonemos o falso dilema entre estatizar x privatizar, sobretudo se lembrarmos que o processo de privatização, tal como tem sido feito no Brasil, vem sendo um ótimo negócio para os felizes compradores, tantas são as vantagens a eles oferecidas. Não se trata, pois, de vender a qualquer preço empresas rentáveis, nem tampouco de cortar aleatoriamente segmentos da administração pública sob o pretexto de reduzir custos. Trata-se, isto sim, de "buscar um melhor funcionamento do Estado, e com outras finalidades"(4), isto é, um Estado mais flexível e que atenda objetivamente às demandas do conjunto da sociedade.

Uma outra dimensão importante da crise do Estado é que este encontra-se "esvaziado na sua capacidade de pensamento, análise e gerência".(5) Nos anos 80 ocorreu o esvaziamento da burocracia no país, com a desarticulação de todos os núcleos de competência específica. Um exemplo disto é o que aconteceu no IPEA/SEPLAN. A crise financeira do Estado e as tentativas de estabilização quebraram a espinha dos núcleos de pesquisa, de reflexão e de análise do Estado dentro da burocracia e das empresas de governo. Os sobreviventes dessa elite de pensamento dentro do governo são hoje raros e pouco articulados.(6)

Nilson Holanda, ex-presidente do IPEA, confirma esse quadro, acrescentando que "a fusão do Planejamento com a Fazenda no Governo Collor esvaziou ainda mais as atividades de formulação de políticas e planos a longo prazo, que já vinham perdendo importância desde o final da década de 70, em função do agravamento da crise conjuntural da economia brasileira e da conseqüente prevalência das preocupações imediatistas e emergenciais dos programas de estabilização de curto prazo."(7)

De tudo que foi exposto, podemos depreender que, a par da questão econômica, o Estado brasileiro atravessa, hoje, uma profunda crise gerencial que, a permanecer, poderá até mesmo inviabilizar os esforços para promover o crescimento econômico. Um aspecto grave é o que diz respeito a recursos humanos de excelência, pois formá-los demanda vários anos. A desarticulação de um pensamento estratégico dentro do governo já se faz sentir em todos os níveis de atuação da administração pública, e a este ponto iremos retornar mais tarde.

## 2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA HOJE

Os estudiosos da administração pública brasileira divergem quanto a uma periodização da mesma, porém apresentam um consenso quanto aos principais momentos reformistas. Nesse sentido, o primeiro grande momento se situa no pós-1930, quando o aparato governamental foi renovado, com maior ênfase na reforma dos meios do que na reforma dos fins. Nesse período surgiu a estrutura do atual governo federal, com a criação de novos ministérios, órgãos centrais fortes, como o Departamento Administrativo do Serviço Público, instrumentos legais, além de autarquias, sociedades de economia mista, fundações e conselhos nacionais. O modelo então adotado foi o modelo clássico de administração pública.(8)

O outro grande momento teve início em 1967, quando o desenvolvimentismo deu novas cores à administração pública brasileira, consolidando o que ficou conhecido como o modelo de administração para o desenvolvimento. Este deveria dar o suporte necessário para que o Estado expandisse a sua intervenção na vida econômica e social e descentralizasse as suas atividades. Para tanto, foram em

grande parte substituídos os funcionários estatutários por celetistas e criadas novas entidades da administração indireta - fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, sociedades civis e limitadas - que, dotadas de mais agilidade e flexibilidade para atuar, como também maior facilidade para captar recursos e recrutar pessoal, podiam, assim, melhor atender às demandas do Estado e da sociedade.(9)

Dentro desse quadro, que fez com que se multiplicassem as entidades de administração indireta, houve uma certa expansão da administração direta, mais por força da criação ou desmembramento de ministérios do que fruto de algo planejado. O resultado desse processo foi a coexistência, de um lado, de um "Estado tecnocrático e moderno representado pelas entidades da administração indireta, e de outro um Estado burocrático, formal e defasado, que é o Estado da administração direta."(10)

A proliferação de órgãos e cargos, nascidos da tentativa de contornar os poucos flexíveis e ultrapassados regulamentos do setor público, acabou por fortalecer certas práticas bastante antigas como o clientelismo e o empreguismo, pois contratações de servidores e designações para cargos de direção e assessoramento estavam livres de quaisquer mecanismos de controle. Piquet Carneiro observou que, "desde que a máquina burocrática começou a crescer desmesuradamente, os órgãos e cargos passaram a ser disputados com redobrado afincio, numa variação perversa da velha Lei de Say, segundo a qual a oferta gera a sua própria demanda."(11)

Num quadro político em que o clientelismo ainda define os ocupantes de cargos estratégicos e estes, por sua vez, voltam-se para os interesses dos grupos que os apóiam, a equipe técnica especializada do setor público, muitos dentre eles com cursos de especialização e treinamento no exterior, não encontram espaço para atuar em sintonia com sua formação e experiência. Algumas iniciativas isoladas buscaram valorizar o profissionalismo, como a criação da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, e da carreira dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. Para essa carreira realizou-se apenas um concurso público em 1988, e compõe-se hoje de cerca de 60 servidores dos quase 120 treinados e aprovados. Trata-se de uma constatação melancólica quando se pensa no grande investimento material e humano que foi feito para

que a primeira e única turma de gestores se formasse e fosse admitida no serviço público integrando uma carreira específica.

Nas palavras de Nilson Holanda, "qualquer avaliação que se faça sobre o desempenho do setor público federal no Brasil, nos últimos dez anos, torna evidente a sua crescente incompetência para executar as suas funções mais elementares, daí resultando a generalizada convicção de que é urgente e prioritário promover uma ampla reforma do Estado."(12)

Na opinião do mesmo analista, o principal fator responsável por essa crise gerencial foi justamente o que ele denomina "um processo equivocadamente de reformas administrativas "iniciadas no Governo Sarney e que culminaram no Governo Collor, o qual não só desmantelou a máquina administrativa, como também recentralizou o processo decisório e destruiu um delicado sistema de arranjos e relações informais que ajudavam o setor público a funcionar."(13)

Uma das críticas que se podem fazer à reforma administrativa do Governo Sarney é que a mesma foi vista como um elemento auxiliar dos planos de estabilização econômica, e assim foram extintos ou incorporados órgãos da administração com o objetivo de reduzir custos, obedecendo, portanto, mais a uma racionalidade contábil do que técnica.

Mas nada, efetivamente, compara-se ao desgaste promovido pelo Governo Collor. Este preparou uma reforma administrativa antes mesmo de assumir o poder. Feita em gabinetes com *régua e compasso*, essa reforma extinguiu órgãos e ministérios, criou superministérios ingovernáveis, colocou em disponibilidade e demitiu funcionários sabe-se lá com base em que critérios; enfim, provocou um caos do qual a administração pública ainda não conseguiu se refazer. Collor também usou o argumento da economia de recursos para justificar a sua reforma.

Devemos ainda a esse governo a formação perante a opinião pública do país de uma imagem extremamente negativa dos servidores públicos ou *barnabés*, que é como se referiam a eles os meios de comunicação. Tal denominação pejorativa lançava sobre todos, os bem e os mal capacitados, uma carga de preconceito sem precedentes. Some-se a

isto o clima de insegurança, para usar uma palavra suave, vivido pelos servidores diante da ameaça de eliminar todas as conquistas já obtidas pela categoria e que eram responsáveis, muitas vezes, pela opção feita pelo setor público, apesar dos baixos salários oferecidos.

Para Nilson Holanda, a administração pública brasileira encontra-se hoje "em avançado estado de sucateamento, com perda de eficiência, crescente formalismo e burocratização, desinteresse, desmotivação, indisciplina e queda dos padrões éticos e morais da maior parte dos funcionários públicos."(14)

Dentre os aspectos acima enumerados, a queda dos padrões éticos merece especial destaque, pois trata-se de uma característica encontrada na sociedade como um todo. Há quem afirme que "a tolerância com a corrupção é um traço maléfico e típico da cultura brasileira."(15) Para este consultor responsável pelo desenvolvimento de programas de ética em empresas, "ainda predominam nas culturas autoritárias a desorientação quanto aos padrões éticos da instituição, a inexistência de diretrizes claras, a falta de estímulo à comunicação aberta e a baixa valorização da transparência. Inexiste, também, a prática da discussão periódica dos problemas éticos tanto no mundo ideal quanto no mundo real. Essa constatação compromete seriamente o desenvolvimento e a sobrevivência das instituições, visto que, no contexto atual, aumenta aceleradamente o nível de exigência quanto à responsabilidade social e moral dos dirigentes públicos e privados."(16)

Os recentes escândalos envolvendo parlamentares e servidores públicos, entre outros, confirma o que foi dito acima. A sociedade brasileira vive hoje um tremendo dilema, isto é, decidir entre permanecer tolerando a quebra a cada momento dos padrões éticos, ou então partir para uma retomada desses padrões, como está a exigir um número cada vez maior de setores significativos da sociedade. Esta última opção tem chances de prevalecer pois, no dizer do citado consultor, "parece que, no longo prazo, há uma correlação positiva entre ética e lucratividade, mesmo que, a curto prazo, haja tensão ou conflito entre esses dois fatores críticos para o sucesso de qualquer organização."(17)

### 3. A ÁREA DE RECURSOS HUMANOS

Diante da crise do Estado brasileiro e em particular da administração pública, é fácil depreender como se apresenta a área de recursos humanos. Uma primeira caracterização remete a alguns aspectos já conhecidos: tem-se, em geral, um contingente de servidores desmotivados, muitos admitidos sem concurso público, sem um plano de carreira que abranja o conjunto do funcionalismo, a maioria sem qualificação profissional e recebendo baixos salários; enfim, um quadro sob todos os aspectos bastante desanimador.

É neste universo que atuam alguns órgãos da administração direta destinados, entre outras finalidades, a promover o treinamento de recursos humanos do setor público. Um deles é a Escola de Administração Fazendária - ESAF, instituição que podemos conhecer de perto após cerca de quatro anos de exercício em seu núcleo do Rio de Janeiro.

#### A ESAF e a atividade de treinamento

A ESAF foi criada em 1973 em substituição ao antigo Centro de Treinamento do Ministério da Fazenda (CETREMFA), o qual, por sua vez, iniciou suas atividades em 1967, para viabilizar, por meio de formação e aperfeiçoamento de recursos humanos, a profunda reforma introduzida naquele ano no sistema tributário nacional. Sua finalidade básica é proporcionar aos servidores do Ministério da Fazenda a capacitação integral necessária ao exercício de seus cargos e funções, com vistas a um desempenho mais eficiente do sistema fazendário. Nos seus primórdios, a ESAF atuava nas seguintes áreas: formação, treinamento (aperfeiçoamento e reciclagem), pesquisa e pós-graduação, recrutamento e seleção de pessoal e cooperação técnica.(18)

A estrutura organizacional da ESAF é composta de um órgão central sediado em Brasília e dez núcleos sediados nas principais capitais. O planejamento, a coordenação, o controle e a avaliação das atividades de treinamento são feitos, em geral, pelo órgão central, restando aos núcleos

apenas a execução. É também no órgão central que se concentram os cargos em comissão, restando a cada núcleo apenas um, destinado ao titular. Para as chefias imediatas, formais e informais, existem até três funções gratificadas, esgotando-se aí o rol de retribuições de que dispõem os núcleos.

Evidencia-se, assim, uma característica da administração pública brasileira que é a centralização de poder e também de recursos nos órgãos centrais, característica esta que se acirrou com a reforma do Governo Collor. Este criou o contingenciamento de recursos, de modo que nada se faz hoje sem o controle do órgão central. É fácil depreender o quanto isto pode ser prejudicial ao funcionamento de uma Escola que, tendo abrangência nacional, lida com diferentes realidades locais.

A ESAF encontra-se, hoje, bastante distanciada da escola que ela já foi no passado. Desapareceram os cursos de mestrado, desfizeram-se os acordos de cooperação técnica com órgãos internacionais, abandonou-se a pesquisa, restando apenas como áreas de atuação o recrutamento e seleção de servidores, não só para o Ministério da Fazenda como para outros órgãos federais, e o treinamento, que tem-se resumido a repetir velhos cursos, sobretudo para a Receita Federal, e a fornecer os cursos de formação, que também se repetem, para candidatos às carreiras estruturadas do ministério, as quais demandam tais cursos por lei.

Analisando uma realidade um pouco diferente, mas que tem pontos de interseção com o que estamos abordando, Paulo Roberto Motta assim fala sobre treinamentos gerenciais em empresas estatais realizados por centros de treinamento ou escolas pertencentes às próprias empresas: "... embora úteis ao treinamento técnico, essas escolas correm um grande risco no que concerne ao treinamento gerencial, em que se exige conhecimentos de nível superior. Estando desvinculadas da universidade, ou seja, da pesquisa ou produção de conhecimentos, têm dificuldade em acompanhar sua evolução, tornando-se, a longo prazo, repetitivas e não inovadoras."(19)

Embora se reporte a empresas estatais, essas observações podem ser estendidas à ESAF. Hoje ela privilegia a atividade de recrutamento e seleção, ficando a área de treinamento em segundo plano. Ainda assim, com já vimos, os treinamentos realizados são cursos que na maioria dos casos se

repetem anualmente, com pequenas variações. O espaço para a criação, para apresentação de propostas de cursos é pequeno, pois a instituição parece adotar uma postura reativa, isto é, atuar a partir de solicitações de órgãos internos e externos ao MF, sem nenhum planejamento, sem nenhuma diretriz para os órgãos clientes. Tudo parece se fazer ao sabor das ondas que vêm de fora para dentro da instituição.

Assim, voltando às palavras de Paulo Roberto Motta, tal como outras escolas e centros de treinamentos, o corpo técnico da instituição é, com algumas exceções, despreparado para conceber programas de treinamentos com qualidade. Não há interação com universidades ou centros de produção de conhecimentos, como não há também estímulo para que os seus técnicos se aperfeiçoem realizando cursos, participando de seminários, ou mesmo estabelecendo trocas com instituições semelhantes do setor público.

Insulamento intelectual, prioridades imediatistas, centralização de decisões e recursos, eis alguns dos males que afetam a instituição. Males que poderiam ser fatais, não tivesse a ESAF uma espécie de *reserva de mercado*. Sim, pois os órgãos que compõem o Ministério da Fazenda são obrigados a realizar treinamentos via ESAF, que é a única unidade fazendária que tem autorização para contratação de serviços relacionados à área educacional ou de seleção. Deitada no berço esplêndido da *reserva de mercado*, a ESAF parece não se dar conta de que nos tempos atuais a sociedade está a exigir maior competência das instituições que por ela são sustentadas.

O relacionamento do órgão central com os núcleos também apresenta alguns problemas. Em primeiro lugar, as comunicações são, em geral, bastante deficientes, em especial quando se tratam de demandas provenientes dos núcleos. O órgão central muitas vezes responde com o silêncio ao que parece não lhe interessar. E, quando se dirige aos núcleos, é sobretudo para transmitir ordens. Consultas aos núcleos de caráter mais substantivo são raras; o que prevalece ainda é o velho estilo autoritário.

O processo decisório no âmbito do órgão central é lento, com o agravante de que os núcleos não decidem sobre quase nada. No presente momento, a direção da escola está vaga, à espera da

nomeação do titular. Enquanto isto, prolonga-se por vários meses a interinidade do diretor substituto. Um outro fato a ressaltar é a pequena duração das últimas gestões, que ficaram em média em torno de um ano à frente da escola. O planejamento, se houvesse, ficaria inviabilizado com essas trocas freqüentes de titulares e conseqüentemente das equipes dirigentes.

Uma vez não existindo planejamento, pouca atenção é dada à avaliação dos treinamentos desenvolvidos. O que há são questionários padronizados aplicados a qualquer tipo de treinamento. Destinam-se ao instrutor e aos treinandos e, após serem as respostas transformadas em percentuais, são enviados ao órgão central onde são provavelmente arquivados juntamente com todo o papelório produzido.

Cabem, também, algumas considerações sobre os diversos formulários e cópias exigidos para a realização, pagamento e relatório dos treinamentos. Trata-se de um enorme desperdício de material, tempo e espaço para arquivamento. Tal papelório e o seu trâmite demorado - pois ele sai do núcleo, vai ao órgão central e retorna ao núcleo tanto na etapa de aprovação do projeto quanto na de pagamento - acabam por atrasar o pagamento dos profissionais contratados, o que muitas vezes gera protestos até por escrito.

Por fim, deve-se acrescentar que falta à ESAF um quadro de funcionários adequado à natureza da instituição. Na ausência desse quadro, o que se tem é um conjunto de funcionários em que se misturam servidores do MF, de outros órgãos federais e até de empresas estatais, recrutados algumas vezes por sua experiência ou formação em áreas afins. A maioria, contudo, não tem formação compatível com a área de atuação do órgão, nem tampouco recebe treinamento para minimizar essa lacuna.

Em que pesem todos os aspectos negativos, alguns esforços vêm sendo feitos para transformar o quadro acima descrito. O esgotamento do modelo centralizador chegou a tal ponto que o órgão central vem, aos poucos, delegando tarefas antes nele centralizadas, como no que diz respeito, por exemplo, à realização dos cursos de formação. Também vêm surgindo, no núcleo do Rio de Janeiro, iniciativas de modificar, na prática, velhos

procedimentos. Este é o caso das avaliações feitas por ocasião dos últimos cursos de formação de auditores fiscais do Tesouro Nacional, que se concluíram em 1993. Essas avaliações deram origem a um relatório, que servirá de base para a contratação de instrutores para os próximos cursos, como também para propor modificações nos mesmos.

Ainda tomando por base o núcleo do Rio de Janeiro, observa-se uma tendência, por enquanto, ainda tímida, de alguns órgãos federais sediados nessa cidade procurarem a ESAF para que esta promova cursos especialmente planejados para os referidos órgãos. Embora o atendimento a essa demanda não seja uma prioridade da Escola, essa circunstância poderá vir a fortalecer o surgimento na ESAF de um quadro de funcionários mais bem preparado, capaz de dar respostas a essas variadas solicitações.

### **Algumas propostas de ação para a ESAF**

A ESAF, como órgão da administração pública direta, padece dos males comuns a essa administração. Talvez o principal deles seja a excessiva centralização de decisões e recursos no órgão central, pela quantidade de efeitos negativos que daí decorrem. Se imaginarmos a ESAF como um corpo humano, teríamos o órgão central como o cérebro e os núcleos como as extremidades do corpo. Num organismo saudável, as extremidades que estão em contato direto com o meio-ambiente enviam informações ao cérebro e este, após processá-las, transmite respostas às extremidades. No caso da ESAF ocorre o contrário: o cérebro decide sozinho e envia ordens às extremidades. Como conseqüência, essas extremidades vão perdendo sua sensibilidade por falta de uso e se tornam meras executoras de ações preestabelecidas.

Dotar essas extremidades de maior poder de decisão - tanto no aspecto técnico como no financeiro - e das respectivas responsabilidades estimularia as mesmas a se reconstruírem como verdadeiros centros de treinamento. Aos poucos, a energia vital desse organismo começaria a fluir por todas as partes, e assim levando ao cérebro - órgão central - as questões captadas no contato direto com clientes e profissionais envolvidos.

Promover uma ação descentralizadora não depende de recursos e, sim, de iniciativa do corpo gerencial. Pelo contrário, se bem planejada, a administração descentralizada provoca grande economia em diversos aspectos, como também amplia a aceitação da instituição junto à opinião pública.

Um outro aspecto bastante grave para qualquer instituição é a ausência de planejamento para as suas ações. No caso da instituição ser uma escola que presta serviços a uma clientela diversificada, a falta de um planejamento estratégico que contemple o médio e o longo prazos pode ser fatal para a sua sobrevivência. É preciso que, com base na realidade, sejam definidos prováveis cenários de atuação e escolhido aquele ou aqueles que pareçam mais favoráveis, para que a instituição possa definir metas e se organizar para alcançá-las. Mais uma vez, não se trata de uma questão financeira, mas gerencial.

É preciso ainda que se defina, claramente, uma política na área de treinamento com objetivos igualmente claros, de modo a subsidiar o planejamento das atividades de treinamento. Os ganhos daí decorrentes são enormes: além de serem mais bem preparadas e executadas as atividades, obter-se-ia maior economia pela racionalização do uso dos espaços, dos equipamentos, do pessoal e até mesmo do material de consumo.

Estabelecida uma área de planejamento dentro da instituição, poder-se-ia lançar mão de instrumentos técnicos tais como diagnósticos, levantamentos de necessidades e outros, para a organização de um programa anual de treinamentos. Ao invés de se esperar as demandas espasmódicas dos clientes, a ESAF antecipar-se-ia e, junto com eles, organizaria um programa que atendesse às reais necessidades dos mesmos e que fosse, ainda, compatível com a agenda e os meios de que dispõe para promover treinamentos.

Tão importantes quanto o planejamento são o acompanhamento e a avaliação das atividades. Esta última deve perder o seu caráter meramente formal e se tornar um instrumento confiável para realimentar o planejamento.

Investir no corpo técnico, seja obtendo profissionais com o perfil adequado mediante transferência ou contratação, ou promovendo o

aperfeiçoamento dos já existentes, reveste-se da maior importância. Vimos anteriormente como é prejudicial para a instituição restringir-se a atividades específicas, sem qualquer dose de criatividade. Torna-se necessário criar um corpo técnico capaz de conceber projetos encomendados, como também adiantar-se e propor projetos aos clientes.

A criação de um quadro específico para a ESAF, dada a sua natureza especial no seio da família fazendária, com salários e/ou gratificações adequados, seria um fator positivo para a constituição do corpo técnico a que nos referimos anteriormente. Tal quadro representaria, num primeiro momento, um acréscimo de despesa que poderia ser largamente compensado pelos diversos ganhos que traria para a escola.

Instituir uma dimensão participativa na definição da política de planejamento e do plano anual de treinamento ampliaria em muito a margem de sucesso das atividades assim concebidas. Em geral, as pessoas que recebem treinamento não o solicitaram e algumas até são recrutadas de forma impositiva. Um planejamento mais participativo ouviria não só dirigentes, mas também os servidores a ser treinados, envolvendo-os e comprometendo-os em busca do melhor resultado.

#### 4. CONCLUSÕES

Os analistas da crise do Estado brasileiro destacam, a par do aspecto econômico, a sua dimensão gerencial. Afastada a polêmica entre estatizar x privatizar, por se tratar de um falso dilema, recoloca-se a questão em seus devidos termos. O Estado vai mal, não tanto porque desempenha um papel significativo na vida econômica e social do país, mas porque administra mal os recursos de que dispõe e, em se tratando de uma sociedade com altos níveis de miséria, a responsabilidade do setor público se torna ainda maior.

É consenso entre os analistas que se deve promover uma ampla reforma do Estado brasileiro, tal o grau de deterioração a que chegou, e que pode ser percebido em todos os níveis, até em um setor menos estratégico como a área de treinamento de recursos humanos. Tal reforma deve, contudo, responder a uma pergunta crucial: para quem iremos

reformá-lo? Para continuar atendendo a interesses privados ou, ao contrário, para responder às demandas do conjunto da sociedade? E ainda outra questão: queremos efetivamente um Estado reformado e ético ou, ao contrário, um Estado descompromissado com a coisa pública?

Necessita-se, assim, introduzir a questão democrática para que possamos nortear o rumo da reforma desejada. Não se pode, hoje, excluir das decisões aqueles sobre os quais se lança a ação do Estado. Assim, optando-se por um Estado mais democrático, é inevitável que se abra um espaço para a participação da sociedade nas decisões a serem tomadas. Devemos lembrar que as transformações vertiginosas por que passa o planeta, como o processo de globalização do espaço mundial, trazem consigo uma série de implicações tanto no relacionamento entre as nações, como também na dimensão interna das mesmas. Os Estados nacionais precisam se redimensionar face a formação de blocos e outros tipos de associações transnacionais; em contrapartida, as cidades e os poderes locais re-adquirem maior importância econômica e política. Para fazer face a essa gama de transformações, diversos países, entre eles os Estados Unidos, estão empreendendo esforços de modernização administrativa. (20)

Observa-se, assim, que até mesmo os países centrais vêm se ocupando com reformas de suas administrações. Imagine-se então o quanto uma verdadeira reforma é necessária em nosso país. Mas uma reforma que tenha objetivos sociais claros, isto é, que reaparelhe o Estado para servir à sociedade e não a interesses privados, como tem sido desde o período colonial. É certo que carregamos uma herança pesada em termos de administração pública: clientelismo, nepotismo, corporativismo, cartorialismo, ausência de padrões éticos, entre outras mazelas, estão ainda presentes no seio de nossa administração. Nesse processo de reforma, caberá à sociedade participar não só na elaboração de propostas, como também acompanhando o seu desenvolvimento, de modo a garantir a sua efetividade.

Quanto à área de recursos humanos, seus problemas são, em parte, decorrentes da crise geral do Estado, que levou a administração pública a uma situação catastrófica. São, ainda, decorrentes de seus próprios dilemas, isto é, da forma como se construiu no Brasil o aparato burocrático. A impressão que se

tem é que será necessário operar uma verdadeira *transusão de sangue*, injetando nas veias burocráticas substâncias éticas que redimensionem valores e atitudes.

Sobre a ESAF, torna-se necessário promover, em primeiro lugar, um amplo movimento descentralizador, não só de decisões mas também de recursos. Tal movimento oxigenará o conjunto da instituição, resultando, ao fim, um melhor atendimento às demandas que, certamente, aumentarão.

É preciso, ainda, investir na área de planejamento, não só estratégico, como também nos setores que compõem a área de atuação da escola. Melhorias na rede de comunicação, flexibilizando e agilizando o fluxo de informações, contribuiriam para dar maior dinamismo à instituição. Restam ainda outros pontos já abordados como um quadro específico para os servidores, estímulos ao aperfeiçoamento técnico, a retomada das vocações originais da escola como a pesquisa, os cursos de aperfeiçoamento, os acordos de cooperação técnica com organismos estrangeiros.

Deve-se lembrar que a maioria das propostas de ação não demandam, em si, aumentos significativos de despesas. Requerem, sobretudo, uma revisão na área gerencial como, aliás, o próprio Estado brasileiro.

## 5. NOTAS

- (1) DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e Descentralização.
- (2) PAGNUSSAT, José Luiz. Estado: funções e tamanho. Tributação em Revista. RJ, 2(6): 63-70, out./dez. 1993. p. 67.
- (3) DOWBOR, Ladislau. Idem, ibidem.
- (4) CARNEIRO, Dionísio Dias. A Crise do Papel do Estado. In: Rumos do Desenvolvimento. 17(98): 4-10, nov./dez. 1992. p. 4.
- (6) Idem, p. 7.
- (7) HOLANDA, Nilson. A Crise Gerencial do Estado Brasileiro. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). Brasil: a superação da crise. Nobel Editora, p. 164.
- (8) MARCELINO, Gileno. O Estado no Brasil e as Reformas Planejadas. In: Revista de Administração. SP, 23(4): 9-15, out./dez. 1988. p. 11.
- (9) Idem, ibidem.
- (10) Idem, ibidem.
- (11) Exame. 19(360): 36-44, set. 1986. p. 39.
- (12) HOLANDA, Nilson. Idem, ibidem.
- (13) Idem, p. 165.
- (14) Idem, p. 176.
- (15) SILVA, Antônio Carlos Telles da. O Papel da Ética nas Organizações. In: Rumos do Desenvolvimento. set./out. 1992. p. 23.
- (16) Idem, p. 25.
- (17) Idem, ibidem.
- (18) VIEIRA, Maria do Socorro Macedo Vieira de. Treinamento de Administradores Públicos na América Latina: especial referência ao caso brasileiro. In: Revista de Administração Pública. RJ, 15 (Ed. extra): 142-167, 1981. p. 159.
- (19) MOTTA, Paulo Roberto. Treinamento e Desenvolvimento Gerencial: inferências sobre a experiência das empresas estatais no Brasil. In: Revista de Administração Pública. RJ, 15(1): 124-133. p. 126.
- (20) DOWBOR, Ladislau. Op. cit. p. 4.

## 6. BIBLIOGRAFIA

CARNEIRO, Dionísio Dias. A Crise do Papel do Estado. In: Rumos do Desenvolvimento. 17(98): 4-10, nov./dez. 1992.

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e Descentralização.

HOLANDA, Nilson. A Crise Gerencial do Estado Brasileiro. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). Brasil: a Superação da Crise. Nobel Editora.

MARCELINO, Gileno. O Estado no Brasil e as Reformas Planejadas. In: Revista de Administração. SP, 23(4): 9-15, out./dez. 1988.

MOTTA, Paulo Roberto. Treinamento e Desenvolvimento Gerencial: inferências sobre a experiência das empresas estatais no Brasil. In: Revista de Administração Pública. RJ, 15(1): 124-133.

PAGNUSSAT, José Luiz. Estado: funções e tamanho. In: Tributação em Revista. RJ, 2(6): 63-70, out./dez. 1993.

RAMOS, Naimar Mendanha. Modernização Administrativa e Estratégias de Mudança: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. In: Revista de Administração Pública. RJ, 15 (Ed. extra): 168-190, 1981.

SILVA, Antônio Carlos Telles da. O Papel da Ética nas Organizações. In: Rumos do Desenvolvimento. set./out. 1992.

SILVA FILHO, Gustavo Pereira da. Mudanças Organizacionais no Serviço Público - uma breve discussão. In: Revista de Administração Pública. RJ, 15(4): 66-75, out./dez. 1981.

SOUZA, Celina. A Crise do Estado e do seu Aparelho. In: Revista de Administração Pública. RJ, 25(3): 17-30, jul./set. 1991.

VIEIRA, Maria do Socorro Macedo Vieira de. Treinamento de Administradores Públicos na América Latina: especial referência ao caso

brasileiro. In: Revista de Administração Pública. RJ, 15 (Ed. extra): 142-167, 1981.

WAHRLICH, Beatriz. A Reforma Administrativa no Brasil: a experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. In: Revista de Administração Pública. RJ, 18(1): 49-59. jan./mar. 1984.

# IMPASSES ATUAIS E PERSPECTIVAS PARA O SISTEMA FGTS

JERUSA ALVES DE OLIVEIRA

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e  
Gerente de Projeto da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação - SEPLAN/PR

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo apresentar um estudo crítico-analítico dos problemas atuais enfrentados pelo sistema Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, quais sejam, a concepção do próprio sistema, a política econômica e a administração do Fundo.

São avaliadas algumas propostas de redirecionamento atualmente em discussão pela sociedade. Ênfase, aqui, para a separação dos objetivos atuais, recuperação do seu patrimônio, privatização, e adoção de tecnologia dos Fundos de Pensão.

## 1. INTRODUÇÃO

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço foi instituído pela Lei nº. 5.107/66, substituindo o direito à estabilidade no emprego, vigente até 1966, pela formação de um pecúlio pelo empregador. Este Fundo seria individualizado em nome do trabalhador através de conta vinculada.

O recolhimento ao FGTS, previsto pela lei como obrigação dos empregadores, corresponde a 8% da remuneração dos trabalhadores, sujeito a correção monetária e juros anuais, diferenciados de acordo com os critérios que se seguem. Para as contas existentes até 22.09.71, a taxa de juros foi

fixada em função do tempo de serviço do trabalhador: 3% a.a. sobre os saldos corrigidos das contas dos empregados com até dois anos de serviço na mesma empresa; 4% a.a. para os empregados com permanência na mesma empresa entre três e cinco anos; 5% a.a. para empregados com tempo de serviço entre seis e dez anos; e 6% a.a. para empregados com mais de dez anos de serviços prestados à mesma empresa. A partir daquela data os saldos das novas contas vinculadas passaram a ser remunerados à taxa de 3% a.a.

## 2. ADMINISTRAÇÃO DO FGTS

A administração do Fundo foi atribuída ao governo federal, que ficou incumbido de fiscalizar o recolhimento das contribuições pelos empregadores, da cobrança executiva dos débitos levantados, do lançamento dos créditos de juros e correção monetária nas contas dos trabalhadores e das aplicações dos recursos arrecadados.

O arranjo institucional criado para o desempenho satisfatório dessas funções sofreu diversas alterações ao longo do tempo, apresentando, atualmente, de acordo com a legislação que o rege, a repartição das competências de sua administração entre o Conselho Curador, o Ministério do Trabalho, o Ministério do Bem-Estar Social e a Caixa Econômica Federal.

O Conselho Curador do FGTS, reinstituído pela Lei no. 7.839/89 é o órgão reitor do Fundo, cabendo-lhe normatizá-lo, aprovar seus

planos e orçamentos, acompanhar e avaliar sua gestão, e pronunciar-se sobre suas contas. Concebido com caráter paritário, inclui representantes de trabalhadores e de empregadores em número equivalente ao de representantes governamentais.

Ao Ministério do Trabalho compete a fiscalização do cumprimento da legislação relativa ao FGTS, especialmente quanto à apuração de débitos e das infrações praticadas pelos empregadores.

A gestão da aplicação dos recursos do Fundo, de acordo com as diretrizes e programas estabelecidos pelo Conselho Curador, coube ao Ministério da Ação Social, atual Ministério do Bem-Estar Social.

À Caixa Econômica Federal foi imputada a atribuição de centralizar os recursos, administrar as contas vinculadas, e os contratos de financiamento concedidos com recursos do FGTS, mantendo sistemas de controle e demonstrações físico-financeiras específicas.

Os recursos arrecadados através desse Fundo têm uma destinação dupla. De um lado visam atender ao seu objetivo trabalhista primordial, que é a proteção do trabalhador contra a demissão imotivada e a formação de um pecúlio a ser sacado no momento da aposentadoria.

Por outro lado, o volume de recursos arrecadados deve ser aplicado com o objetivo de manter a integridade do seu valor e possibilitar o cumprimento de sua função trabalhista, preferencialmente em investimentos sociais de interesse dos trabalhadores. Procurou-se, dessa forma, compatibilizar a preservação do valor dos recursos com a consecução de metas sociais voltadas para o bem-estar dos trabalhadores. Nesse sentido, desde o início, as aplicações do Fundo estiveram vinculadas ao financiamento de moradias para as classes de rendas mais baixas e, posteriormente, também a investimentos que complementassem a habitabilidade das moradias (saneamento básico e infra-estrutura urbana).

Não obstante as distorções verificadas, os financiamentos do FGTS proporcionaram, até o momento, a produção de cerca de 3,5 milhões de moradias e o aumento significativo da população atendida por redes de abastecimento de água e esgotos.

### 3. TRÊS GÊNEROS DE PROBLEMAS

Ao longo da sua existência, entretanto, o sistema FGTS foi acumulando problemas que tiveram sua origem, parte na sua própria concepção, parte e nas decisões de política econômica geral do país e na série de equívocos cometidos pelos responsáveis pela sua administração.

#### Problemas Decorrentes da Concepção do Sistema

Dentre os impasses gerados pela forma como foi concebido o Fundo de Garantia, pode-se assinalar:

- 1) Complexo arranjo institucional estabelecido desde a sua criação e mantido pela legislação atualmente em vigor para a normatização, gestão e operação do Fundo, dificultando a coordenação, acompanhamento e controle das ações relativas ao FGTS, pelos órgãos responsáveis.
- 2) Ambigüidades no entendimento da natureza jurídica do FGTS, que, às vezes é tratado como fundo público, outras, como fundo privado.
- 3) Prioridade pretendida a financiamentos habitacionais voltados para a população de baixa renda. A preservação do valor dos recursos do Fundo é incompatível com o financiamento de moradias para as camadas de renda mais baixas da população. Este tipo de financiamento exige a concessão de subsídios, o que inviabiliza a rentabilidade necessária do Fundo.
- 4) Destinação específica dos recursos a determinado tipo de investimento, criando uma rede de interesses difícil de se quebrar, e fazendo surgir, paralelamente, um mercado interdependente de financiamentos para produção de moradias e para a sua comercialização. Como consequência, foram dificultados os avanços tecnológicos, os ganhos de

produtividade e, também, a obtenção de preços competitivos para as moradias produzidas. Para alguns analistas do sistema FGTS, pode-se observar, atualmente, a existência de um mercado de financiamentos, e não de imóveis.

- 5) Manutenção de linhas de financiamento voltadas para obras cuja responsabilidade cabe, indiscutivelmente, ao setor público. Tais obras poderiam ser financiadas através de outras fontes de recursos (orçamentários, de contribuição de melhoria etc.), evitando-se o comprometimento de recursos do Fundo, que devem ter seu retorno garantido, junto a tomadores com reconhecida história de inadimplência.

### **Problemas Decorrentes da Política Econômica**

Os impactos negativos da política econômica adotada pelo governo brasileiro, nas três últimas décadas, sobre o patrimônio do Fundo podem ser observados, principalmente, nos aspectos seguintes:

- 1) Corrosão dos valores ao longo do tempo, em decorrência da fixação, pelo Governo, de índices de correção dos depósitos inferiores aos índices de inflação verificados em igual período.
- 2) Instabilidade no retorno das aplicações em razão do aviltamento do valor das prestações provocado pela concessão de subsídios indiscriminados aos mutuários do SFH, como forma de compensação pelo achatamento salarial imposto à massa de trabalhadores.

Também contribui para o insignificante retorno dos recursos aplicados a inadimplência habitual de estados, municípios e entidades a eles vinculadas, tomadores de recursos para investimento em saneamento, infra-estrutura e habitação. Tal situação tem sido camuflada por sucessivas renegociações de contratos, com o único intuito de viabilizar a captação de novos recursos.

### **Problemas na Administração do Fundo**

Adicionalmente às dificuldades mencionadas, pode-se relacionar extensa série de problemas provocados pelos equívocos cometidos pelos responsáveis pela administração do Fundo ao longo do tempo, apontados em auditorias recentes efetuadas nas contas do Fundo e, até hoje, carentes do devido tratamento:

- 1) Custos excessivamente elevados da administração do Fundo.
- 2) Deficiência da estrutura de recursos humanos, técnicos e operacionais dos órgãos envolvidos na administração do Fundo, resultando em:

- fragilidade da máquina fiscalizadora da arrecadação;
- desestruturação da máquina responsável pela execução judicial dos débitos, gerando um volume imenso de processos de cobrança parados nas instituições públicas, impossibilitando a conversão dos valores devidos para o Fundo;

- ausência de critérios ou insuficiência de rigor na análise de projetos;
- prática de superfaturamento, devido à inexistência de um sistema de apuração e acompanhamento de custo de projetos nas áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana.

- 3) Transferência de responsabilidades vultosas como as de centralizar as contas do FGTS e operar o Fundo para uma entidade da administração, no caso, a Caixa Econômica Federal, sem antes prepará-la técnica e materialmente para assumir tal encargo, gerando, em consequência:

- atraso significativo no processo de centralização das contas, o mesmo ocorrendo com a criação de

controles fidedignos da arrecadação, dos contratos de financiamento, da situação da dívida e da comercialização das unidades habitacionais;

- falta de consistência e de conciliação dos dados contábeis, bem como de controles contábeis adequados, impedindo a avaliação real da situação patrimonial e financeira do FGTS.

- 4) Inexistência de um sistema integrado de informações gerenciais que enseje ao órgão gestor o acompanhamento operacional do FGTS e a avaliação de seu desempenho pelo Conselho Curador.

Como conseqüência, o Fundo de Garantia não conseguiu lograr integralmente os objetivos para os quais foi criado, chegando no início dos anos 90 a uma situação de insolvência, paralisação de obras e suspensão da contratação de novos financiamentos, além de dificuldades para o pagamento dos saques das contas inativas, previstos para 1993. A crise enfrentada atingiu proporções tais que mobilizou a atenção e os esforços, não apenas do Conselho Curador, mas de toda a sociedade brasileira.

#### **4. DISTORÇÕES PROVOCADAS NO SISTEMA FGTS**

A análise dos problemas existentes levou à constatação de distorções graves no sistema a exigirem pronta correção.

Identificou-se, por exemplo, que o instituto do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS transformou-se, na realidade, em mecanismo de transferência de renda para outros setores da sociedade, com maior capacidade de obtenção dos financiamentos habitacionais.

Menos de 7% dos recursos dos recursos até hoje aplicados foram destinados ao financiamento de moradias para famílias com renda até três salários mínimos, configurando uma injusta distribuição de subsídios, em conseqüência da concessão

indiscriminada desses benefícios aos mutuários do SFH.

Verificou-se, também, transferência de rendas para estados e municípios que, ao tomarem recursos emprestados ao Fundo, o fizeram como se do Orçamento da União fossem e, como é usual nesses casos, não os restituíram. Agrava tal distorção a evidência de serem os estados mais ricos os maiores devedores do Fundo.

A falta de critérios de análise de projetos ou o escasso rigor na sua aplicação propiciaram o surgimento dos chamados conjuntos habitacionais que, financiados no biênio 90/91, ou mesmo anteriormente, estão, até hoje, com dificuldades de comercialização e correspondente atraso no retorno dos recursos ao Fundo. Criou-se, ainda, uma distorção no mercado imobiliário, onde o preço do imóvel é menor que o saldo devedor, fragilizando a garantia real desses financiamentos e penalizando o comprador, que arca com uma dívida superior ao valor de mercado do seu imóvel.

Na área de saneamento básico, a deficiente análise de projetos possibilitou a aprovação de projetos isolados, não integrados ao sistema existente ou em implantação, prejudicando o retorno social e econômico do investimento, bem como a tolerância de altos índices de perdas na distribuição de água que oneram, ainda mais, os elevados custos da prestação de serviços de água e esgotos.

Com respeito a seus objetivos trabalhistas, também foram identificadas distorções. Verificou-se, por exemplo, que a concretização da meta de constituição de pecúlio é inócua para grande parte da massa de trabalhadores, sujeita a baixos salários e alta rotatividade. Concluiu-se, ainda, que o impacto do FGTS sobre a folha de pagamentos tem contribuído para induzir a criação de formas alternativas de contratação de trabalhadores, burlando a formalização das relações de trabalho.

A ineficácia da máquina fiscalizadora e de cobrança de débitos possibilitou a geração de um crédito para o FGTS, hoje reivindicado pelos trabalhadores, da ordem de US\$27 bilhões, constituído de dívidas de governos federal, estaduais, municipais e empresas.

## 5. PROPOSTAS E ALTERNATIVAS

No entendimento dos especialistas no assunto, a crise atual do FGTS é profunda e exige soluções mais ousadas que o mero ajuste do sistema existente. Contribuições diversas têm sido apresentadas e debatidas em círculos específicos, contemplando mudanças radicais na concepção do sistema e na sua administração para a superação dos impasses atuais e melhoria do desempenho futuro. A decisão sobre os novos rumos que serão traçados para o FGTS depende ainda da análise da matéria e ampla discussão com os diversos setores interessados da sociedade. Nos parágrafos seguintes será apresentada uma breve exposição do conteúdo básico das principais propostas de alteração do Sistema FGTS em discussão no momento, reunidas em recente seminário promovido pelo Ministério do Trabalho/PNUD.<sup>1</sup> Esta relação não tem a pretensão de ser exaustiva, tanto em relação ao número de propostas apresentadas quanto à reprodução integral do conteúdo daquelas selecionadas. Visa, unicamente, destacar os pontos de maior interesse para o debate em questão. A relação que se segue contém um painel das principais contribuições discutidas no referido seminário.

### Separação dos objetivos atuais

De acordo com proposta apresentada por Roberto Zamboni (MTb), é necessário separar os objetivos atuais do FGTS, com readaptação de suas funções trabalhistas e identificação de fontes regionais de recursos para financiar o desenvolvimento urbano. Defende, em síntese:

criação de um fundo de capitalização para a manutenção dos saques para aposentadoria;

- a) criação de um instrumento de complementação de renda ao trabalhador desempregado;
- b) criação de fonte de recursos vinculada ao nível local de governo, com parcelas da receita tributária estadual, o

ICMS ou outro que venha a ser instituído;

- c) criação de um fundo de natureza estadual e municipal para financiamento do setor social, substituindo as atuais vinculações setoriais.

### Recuperação do Patrimônio e Suspensão dos Recolhimentos

Para o ex-ministro do Trabalho, Walter Barelli, a prioridade reside na restauração do patrimônio do FGTS, com a recuperação dos créditos existentes (da ordem de US\$27 bilhões) e na suspensão dos recolhimentos. A retirada de todos os encargos da folha de salários é vista por ele como uma forma de incentivar a criação de empregos. Os benefícios atualmente existentes, decorrentes dessas contribuições, deverão provir de outra forma de financiamento prevista no Orçamento da União.

### Privatização

O presidente do BNDES, Pêrsio Arida, apresentou proposta específica para a solução do débito da União para com o FGTS. O seu propósito consiste em fazer da privatização um instrumento central na quitação geral de passivos de responsabilidade da União e complementar aos mecanismos fiscais usuais. O primeiro passo nesse sentido seria o reconhecimento da legitimidade da dívida.

Além dos créditos de contribuições e financiamentos junto aos governos estaduais, municipais e empresas, o FGTS é credor, ainda, de somas vultosas devidas pelo Tesouro Nacional, relativas ao Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS. A origem desse Fundo deve-se, basicamente, à discrepância entre a remuneração dos recursos obtidos através das cadernetas de poupança e do FGTS e as quantias realmente pagas pelos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que se tornaram inferiores aos montantes devidos, em virtude de uma série de subsídios concedidos ao longo do tempo. A concessão desses benefícios criou, em contrapartida, uma responsabilidade para o Tesouro

1 Mesa redonda sobre o resgate da dívida da União com os Fundos Sociais (FCVS, FGTS); Rio de Janeiro, nov/93.

Nacional, que, por obrigação legal, arca com essa diferença.

Reconhecido o FCVS como uma obrigação tão pertinente e efetiva quanto um Título da Dívida Agrária - TDA, admite-se sua habilitação no processo de privatização, uma vez que é previsto em lei que todos os créditos contra o Tesouro Nacional são elegíveis para fim de privatização.

De acordo com a proposta em questão, a decisão quanto à amplitude da participação do FGTS no processo de privatização tem que ser tomada através do Conselho Curador: pode ser limitada aos recursos de que é credor junto ao FCVS e que estão em processo de securitização (regularização deste crédito junto ao Tesouro Nacional); ou mais ampla e, até mesmo, com previsão de participação de trabalhadores considerados individualmente.

### **Adoção de Tecnologia de um Fundo de Pensão**

A proposta apresentada por Paulo Rabelo de Castro (FGV) prevê a reformulação radical da administração do FGTS, que passaria a adotar a tecnologia gerencial de um fundo de pensão. De acordo com a proposição, esta seria a saída da crise para o FGTS e para o país, pois a capitalização dessa poupança, aliada aos recursos da previdência complementar, geraria investimento, emprego e crescimento econômico no futuro. Como estratégia de redirecionamento do FGTS, propõe:

- a) criação de um fundo nos moldes dos fundos de previdência complementar;
- b) reformulação do FGTS concomitante à reforma da Previdência;
- c) criação de um fundo de moradia popular.

## **6. AJUSTES POSSÍVEIS E NECESSÁRIOS A CURTO PRAZO**

Até que modificações estruturais possam ser introduzidas, medidas de ajuste e adaptação do Fundo devem ser tomadas para aproximá-lo, o mais possível, da obtenção de seus objetivos. Algumas iniciativas nesse sentido já foram tomadas pelo Conselho Curador do FGTS e diversas propostas de revisão da Lei no. 8.036/90, encaminhadas ao Congresso Nacional para deliberação.

No âmbito do Conselho Curador, medidas vêm sendo tomadas para recuperar o patrimônio do Fundo e otimizar os resultados das aplicações, cabendo destacar a aprovação da renegociação de dívidas dos setores público e privado para com o FGTS, bem como a determinação de se promover ampla revisão dos critérios de aplicação e retorno dos recursos do Fundo. A experiência recente relativa aos financiamentos concedidos com esses recursos demonstra a falência dos atuais critérios de aplicação e exige a imediata revisão do modelo de aplicação do Fundo. Na área de habitação popular o novo modelo deve-se basear em premissas tais como:

- a) agilização na concessão de crédito;
- b) maior alcance social das aplicações, identificando alternativas para o atendimento a famílias de baixa renda;
- c) incentivo concorrência, visando à redução de preços e melhorar a qualidade dos imóveis ofertados.

Nas áreas técnicas das instituições ligadas ao problema já foi discutida proposta nesse sentido, com ampla aceitação. Trata-se de proposição visando substituir as atuais linhas de crédito da área de habitação popular, por duas linhas básicas de financiamento: uma ao produtor e outra ao consumidor de habitações. Ao produtor não mais seria oferecida a garantia do financiamento ao adquirente da habitação por ele produzida. Ele teria duas alternativas para a liquidação de seu débito:

- a) o retorno do empréstimo contraído em determinado prazo, ou
- b) a venda da unidade no mercado, a detentor de carta de crédito.

Completando o círculo, seria criada uma linha de crédito específica de carta de crédito para aquisição de imóvel novo ou usado, destinada ao usuário das habitações. Tanto a produção como a comercialização seriam financiadas pelo FGTS, mas de maneira independente.

Trata-se de proposta inovadora, que representa significativo avanço sobre o sistema atual. Afeta profundamente o desempenho da indústria da construção civil, promovendo o incentivo ao aperfeiçoamento tecnológico, rebaixamento de custos, adequação do produto ao mercado e maior flexibilidade de negociação entre o comprador e o vendedor. O surgimento de resistências às modificações sugeridas, apresentadas principalmente pela indústria da construção civil, que arcaria com os maiores ajustes, tem dificultado a conquista do necessário apoio político para a sua concretização.

A análise dos problemas relativos à administração do Fundo também evidenciou a carência geral, no âmbito dos órgãos governamentais envolvidos, de recursos materiais, técnicos e humanos que impediram o cumprimento satisfatório de suas atribuições. O fraco desempenho do governo e de suas organizações levou à reflexão sobre a necessidade urgente de se equipar adequadamente essas instituições para a implementação de suas atribuições ou, julgada sua impossibilidade, decidir-se pela introdução de novas formas de ação governamental, compatível com a sua estrutura viável.

Ficou patente que a aproximação com a sociedade civil, mediante o processo de descentralização administrativa pode ser a chave para promover as mudanças necessárias no modelo atual.

## 7. BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Régis de Castro e JACCOUD, Luciana. Estrutura e Organização do Poder Executivo.

CASTOR, Belmiro V.J. e FRANÇA, Célio Francisco. Administração Pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo. In: Estado e Administração Pública, FUNCEP, 1987.

SOUZA, Nelson Mello e. Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, Relatório de Auditoria de Gestão. Auditoria Integrada do FGTS. Exercício de 1990.

IDEM, Exercício de 1991.

IBIDEM, Exercício de 1992.

VASTELLA, Lauro. Resumo da Mesa Redonda sobre o Resgate das Dívidas da União com os Fundos Sociais (FCVS, FGTS). Resumo realizado para o MTb/PNUD, Rio de Janeiro, nov/93.

ANDE... (text is mirrored and mostly illegible)

IBIDEM, Exatido de 1992.

VASTELA, Lauo... (text is mirrored and mostly illegible)

- List of items or references, mirrored text.

Main body of text on the right page, mirrored and mostly illegible.



**Publicações  
ENAP  
em 1994**

- Revista do Serviço Público  
Vol. 118, no. 1: Governabilidade
- Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo
- Estrutura e Organização do Poder Executivo (2 volumes)
- Revista do Serviço Público  
Vol. 118, no. 2: Profissionalização
- História Administrativa do Brasil - Vol. 37  
Organização e Administração do Ministério do Exército  
Francisco Pondé
- Pobreza: uma questão inadiável  
Bernardo Kliksberg (organizador)
- Cadernos ENAP  
Vol. 2, no. 1: A Questão Social no Brasil

**Próximos  
lançamentos**

- O Novo Controle de Gestão  
Henri Savall e Véronique Zardet
- Revista do Serviço Público  
Vol. 118, no. 3: Novas Tendências Institucionais
- Cadernos ENAP  
Vol. 2, no. 3: Planejamento e Orçamento
- Cadernos ENAP  
Vol. 2, no. 4: Reforma do Estado