

POLÍTICAS  
DE EMPREGO,  
TRABALHO  
E PREVIDÊNCIA

CÁSSIO DA S. CALVETE  
MÁRIS C. GOSMANN  
ORGANIZADORES

POLÍTICAS  
DE EMPREGO,  
TRABALHO  
E PREVIDÊNCIA



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

Reitor

**Rui Vicente Oppermann**

Vice-Reitora e Pró-Reitora  
de Coordenação Acadêmica

**Jane Fraga Tutikian**

EDITORA DA UFRGS

Diretor

**Alex Niche Teixeira**

Conselho Editorial

**Álvaro Roberto Crespo Merlo**

**Augusto Jaeger Jr.**

**Carlos Pérez Bergmann**

**José Vicente Tavares dos Santos**

**Marcelo Antonio Conterato**

**Marcia Ivana Lima e Silva**

**Maria Stephanou**

**Regina Zilberman**

**Tânia Denise Miskinis Salgado**

**Temístocles Cezar**

**Alex Niche Teixeira**, presidente

## Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

**Diretor**

Marco Cepik

**Vice Diretor**

Ricardo Augusto Cassel

### Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, Ario Zimmermann, José  
Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-  
drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,  
Paulo Gilberto Fagundes Visentini

### Conselho Científico CEGOV

Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel  
Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio  
Henkin, Leandro Valiati, Lúcia Mury  
Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,  
Marcelo Soares Pimenta, Marília Patta  
Ramos, Vanessa Marx

### Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza, Marco  
Cepik

POLÍTICAS  
DE EMPREGO,  
TRABALHO  
E PREVIDÊNCIA

CÁSSIO DA S. CALVETE  
MÁRIS C. GOSMANN  
ORGANIZADORES



© dos autores  
1ª edição: 2014

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

### **Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia**

Revisão: Fernando Preusser de Mattos, Fernanda Lopes  
Silva, Ricardo Fagundes Leães

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos  
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Foto da Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal  
e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É  
permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que  
citada a fonte.

### **DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

P769 Políticas de emprego, trabalho e previdência [recurso eletrônico] / organizadores  
Cássio da S. Calvete [e] Máris C. Gosmann. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre:  
Editora da UFRGS/CEGOV, 2014.  
205 p. : pdf

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

Inclui figuras, gráficos e tabelas.

Inclui referências.

1. Administração Pública. 2. Economia. 3. Previdência - Servidor público – Brasil.
4. Políticas públicas - Brasil. 5. Previdência social – Gastos – Brasil. 6. Políticas –  
Emprego – Trabalho – - Previdência - Brasil. I. Calvete, Cássio da S. II. Gosmann,  
Máris C. III. Série.

CDU 330.34

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0487-7

# SUMÁRIO

|   |   |     |
|---|---|-----|
|   | PREFÁCIO  | 7   |
|   | <i>Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça</i>   |     |
|   | APRESENTAÇÃO  | 9   |
|   | <i>Cássio da Silva Calvete, Máris Caroline Gosmann</i>  |     |
| 1 | SINDICATOS NO BRASIL:<br>PENSAR E NEGOCIAR O CONTEÚDO DO TRABALHO   | 11  |
|   | <i>Fernando Coutinho Cotanda</i>  |     |
| 2 | A CONVENÇÃO 151 DA OIT E SEUS IMPACTOS<br>PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL                           | 34  |
|   | <i>Cássio da Silva Calvete, Mariana Hansen Garcia</i>   |     |
| 3 | TRILHAS DE APRENDIZAGEM E MAPEAMENTO<br>DE COMPETÊNCIAS:<br>UMA SOLUÇÃO EFETIVA                           | 52  |
|   | <i>Cláudia Medianeira Cruz Rodrigues, Simone Portella Teixeira de Mello,<br/>José Luis Duarte Ribeiro</i> |     |
| 4 | POLÍTICAS DE CAPACITAÇÃO E<br>DESENVOLVIMENTO DE SERVIDORES:<br>O CASO DA UFRGS                           | 70  |
|   | <i>Rebeca Campani Donazar, Raquel Aline Canuto Muniz Barreto,<br/>Diogo Joel Demarco</i>                  |     |
| 5 | PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO:<br>UM EXAME ATUARIAL COMPARATIVO                            | 92  |
|   | <i>Táís Novo Duarte, Manoel Robson Aguiar, Ricardo Pena</i>   |     |
| 6 | RISCO DE LONGEVIDADE NA PREVIDÊNCIA DOS<br>SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS NO BRASIL                         | 116 |
|   | <i>Máris Caroline Gosmann, Camila Lazzaretti Avozani</i>  |     |

# SUMÁRIO

- |   |   |     |
|---|---|-----|
| 7 | GASTOS COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL E OS<br>DESAFIOS DO ESTADO BRASILEIRO                   | 141 |
|   | <i>Rosa Ângela Chieza, Ário Zimmermann</i>  |     |
| 8 | GESTÃO DO TRABALHO E DIREITO UNIVERSAL À SAÚDE:<br>ELEMENTOS PARA ANÁLISE               | 159 |
|   | <i>Janice Dornelles de Castro, Elizabeth Barros, Patrícia Tavares Ribeiro</i>           |     |
| 9 | EMPREENDEDORISMO OU POLÍTICA<br>DE TRABALHO E EMPREGO?<br>COMPARANDO BRASIL E FRANÇA    | 181 |
|   | <i>Cinara Lerrer Rosenfield, Olivier Giraud, Thays Wolfarth Mossi,<br/>Frédéric Rey</i> |     |

# PREFÁCIO

SÉRGIO EDUARDO ARBULU MENDONÇA  
*Secretário de Relações do Trabalho no Serviço Público.*

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Gestão Pública e da Secretaria de Relações do Trabalho no Serviço Público, vem desenvolvendo permanente esforço de fortalecimento, racionalização, modernização e democratização do Estado brasileiro. O atual governo da presidenta Dilma vem dando sequência ao movimento iniciado nos dois governos do presidente Lula de recuperar a capacidade de atuação do Estado ampliando e qualificando os serviços prestados diretamente à população e aperfeiçoando a regulamentação e a fiscalização de diversas atividades.

Como sabemos, os desafios da gestão pública no Brasil não são triviais, e os resultados, quase sempre, não surgem no curto prazo. Impõe-se a inovação contínua e incremental, buscando aumentar os espaços de participação da população em geral e das organizações da sociedade em particular, bem como a adoção das melhores práticas de gestão. O exemplo simbólico mais recente desse avanço é a lei de acesso à informação.

Em outra dimensão, desde 2003 o governo federal fez uma aposta na construção de um sistema democrático de relações de trabalho através da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP). Além de avançar na transparência das relações de trabalho entre a Administração Pública e os servidores, a MNNP pretende pavimentar o caminho para a construção de compromissos, levando em conta os legítimos interesses dos representantes das partes, governo eleito e ser-

vidores públicos. O processo de negociação coletiva é uma ferramenta adicional para que os representantes do governo e os representantes dos servidores públicos possam, conjuntamente, pensarem e compartilharem a organização e atuação do Estado brasileiro. Sabemos que esse é um processo em construção, que dependerá do esforço e do comprometimento de todas as partes para que seja bem sucedido. Além da junção de esforços, a democratização das relações de trabalho pode contribuir para ampliar a transparência e o controle social das ações do Estado brasileiro.

Assim, a implantação da Mesa Nacional de Negociação Permanente, a recomposição da força de trabalho em termos quantitativos e qualitativos, a elevação da remuneração de diversas categorias e a criação e reorganização dos planos de carreiras compõem uma miríade de ações voltadas para o resgate da capacidade de atuação do Estado Nacional.

Nessa mesma linha, a realização de convênios com Universidades pretende aumentar a interação com a sociedade, trazendo uma reflexão crítica externa à Administração Pública quanto a sua forma de organização e atuação.

Assim, é com enorme satisfação que recebemos e prefaciamos este livro que nos brinda com reflexões sobre a organização e a atuação do setor público no Brasil, realizado por mais de uma dezena de intelectuais que dedicaram seu tempo e seus esforços para diagnosticar, refletir e sugerir propostas de políticas públicas estruturantes e de melhorias de gestão nas mais diversas áreas de atuação do Estado. Recebemos essas contribuições com entusiasmo e alegria, não só pelas críticas e sugestões concretas presentes nos capítulos, mas, principalmente, pelo significado simbólico do qual elas são portadoras: o engajamento, a relação de troca e o envolvimento dos mais variados agentes da sociedade. É inimaginável avançar na modernização e na democratização do Estado sem a participação e contribuição de toda a sociedade. As soluções para essas questões vão muito além das questões puramente técnicas, exigindo compromissos e respostas políticas.

Congratulo a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o Centro de Estudos Internacionais sobre Governos (CEGOV) e o Grupo de Trabalho Políticas de Emprego, Trabalho e Previdência pela excelente obra produzida e pela efetiva contribuição à construção de um Estado mais forte e democrático.

Boa leitura a todos!

# APRESENTAÇÃO

CÁSSIO DA SILVA CALVETE

*Professor de Economia da UFRGS e coordenador  
do GT Políticas de Emprego, Trabalho e Previdência.*

MÁRIS CAROLINE GOSMANN

*Professora de Ciências Atuariais da UFRGS e coordenadora  
do GT Políticas de Emprego, Trabalho e Previdência.*

Este volume é parte integrante de um projeto que visa desenvolver e publicar pesquisas sobre “Capacidade Estatal e Democracia” e, para tanto, está lançando uma coleção de 7 livros publicados concomitantemente pelo Centro de Estudos Internacionais sobre Governos (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Esta coleção objetiva contribuir para o aperfeiçoamento do ciclo de políticas públicas no Brasil, bem como adensar e divulgar as pesquisas sobre governo realizadas na UFRGS. Além disso, estas publicações fazem parte do esforço de internacionalização da UFRGS e do CEGOV expondo a sua reflexão com o objetivo de participar ativamente na construção de Estados nacionais atuantes e a serviço da coletividade.

Para nós do Grupo de Trabalho Políticas de Emprego, Trabalho e Previdência foi uma boa oportunidade para dar prosseguimento à estruturação do mais novo GT do CEGOV. O Grupo foi criado em meados de 2013, em meio à execução do projeto de pesquisa de Planejamento Estratégico da Força de Trabalho da Administração Pública Federal, realizado em convênio com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, concluído em março de 2014.

O GT dedica-se a pesquisas sobre temas relacionados ao trabalho, aos trabalhadores e à seguridade social no Brasil e no mundo. Os estudos buscam aprofundar e consolidar o conhecimento sobre o desenvolvimento de políticas públicas tanto nas áreas de geração de emprego e renda e alocação da força de trabalho

dentro do serviço público, quanto na área de previdência social e garantias para o trabalhador. E foi justamente nessas linhas temáticas que o coletivo de pesquisadores do GT, em conjunto com pesquisadores convidados, se debruçou e empenhou esforços no sentido de produzir textos que fossem frutos das pesquisas desenvolvidas, de debates e de muita reflexão.

O livro está estruturado em nove capítulos altamente complementares. Os quatro primeiros capítulos discutem políticas públicas estruturantes do setor público: o primeiro capítulo faz uma reflexão de caráter mais amplo sobre a importância da participação dos trabalhadores nas negociações dos assuntos relativos à organização e à inovação da produção e do trabalho; complementarmente, o segundo capítulo faz uma análise mais específica sobre os processos de negociação coletiva dos servidores públicos brasileiros e descreve os avanços políticos obtidos e a importância da ratificação da Convenção nº 151 da OIT. O terceiro capítulo trata das trilhas de aprendizagem subjacentes à gestão por competências no âmbito da administração pública federal brasileira direta, autárquica e fundacional, e o quarto capítulo – que segue como uma extensão do anterior – apresenta o Plano Nacional de Desenvolvimento de Pessoas e faz um estudo de caso sobre a Escola de Desenvolvimento de servidores da UFRGS.

Na sequência, há três estudos que versam sobre a previdência. O capítulo cinco trata da previdência complementar do servidor público, e o sexto capítulo discute a questão do aumento da expectativa de vida do brasileiro e o seu impacto no regime previdenciário dos servidores públicos federais. Fechando a segunda parte – e conectando-se com a seguinte –, o sétimo capítulo faz uma análise sobre os desafios do Estado brasileiro diante da mudança do padrão populacional, da relevância que a previdência social desempenha na redução das desigualdades sociais no Brasil e da priorização dos gastos da União com a previdência social vis-à-vis gastos com o capital financeiro e com o capital produtivo.

Por fim, apresentamos dois capítulos que tratam de políticas públicas para o trabalho e a saúde. O capítulo oito versa sobre a problemática de dispor de força de trabalho capacitada para atender os problemas relacionados aos cuidados de saúde da população, tema esse que está em evidência nos últimos anos. O capítulo nove faz uma análise comparativa das políticas públicas direcionadas para o incentivo ao estabelecimento e a formalização do autoempreendedor no Brasil e na França.

Esperamos propiciar uma leitura agradável e que os textos aqui expostos sirvam de subsídio a estudiosos, gestores públicos e políticos, enfim, a todos que se preocupam com essas questões.

Boa leitura!

# SINDICATOS NO BRASIL: PENSAR E NEGOCIAR O CONTEÚDO DO TRABALHO

FERNANDO COUTINHO COTANDA

*Doutor em Sociologia. Professor Associado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*



## INTRODUÇÃO

O presente artigo destaca a pertinência política e social do envolvimento negociado dos trabalhadores nos assuntos relativos à organização e à inovação no trabalho. No mesmo registro argumentativo, problematizamos alguns obstáculos ao efetivo envolvimento sindical nesses temas. É lugar comum pensar que as demandas das entidades que representam os interesses coletivos dos trabalhadores devem se restringir às questões remuneratórias e a condições de trabalho. Tomar os assuntos relacionados à produção e à organização do trabalho como sendo de exclusiva prerrogativa dos empregadores ou dos dirigentes das empresas estatais e do serviço público é uma *doxa* que deve ser interrogada. À primeira vista, parece haver uma “inapetência natural” dos sindicatos de trabalhadores para incidir sobre esses temas. Veremos, no entanto, que as dificuldades enfrentadas pelas entidades sindicais em lidar com os assuntos da produção estão ancoradas em obstáculos normativos e culturais situados dentro e fora das entidades sindicais.

## NEGOCIAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

14

Preliminarmente, faz-se necessária uma breve consideração sobre as possibilidades e os espaços de negociação no setor público brasileiro. Os trabalhadores brasileiros do setor público estão submetidos a uma organização sindical distinta daquela do setor privado. No setor produtivo estatal (empresas estatais), estão organizados de acordo com a estrutura sindical corporativa, regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). No serviço público (administração direta e indireta), a organização sindical foi proibida até a promulgação da Constituição de 1988. Até cinco de outubro de 1988, os servidores públicos não tinham direito de greve e de sindicalização, e organizavam-se em associações. Curiosamente, o dispositivo constitucional que assegurou a organização sindical e o exercício do direito de greve para os servidores públicos nos termos da lei não abarcou o tema da negociação coletiva. Sendo a negociação coletiva o principal instrumento para solução do conflito coletivo, é difícil imaginar relações democráticas de trabalho sem que negociação coletiva, direito de greve e liberdade sindical a elas estejam associados.

No ano de 1978, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) decidiu que as diversas propostas relativas à liberdade sindical e aos processos de fixação das condições de trabalho na função pública deveriam tomar a forma de uma convenção internacional. Na sua 64ª Conferência, a OIT sancionou uma Convenção,

de número 151, que visava a incidir sobre as relações de trabalho na função pública<sup>1</sup>. Estendia aos trabalhadores do serviço público as mesmas garantias de associação, liberdade sindical e negociação asseguradas aos trabalhadores da iniciativa privada. De forma abreviada, referimos, abaixo, os princípios da Convenção 151, sendo o quinto item aquele relacionado à negociação coletiva:

1. Proteção contra os atos de discriminação que acarretem violação da liberdade sindical em matéria de trabalho.
2. Independência das organizações de trabalhadores da função pública face às autoridades públicas.
3. Proteção contra atos de ingerência das autoridades públicas na formação, funcionamento e administração das organizações de trabalhadores da função pública.
4. Concessão de liberação aos representantes das organizações de trabalhadores da função pública reconhecidas, permitindo cumprir suas funções seja durante as suas horas de trabalho ou fora delas.
5. Instauração de processos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores.
6. Garantias dos direitos civis e políticos essenciais ao exercício normal da liberdade sindical.

A Convenção 151 foi ratificada no Brasil em 15 de junho de 2010 pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. Contudo, a ratificação da Convenção não garante sua efetividade. A Convenção tem um caráter apenas programático, faltando-lhe a positivação jurídica: precisa ser regulamentada, adequando a legislação brasileira aos seus princípios para que possa então produzir efetividade. Como o Estado brasileiro ainda não regulamentou a Convenção, os conflitos oriundos das relações de trabalho, no setor público, seguem sendo judicializados.

A ampliação das ações proativas nos assuntos da produção e serviços, por parte dos sindicatos de trabalhadores, acordadas em negociação coletiva, seguramente produziria um aprimoramento dos diversos serviços e bens públicos. A ingerência dos trabalhadores nos assuntos organizacionais e tecnológicos contribuiria para o aprimoramento da democracia e das funções públicas. Veremos, no entanto, que as forças que obstaculizam a proatividade dos sindicatos nesses temas atravessam o setor público e privado simultaneamente.

---

(1) O capítulo 2 de Cassio da Silva Calvete e Mariana Hansen Garcia intitulado “A convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seus impactos na negociação coletiva dos servidores públicos no Brasil”, que integra este livro, aborda de forma pormenorizada e qualificada a trajetória e as vicissitudes da Convenção nº 151 da OIT.

## ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO, INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E SINDICATOS

Os conflitos envolvendo capital e trabalho são tão antigos quanto o próprio capitalismo. Mas, conforme assinalou Marx (1980, p. 489), “só a partir da introdução da máquina, passa o trabalhador a combater o próprio instrumental de trabalho, a configuração material do capital”. Na Europa do século XVII, com o uso ainda embrionário da maquinaria e de novas formas de organização do trabalho, bem como em períodos posteriores, encontramos inúmeras manifestações de revolta dos trabalhadores em relação aos sistemas produtivos.

Durante o século XVII, quase toda a Europa presenciou revoltas contra a máquina de tecer fitas e galões, o chamado moinho de fitas [...] no começo do século XVIII as máquinas de serrar movidas à água tiveram dificuldades para vencer a resistência popular. Quando, em 1758, Everet construiu a primeira máquina de tosquiar lã, movida à água, foi ela lançada ao fogo por cem mil pessoas que ficaram sem emprego. Cinquenta mil trabalhadores que até então viviam de cardar lã dirigiram uma petição ao Parlamento contra as máquinas de carducar e de cardar de Arkwright. [...] A enorme destruição de máquinas nos distritos manufatureiros ingleses durante os primeiros 15 anos do século XIX, provocada principalmente pelo emprego do tear a vapor, conhecida pelo nome de Luddista, proporcionou [...] as mais reacionárias medidas de violência (MARX, 1980, p. 489-490).

16

O movimento Luddista, cujos significados foram amplamente discutidos por E. P. Thompson (1987), é o registro mais emblemático dos conflitos envolvendo a produção. Surgiu no início do século XIX, no norte da Inglaterra, e seus membros promoviam incursões para destruir máquinas (sobretudo têxteis) em resposta à perda dos postos de trabalho e às péssimas condições de trabalho e salários. Reações de revolta diante dos processos produtivos tiveram ocorrência em todas as sociedades industriais, inclusive nas de industrialização tardia, como, por exemplo, o Brasil.

O próprio surgimento dos sindicatos e de parte expressiva das suas formas de luta associa-se historicamente aos conflitos em torno da organização e gestão do processo produtivo. O exame histórico da relação entre os trabalhadores e o universo produtivo, entretanto, permite afirmarmos que as ações operárias nem sempre estiveram mediadas ou conduzidas por sindicatos. Expressões individuais ou coletivas de insatisfação e revolta com a organização do trabalho ocorrem até hoje de forma “silenciosa”, por vezes, sem a colaboração ou mesmo o conhecimento dos sindicatos.

A busca pela ampliação da democracia nas relações de trabalho — direta ou indiretamente referida à problemática do processo de trabalho — é depositária de uma longa trajetória de lutas, utopias e experiências sociais. Nomes como os de Charles Fourier, Robert Owen, Proudon, Bakunin, Karl Marx, dentre outros, são costumeiramente lembrados em razão das críticas às formas assumidas pelo trabalho na grande indústria capitalista. Cada um deles, de maneira distinta, foi precursor de ideias e experiências envolvendo trabalho coletivo, cooperativas, rotatividade das tarefas e outras, como forma de lutar contra a alienação, a exploração e a dominação no trabalho (MOTTA, 1987). Torna-se inevitável nos referirmos à obra de Antonio Gramsci, uma das mais importantes contribuições contemporâneas para o debate da democracia industrial. Autor de uma ampla crítica dirigida ao processo de trabalho capitalista, notadamente às organizações do trabalho taylorista e fordista, Gramsci defendia que o conceito de democracia deveria estender-se ao interior da empresa. Ao longo do século XX, inúmeras experiências históricas procuraram substantivar a democracia industrial e, de diferentes modos, projetar espaços democráticos nos ambientes de trabalho. Dentre as ocorridas imediatamente depois da Segunda Guerra Mundial<sup>2</sup>, destacamos os programas de reformas sociais e de democracia industrial na Suécia, a co-gestão na República Federal na Alemanha, a autogestão na Iugoslávia, bem como programas levados a termo pela OIT e até mesmo pela Igreja Católica<sup>3</sup>.

A segunda metade do século XX foi, de forma geral, marcada por uma ampliação dos valores democráticos na sociedade, de um aumento dos níveis de escolaridade dos trabalhadores, bem como das mais diversas conquistas obtidas no âmbito da contratualidade das relações de trabalho. De forma contrastante, o espaço da produção e as decisões ali tomadas — sobretudo no que diz respeito aos processos de inovação — seguiram efetivando-se de modo predominantemente unilateral. O poder de mando do empregador relativamente a esses assuntos pouco foi contra-arestado através de negociação. Nesse particular, cabe destacarmos o papel histórico desempenhado pelo “compromisso fordista” que, se por um lado ensejou acesso aos ganhos de produtividade por parte dos trabalhadores, por outro manteve os sindicatos distantes dos assuntos relativos à produção (LIPIETZ, 1991).

O processo de trabalho é a expressão política de como os homens e as mulheres se organizam para produzir. Em resposta à competição capitalista, ele é, permanentemente, inovado e ajustado, constituindo-se em um campo de conflito e de consentimento que produz e reproduz relações sociais, subjetividades, culturas, formas de dominação e de resistência. Tendo em vista o alcance e o significado sócio-político, econômico e cultural do processo de trabalho, bem como a

---

(2) Segundo Széll (1996, p.183), o desfecho da Segunda Guerra Mundial, em particular, “facilitou uma abertura democrática no que vinham sendo, até então, estruturas decisórias predominantemente autoritárias, quase militares na economia”.

(3) Alusões a essas experiências encontram-se em Marín (1998); Széll (1996) e Faria (1987).

particular importância do trabalho na configuração das inovações<sup>4</sup>, justificam-se plenamente as ações sindicais que buscam influir negociadamente nos assuntos da produção. Entretanto, a importância de focalizar o processo de trabalho como um objeto de negociação tem sido amplamente negligenciada pelos sujeitos das relações de trabalho. Conforme destacou Bresciani, “A rigor a definição dos sistemas de produção e dos seus mecanismos de transformação seguem essencialmente como ‘não-questões’ na agenda das relações de trabalho” (BRESCIANI, 2001, p. 4).

Os assuntos que envolvem a produção permanecem sendo majoritariamente entendidos — independentemente da posição ocupada nas classes sociais — como uma prerrogativa essencialmente privada, afeta à gerência e à empresa. O fato de os sindicatos, como representantes dos interesses coletivos dos trabalhadores, terem ainda restritos direitos, interesse e/ou capacitação relativamente a esse tema não pode, entretanto, ser inscrito numa ordem natural. Ao contrário, esse “afastamento” do tema é um processo edificado historicamente, política e socialmente, configurando uma reificação dos significados do trabalho.

A tarefa de ampliar a democracia nesses espaços, evidentemente, vai muito além da atuação sindical na empresa, envolvendo outras esferas de atuação (legais, institucionais, meso- e macrorregulatórias) mutuamente referidas, bem como outras forças sociais. Conforme argumentou Leite (1994, p. 334), “[...] as possibilidades de resolver os problemas da reestruturação de uma forma socialmente satisfatória são muito mais amplas e poderosas quando as negociações se levam a cabo tanto em nível de empresa como em nível supra-empresarial [...]”. Mas é verdade, também, que pouco ou nada poderá ser feito para avançar nesse sentido se os sindicatos não tiverem uma postura proativa a esse respeito.

Não há teleologismo na atividade sindical. Não há imposição determinante e irreversível de que os sindicatos tenham que pautar sua atuação exclusivamente na busca de melhorias salariais e de condições de trabalho. Não há oposição formal entre as negociações de caráter salarial e as que têm como objeto o processo de trabalho. Cotidianamente, de forma oculta ou aberta, com ou sem o consentimento da empresa, os trabalhadores influem sobre a dinâmica do processo de trabalho, mas esta raramente tem sido objeto de negociação.

A partir das transformações no mundo do trabalho ocorridas desde os anos 1970, se verifica um maior interesse de parte das organizações sindicais em exercer algum controle sobre os processos de inovação. Face a essa mudança na agenda de muitos sindicatos, Bamber (1993, p. 254-258) propõe um recurso analítico — tipo-ideal weberiano — para estudar e compreender as políticas sindicais

---

(4) Uma interessante análise sobre os “papéis” do trabalho na conformação dos processos de inovação a partir de um estudo de caso na indústria de caminhões encontra-se em Bresciani (2001).

frente às inovações tecnológicas e organizacionais. Sugere dois tipos de objetivos que podem ser perseguidos pelas entidades sindicais: “objetivos de procedimentos” e “objetivos de conteúdo”. Os “objetivos de procedimentos” seriam vários: a “consulta” os sindicatos deveriam conhecer as intenções de mudança da empresa antes que elas ocorressem, para poder “influir verdadeiramente na escolha das tecnologias”; a “experiência sindical” (os sindicatos deveriam possuir consultores externos e/ou delegados de tecnologia internos, além de promover educação extensiva aos representantes sindicais sobre questões técnicas e sociais associadas à mudança tecnológica); a “proteção da informação” (evitar que ela fosse utilizada para “[...] invadir a privacidade dos trabalhadores”); e, por fim, as “revisões conjuntas” (os sindicatos deveriam “[...] participar nas revisões periódicas de qualquer mudança tecnológica, para assegurar-se de que as medidas acordadas estão sendo seguidas”).

Quanto aos “objetivos de conteúdo”, Bamber (1993) sugere que as políticas sindicais frente às inovações deveriam incidir sobre “a manutenção dos postos de trabalho”, a “reciclagem e a requalificação”, a “redução das horas de trabalho”, o “aumento salarial”, o “desenho do trabalho” (ritmo e qualidade do trabalho), a “higiene e segurança”, a “igualdade de oportunidades” (evitar a polarização entre uma minoria altamente qualificada e bem-remunerada e uma maioria desqualificada e mal paga). Bamber (1993, p. 254) chama atenção para o fato de que esse tipo-ideal “[...] representa uma ampla generalização nem sempre aplicável” e que os diversos elementos referidos “[...] estão mais ou menos presentes e ocasionalmente ausentes nos casos particulares”. Acrescenta, ainda, que a rapidez e a amplitude das mudanças atuais representam um grande desafio para os sindicatos, especialmente em um contexto de elevado desemprego e divisão internacional do trabalho.

Bresciani (1994, p. 155-158), por sua vez, refletindo sobre as possibilidades de influência sindical em torno da inovação tecnológica e organizacional, desenvolveu interessantes recursos analíticos, revelando que a influência sindical pode manifestar-se em diferentes níveis e dimensões, indo da “resistência à contratação”. O autor parte da ideia de que a ação sindical relativamente aos processos de inovação pode implicar tanto “resistência” quanto “influência” por parte dos sindicatos. Chama atenção, no entanto, para o fato de que mesmo a resistência “[...] tem como objetivo a influência [...]”, contudo trata-se de uma influência distinta, visto que não contempla “[...] mecanismos alternativos [...] manifestando exclusivamente o descontentamento dos trabalhadores”. A resistência, conforme Bresciani (1994), pode apresentar-se de forma não declarada (ações de descontentamento com aspectos da produção que não são claramente manifestadas à empresa, através de sabotagem, operação tartaruga) ou explícitas (envolvendo uma manifestação formal de descontentamento).

A partir de uma tipologia, o autor sugere três dimensões da influência sindical sobre os processos de inovação. Uma refere-se ao *âmbito* onde ela pode ocorrer: institucional, legal, tácita e contratada. Outra está associada aos *resultados* obtidos pela ação sindical: “influência frustrada” — por ocasião de insucesso na obtenção das reivindicações —, “influência efetiva” — quando há sucesso na ação sindical —, “influência aparente” — trata-se de uma influência ilusória, o que foi acordado ou combinado não é cumprido nem mesmo acompanhado. E há uma terceira dimensão que diz respeito ao momento em que ela ocorre: “antecipada ou *a priori*” — quando a ação sindical influencia na definição dos projetos de inovação, modificando-os e/ou propondo alternativas — ou “corretiva ou *a posteriori*” — influência que se manifesta sobre inovações já implementadas.

As entidades sindicais revelam, também, uma diversidade de maneiras de pensar e agir frente à perspectiva de um envolvimento nos assunto de produção. Nesse sentido, propomos uma tipificação relativamente às posturas sindicais frente aos processos de inovação. Nem todas entidades sindicais julgam ser politicamente conveniente seu envolvimento nos assuntos da produção. Algumas delas, que denominamos de “refratárias”, se opõem aberta e formalmente a iniciativas dessa natureza. Trata-se de um sindicalismo que, em nome do antagonismo de interesses, recusa vincular-se às decisões de gestão da empresa. Por diferentes razões, considera esses temas uma prerrogativa exclusivamente patronal, argumento que, diga-se de passagem, obtém a plena concordância dos patrões.

Para outras entidades, nominadas aqui de “silenciosas”, o envolvimento nos assuntos da produção nem mesmo é objeto de problematização. Frente à reestruturação nas empresas de sua base, nada promovem em termos de formulação, atividades organizativas, formativas ou qualquer outra forma de ação coletiva com respeito ao tema. A inovação tecnológica e a organização do trabalho estão fora de sua agenda política, não havendo nenhuma manifestação explícita contrária ou favorável a essa perspectiva de atuação.

Por fim, existem as entidades sindicais que denominamos de “afirmativas”, por julgarem pertinente o envolvimento sindical nos assuntos da produção. Ocorre que, entre essas, nem todas problematizam com rigor a dimensão política do processo de trabalho, nem todas desenvolvem capacitação e recursos políticos que viabilizem estratégias de influência sindical ou promovam mudanças internas na entidade dotando-as de meios técnicos e organizacionais adequados à perspectiva da influência. Poderá, portanto, haver um predomínio da passividade ou da ação para superar os obstáculos que se interpõem à perspectiva de influência. Nesse sentido, operamos uma subdivisão no interior das entidades denominadas afirmativas: as “sensibilizadas” e as “proativas”.

## EXPERIÊNCIAS SINDICAIS QUE BUSCARAM INFLUENCIAR OS ASSUNTOS DA PRODUÇÃO

Ainda que existam em número reduzido, alguns sindicatos têm podido, em meio a diversas limitações, assumir posturas proativas em relação aos processos de inovação tecnológica e organizacional. Vale referirmos que tais posturas devem ser compreendidas não só como resultado do embate entre empresas e sindicatos, mas também de outras variáveis indissociáveis, como o sistema de relações industriais e os marcos políticos, econômicos e culturais específicos a cada formação social. Na Alemanha, desde o início dos anos 1950, com a instituição do modelo de co-gestão, os trabalhadores podem participar do conselho administrativo das empresas e ali expressar suas opiniões sobre seus investimentos. No entanto, trata-se de uma representação minoritária, e, mesmo após 1976, com a promulgação da lei que ampliou o número de representantes nas empresas com mais de 2.000 trabalhadores, na prática, os empresários seguem mantendo amplo poder de decisão sobre os rumos da empresa (TALLARD, 1993).

Para Tallard (1993), a possibilidade de influência sobre os processos de inovação é exercida com mais força nos comitês de empresa (*Betriebsrat*). Desde 1972, há uma lei versando sobre a organização das empresas, cujos artigos obrigam o empregador a informar e a consultar esse comitê a respeito de projetos de inovação tecnológica e organizacional:

O trabalhador deverá ser informado, *no momento oportuno*, sobre toda transformação feita no seu campo de atividade. (Art. 81) O empregador é obrigado a fornecer [...] informações sobre planos referentes às instalações técnicas; aos processos de trabalho e ao desenvolvimento das operações; aos postos de trabalho (Art. 90) [...] o Comitê de empresa poderá [...] apelar para a assistência de especialistas, quando isto for necessário para assegurar uma execução racional das próprias funções (Art. 90-3). O empregador informará ao Comitê de Empresa, em tempo oportuno e de forma detalhada, com documentação, os planos relativos ao pessoal. (Art. 92) [...] informações sobre: programas de produção e investimento; os projetos de racionalização; os métodos de fabricação e de trabalho, em particular a adoção de novos métodos de trabalho; transformação da organização ou dos objetivos da empresa (MAGGIOLINI, 1998, p. 170-172, grifo nosso).

A aplicação efetiva desses direitos à informação não transcorre sem sobressaltos. A noção imprecisa de “momento oportuno”, que consta na lei, oportuniza que as informações sobre processos de inovação sejam disponibilizadas tardiamente aos comitês de empresa, podendo, com isso, inviabilizar a ação dos



trabalhadores<sup>5</sup>.

Em meados dos anos 1970, a Confederação dos Sindicatos Alemães (DGB, na sigla original) participou dos seguintes programas governamentais: Programa de Humanização do Trabalho e Programa de Tecnologia de Produção. A atuação sindical nesses espaços possibilitou condicionar que os projetos de inovação fossem submetidos à aprovação do conselho de empresa. As avaliações posteriores desses programas foram pouco alentadoras. Críticas quanto a desvio de objetivos, resistência dos empresários à ação dos comitês de empresa e à postura defensiva dos comitês foram formuladas por Price e Steininger (1987) e Tallard (1993).

No final dos anos 1970, a DGB recebeu fundos para estabelecer centros de assessoramento sobre novas tecnologias com especialistas capazes de ajudar os comitês de empresa a atuarem nas empresas afetadas pelas novas tecnologias. Nesses centros, seriam analisadas as propostas empresariais e formulados planos alternativos que levassem em conta a necessidade de acomodar as novas tecnologias aos interesses dos trabalhadores. Tallard (1993, p. 352) revela, entretanto, que nem todos os casos estudados resultaram em acordos; ainda assim, foi possível estender a um número expressivo de comitês de empresa um conjunto de critérios para avaliar se um determinado projeto de inovação seria ou não aceitável do ponto de vista dos trabalhadores.

22

Um estudo realizado pelo Sindicato dos Trabalhadores Metalúrgicos na Alemanha (IG Metal) versando sobre a atuação dos comitês de empresa mostrou que:

A maioria das negociações de planta sobre novas tecnologias recorriam à reciclagem, à segurança no trabalho, às classificações nos postos de trabalho e nos níveis salariais. Entretanto, poucos incluíam os direitos de co-determinação ou aspectos da organização do trabalho [...] Em mais de um terço dos casos, não se produziu nenhum tipo de negociação por ocasião da introdução de novas tecnologias. O mais frequente é que a negociação se produzia só depois que a direção da empresa já havia tomado as decisões (TALLARD, 1993, p. 352).

Embora a experiência alemã apresente conquistas importantes no plano legal, o aproveitamento efetivo dessas conquistas ainda é limitado, seja pela própria lei, ou por dificuldade do debate técnico com a empresa, não sendo possível superar todos os efeitos negativos das inovações tecnológicas.

As dificuldades do sindicalismo alemão no caminho da influência estão dando lugar, mais recentemente, a uma nova consciência sobre a importância da “negociação no centro do trabalho — considerada anteriormente como um ele-

(5) Segundo o IG-Metal (Sindicato dos Trabalhadores Metalúrgicos na Alemanha), cerca de 60% das informações são notificadas tardiamente aos Comitês de Empresa (Tallard, 1993, p. 347).

mento secundário das relações industriais alemãs dado que os sindicatos não participavam formalmente” (TALLARD 1993, p. 353). Os sindicatos veem-se pressionados a fortalecer sua atuação nesse nível e a atuar de forma coordenada com os comitês de empresa, a fim de poderem influir sobre as novas tecnologias e evitar “a incorporação consensual dos comitês de trabalhadores dentro da estratégia empresarial” (PRICE; STEININGER apud TALLARD, 1993, p. 353).

Na Inglaterra do final dos anos 70, destacou-se a postura da Central Sindical — *Trade Unions Congress* (TUC) — frente à aplicação de tecnologia microeletrônica nas empresas. A Central buscou estimular seus sindicatos a negociar as inovações, repartindo os benefícios da produtividade por meio de acordos sobre novas tecnologias. As recomendações do sindicato apontavam a necessidade de negociar temas como “[...] acesso às informações, [...] redução da jornada de trabalho, requalificação, distribuição dos benefícios, controle do trabalho, saúde e segurança” (MAGGIOLINI, 1988, p. 79).

Cabe mencionarmos, dentre outros exemplos, a atuação do Comitê Unitário de Trabalhadores da empresa multinacional *Lucas Aerospace*<sup>6</sup>. Esse comitê de trabalhadores produziu importantes vínculos sociais, um deles com a Escola Politécnica de Engenharia *North East London Polytechnic* para a elaboração de um centro (*Center for Alternative Industrial and Technological Systems*) para elaborar novos produtos através de processos alternativos aos princípios tayloristas.

O êxito da influência sindical inglesa, no entanto, é relativizado por alguns autores, que mostram que as ações sindicais possuem melhor desempenho em alguns segmentos econômicos e inúmeras dificuldades noutros<sup>7</sup>. Destacam, ainda, um conjunto de variáveis que dificultam a ação dos sindicatos ingleses sobre os processos de inovação, como, por exemplo, os baixos níveis de filiação sindical, a fraca identidade do sindicato com sua base, a desconfiança ou o desprezo mútuo entre sindicato e empresa, a ausência de um fórum consultivo ou sistema de comunicação entre empresa, sindicato e trabalhadores.

Price (1993, p. 319), por sua vez, enfatiza a intenção dos sindicatos ingleses de adotar estratégias que deixem para trás a postura defensiva e reativa frente às mudanças tecnológicas e organizacionais. Contudo, para que isso se torne possível, seria necessária uma ampliação dos recursos sindicais para formular alternativas à organização do trabalho e à tecnologia, além de uma maior coordenação de seus esforços.

---

(6) A *Lucas Aerospace* é uma empresa criada no final dos anos 1960, a partir da unificação de outras empresas, algumas provenientes da *General Electric*. A referida empresa produziu componentes do avião supersônico *Concorde*.

(7) Rathkey et al. (1982) e Williams e Steward (1985).

Na Itália, as iniciativas sindicais voltadas para o tema da organização do trabalho e da inovação tecnológica também ocorreram com mais ênfase na década de 1970. Segundo relata Bresciani (1994), essa postura já era latente na *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL) dos anos 1960. Entretanto, “a ascensão política da centro-esquerda leva os sindicatos a se concentrarem nas políticas macroeconômicas” (BRESCIANI, 1994, p. 97). Na metade dos anos 1970, o movimento sindical italiano ampliou as possibilidades de intervenção sobre o processo produtivo, sobretudo a partir do direito à informação. Bresciani ainda destaca positivamente a postura ofensiva da *Federazione degli Impiegati ed’Operai Metalurgici* (FIOM/CGIL), que tem procurado buscar “[...] apoio técnico e a formulação de uma estratégia contratual via desenvolvimento de propostas autônomas de modernização, negociadas em ‘comissões bilaterais’ formadas por sindicato e empresa” (BRESCIANI, 1994, p. 98). Outro componente positivo da atuação da FIOM é a valorização dos estudos de caso sobre as empresas, procurando ampliar seus conhecimentos referentes a ela como nos seguintes aspectos: ambiente em que está inserida, concorrência, mercado, capacitação em desenvolvimento de projetos, tecnologia, integração, mudanças organizacionais e, por fim, a organização sindical na fábrica. A experiência acumulada pela FIOM/CGIL também foi importante para o sindicalismo brasileiro, notadamente para a Central Única dos Trabalhadores (CUT), tendo em vista o desenvolvimento de convênios envolvendo essas entidades nos anos 1980.

Os sindicatos escandinavos, de certa forma, foram pioneiros no tratamento das questões relativas a inovações tecnológicas e organizacionais. Sobretudo nos anos 1970, é possível identificarmos mudanças estratégicas na forma de atuar dos sindicatos nórdicos, notadamente em razão das dificuldades de crescimento econômico do país e do processo de reestruturação produtiva nas empresas. No ano de 1970, o sindicato dos trabalhadores metal-mecânicos da Noruega, frente ao processo de inovações em curso nas empresas, deliberou, dentre outras resoluções:

[...] é necessário que o sindicato reforce sua própria posição na empresa acumulando conhecimentos sobre os novos sistemas, pelo menos num nível igual ao dos administradores [...] as novas formas de democracia industrial serão fictícias se o sindicato, ao mesmo tempo, não construir uma ampla base de conhecimentos para compreender todos os problemas empresariais no mesmo nível ou melhor ainda que a direção (MAGGIOLINI, 1988, p.43-44).

O tema da informática foi a “ponta de lança” para um maior envolvimento dos sindicatos com os assuntos relativos ao processo de trabalho. Entre os anos de 1971 e 1973, o referido Sindicato dos Trabalhadores Metal-Mecânicos promoveu, com recursos públicos, um amplo projeto de pesquisa sobre sistemas de planificação, controle e elaboração de dados, avaliados do ponto de vista dos trabalhadores.

Depois desse projeto, ainda nos anos 70, ocorreram outras iniciativas análogas de pesquisa levada a termo pelos sindicatos dos trabalhadores do comércio e dos escritórios e pelo sindicato dos químicos.

Na Suécia, em 1974, a Confederação Geral dos Trabalhadores (LO, na sigla original) criou um grupo de trabalho temático denominado “Democracia Industrial e Computadores”. No ano de 1976, em sua Conferência Nacional sobre Co-Determinação e Solidariedade, a LO afirmou seus quatro temas estratégicos para a ação sindical: (a) política de pessoal; (b) organização do trabalho; (c) democracia no local de trabalho e uso de informática<sup>8</sup>; (d) controle de investimentos (MAGGIOLINI, 1988, p. 57).

Também na Suécia, manifestou-se a preocupação sindical em desenvolver pesquisa visando à intervenção sindical mais consistente. Os exemplos mais conhecidos são os projetos “Demos: Planificação e Controle Democrático na Indústria” e “Utopia”. O primeiro foi realizado na segunda metade dos anos 1970, envolvendo sindicalistas da LO e pesquisadores da Universidade de Estocolmo. Realizaram estudos de caso em diferentes segmentos industriais, buscando criar um modelo de “pesquisa-negociação” dos sistemas de informática com o objetivo de fortalecer as possibilidades de proposição sindical no caminho da influência nos assuntos da produção.

O segundo projeto (“Utopia”), iniciado em 1981 e concluído em 1984, envolveu sindicatos da Suécia, da Noruega, da Dinamarca e da Finlândia e três institutos de pesquisa nórdicos. A indústria gráfica (*software*) foi o ambiente empírico escolhido, tendo em vista os efeitos negativos da reestruturação produtiva sobre o emprego e a profissionalização. Um dos seus objetivos, segundo relata Maggiolini, foi o de “[...] investigar as condições exigidas a fim de contribuir para a constituição de um instituto sindical nórdico de desenvolvimento da tecnologia informática, da organização do trabalho e para a formação no campo da indústria gráfica” (MAGGIOLINI, 1988, p. 35).

No âmbito legislativo, destacam-se as leis de Co-determinação de 1977 e de Condições de Trabalho de 1978, obtidas com ampla mobilização sindical. A lei de Co-determinação, dentre outras disposições, prevê que:

[...] todos os aspectos da vida empresarial são objetos de negociação entre direção e sindicato...” [...] a empresa deve iniciar uma negociação toda a vez que transformações importantes sejam previstas, tanto ao nível da empresa como para o empregado individual. [...] o empregador deve manter constantemente informados os trabalhadores a respeito de temas como nível de emprego, salários, os

---

(8) Segundo Maggiolini (1988), esse ponto, que, inicialmente, se referia à informática abrange, atualmente, todas as formas de automação na produção.

planos e os orçamentos empresariais, as análises organizacionais, os métodos de trabalho. [...] O ambiente de trabalho deve ser satisfatório, tanto do ponto de vista da tarefa que tem que ser nele cumprida como do ponto de vista do desenvolvimento social e técnico [...] devem ser oferecidas aos trabalhadores oportunidades para influenciar a própria situação de trabalho (MAGGIOLINI, 1988, p. 36)

No Brasil, as ações sindicais que se propuseram, nas últimas décadas, a incidir sobre os processos de inovação no trabalho passaram por diferentes espaços de negociação e de concertação. De forma geral, podemos resumir esses espaços em quatro ambientes de influência através de negociações ou de produção de consensos sobre processos inovativos: o institucional, o neocorporativo, o legal e aquele proporcionado pelas negociações coletivas envolvendo sindicatos e empresas.

No âmbito institucional, foram muitos os fóruns nos quais o movimento sindical brasileiro participa ou participou, sobretudo ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000. Podemos referir aqui, dentre outros exemplos, a participação dos sindicatos no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), no Programa Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), ligado ao Ministério de Ciência e Tecnologia, no Programa de Capacitação de Dirigentes e Assessores Sindicais (PCDA), bem como do Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade (IBQP). Em todos esses espaços, o tema da inovação tecnológica e organizacional foi direta ou indiretamente objeto de discussão e de propostas de ação por parte de governos, empresários e trabalhadores, através de seus representantes.

As centrais também se fizeram representar nos fóruns de competitividade ligados ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio. A CUT e outras centrais participam, também, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ligado ao Ministério do Trabalho, que é constituído por recursos arrecadados pelo PIS/Pasep e gerenciado por esse conselho tripartite e paritário.

As câmaras setoriais foram experiências de concertação social de tipo neocorporativo que também se constituíram em espaços potenciais para discussões e promoção de ações envolvendo inovações no trabalho e, em alguns deles, foram estabelecidas negociações neste âmbito. Ao longo da década de 1990, não obstante as dificuldades de definição estratégica por parte das Câmaras, algumas delas nas quais o movimento sindical tomou parte produziram acordos setoriais sobre assuntos relativos à reestruturação produtiva, como, por exemplo, os realizados na Câmara Setorial do Complexo Automotivo, na Câmara da Construção ou na Câmara de Máquinas Agrícolas, dentre outras.

Atualmente, são poucas as câmaras em funcionamento, e as que ainda atuam o fazem de maneira desarticulada de estratégias de desenvolvimento setoriais e nacionais e com reduzida participação dos sindicatos. Diferentemente das negociações salariais que têm a possibilidade de recorrer a instâncias judiciais para sua

consecução, as decisões tomadas nos espaços institucionais, via de regra, supõem a concertação social, o mútuo reconhecimento daqueles que integram aqueles espaços. O desempenho desses fóruns, portanto, esteve diretamente atrelado à qualidade da intervenção das diferentes representações, à maior ou menor presença de definições estratégicas governamentais de desenvolvimento.

A dinâmica dos espaços institucionais sofreu uma desaceleração em meados dos anos 1990, tendo concorrido para isso a compreensão estreita de grande parte do empresariado e dos governos no tocante à dinâmica do conflito industrial. Os sindicatos, por sua parte, apresentaram dificuldades em desenvolver e/ou aprimorar os recursos políticos que produziram um relacionamento mais dinâmico, eficiente e democrático entre a cúpula (que participa dos fóruns) e a sua base; em atuar de forma homogênea a partir de estratégias comuns de intervenção, articulando suas entidades sindicais e as demais estruturas verticais; em desenvolver vínculos sociais mais sólidos, com estruturas de apoio para fazer frente a demandas mais complexas do que as tradicionais negociações salariais. Vale registrar também que, do lado sindical, desde o surgimento das Câmaras o dilema foi participar, ou não, desses arranjos, vistos, em larga medida, pelos sindicatos como capitulação e abandono da perspectiva do conflito.

Uma outra frente de atuação sindical ocorreu no âmbito Legislativo. Em 1988, por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, foi introduzido, no artigo 7º da Constituição Federal<sup>9</sup>, o inciso XXVII, que aborda “[...] a proteção (ao trabalhador) em face da automação na forma da lei.” Trata-se de um artigo constitucional que não possui ainda efeito prático, tendo em vista sua necessidade de regulamentação. A atuação dos sindicatos, no entanto, deixou a desejar segundo os parlamentares diretamente envolvidos com as propostas de regulamentação do artigo. Embora os sindicatos e, sobretudo, a Central Única de Trabalhadores tenham colaborado ativamente na discussão e na elaboração das propostas de regulamentação da lei, a atuação sindical não apresentou o mesmo vigor e a mesma atenção para gerar pressão social necessária à aprovação.

Finalmente, gostaríamos de referir acerca de outro âmbito de negociação das inovações nas quais os sindicatos brasileiros participaram, o qual diz respeito às negociações coletivas. Tendo em vista a inexistência de um banco de dados que acolha e consolide o universo das negociações coletivas dos sindicatos brasileiros, é possível ter uma aproximação observando o Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas (SACC-DIEESE)<sup>10</sup>.

---

(9) Constituição de 1988. Título II - Dos Direitos e garantias fundamentais. Capítulo II Dos Direitos Sociais. artigo 7º: inciso XXVII.

(10) O SACC é um sistema desenvolvido pelo DIEESE para registro e análise de cláusulas de acordos e convenções coletivas de trabalho. Foi criado em 1993 e, originalmente, acom-

A observação daqueles acordos possibilitou identificar cláusulas contendo “garantias” face à introdução de inovações tecnológicas e organizacionais como direito a *treinamento*, ou até *reaproveitamento* em outras funções, tendo em vista a implantação de novas máquinas e de novos arranjos organizacionais. Também foi possível observar cláusulas que garantiam a *comunicação ao sindicato e/ou trabalhadores sobre processos de inovação* de forma que estes pudessem saber antecipadamente informações relevantes sobre projetos e procedimentos de implantação de inovações no trabalho. Também foram identificadas cláusulas acordadas garantindo a manutenção do *emprego*, além daquelas que possibilitavam a criação de *comissões paritárias* (entre empregadores e empregados) para discutir a introdução dos processos inovativos.

Mas quais foram os desdobramentos concretos das cláusulas negociadas? O que ocorreu depois que as negociações foram realizadas? E por último, qual foi a relação dos sindicatos com os objetos contratados? A constatação mais significativa é que nenhuma das entidades que constaram da base de dados SACC-DIEESE teve êxito em tornar efetivo aquilo que foi contratado. Os depoimentos colhidos dos diretores sindicais revelaram que as negociações conformaram um tipo de influência sindical sobre as inovações denominada por Bresciani (1994) de “aparente”, ou seja, firmada em contrato, mas sem ocorrer de fato (COTANDA, 2001).

Até aqui, procuramos, a partir dessas diferentes experiências, tornar evidente a possibilidade de envolvimento e de posturas proativas por parte dos sindicatos relativamente aos processos de inovação. Tais avanços, convém sublinharmos, ainda são frágeis; em muitos casos, porém, significam um passo adiante na busca do protagonismo sindical nos assuntos da produção. A literatura examinada sobre as experiências sindicais parece apontar para a necessidade de investimentos sindicais orientados por estratégias de longo prazo, que tornem possível uma ação que se antecipe à concretização das mudanças. Isso demanda dos sindicatos – além da conquista de novos direitos – uma série de atributos, conhecimentos e vínculos sociais, que, em linhas gerais, viabilizem repensar e projetar o trabalho. Considerando o ambiente adverso no qual está inserido o movimento sindical, é forçoso concluir que lograr tal resultado não é nada simples.

---

panhava um painel de 94 unidades de negociação. Em 2003, foram acrescentadas 130 unidades ao painel original do SACC-DIEESE. Em 2010, outras cinco unidades passaram a ser acompanhadas regularmente pelo DIEESE. Atualmente, o painel do SACC-DIEESE acompanha as negociações coletivas realizadas por cerca de cinquenta categorias profissionais em dezoito Unidades Federativas e em todas as regiões geográficas. São registradas cerca de 12 mil cláusulas por ano.

## OS OBSTÁCULOS À INFLUÊNCIA SINDICAL NOS ASSUNTOS DA PRODUÇÃO

O reduzido êxito do sindicalismo em influir sobre os rumos das inovações organizacionais e tecnológicas não deve ser creditado a um exclusivo e determinante fator explicativo. Ao revés, postulamos que diversos obstáculos se opõem a esse objetivo. Para efeitos da presente análise, cindimos os obstáculos em dois tipos: os obstáculos exógenos e os obstáculos endógenos. Trataremos inicialmente dos primeiros, considerando que aquilo que os diferencia é a maior ou a menor governabilidade que os sindicatos possuem sobre eles.

Os assuntos relativos à organização da produção e do trabalho permanecem sendo majoritariamente considerados como prerrogativa essencialmente privada e discricionária, afeta à gerência das empresas, sejam elas públicas ou privadas. É amplamente aceito na sociedade, inclusive entre os trabalhadores, que a forma de dispor dos meios privados de produção para atingir um determinado objetivo é atribuição exclusiva das gerências. Essa *doxa* também é amplamente partilhada pelos servidores públicos. Desse modo, o limitado interesse dos sindicatos com respeito a esse tema também é tributário de um processo de reificação dos significados do trabalho.

O obstáculo anteriormente referido — inscrito na esfera simbólica, cultural — se manifesta igualmente no plano legal. A gestão do trabalho e da produção é, via de regra, assegurada legalmente como uma prerrogativa eminentemente patronal — o poder unilateral de mando do empregador. Na legislação brasileira, notadamente na CLT, a definição dos “entes” jurídicos empregador e empregado confere explicitamente, ao primeiro, o poder de “dirigir”, e, ao segundo, a situação de estar “sob a dependência” do primeiro.

O sistema institucionalizado de relações de trabalho, dependendo de seu arcabouço jurídico, pode restringir ou coibir a organização dos trabalhadores nos locais de trabalho. Esse é um fator chave, embora não seja exclusivo, no caminho da influência sindical sobre os assuntos da produção. A estrutura de negociação entre capital e trabalho, quanto mais pulverizada, apresenta maiores dificuldades de colocar em prática estratégias sindicais articuladas e coordenadas. A ausência de estruturas meso ou macrorregulatórias do conflito entre capital e trabalho limita à esfera da empresa a possibilidade da intervenção sindical nos assuntos relativos à inovação tecnológica.

As particularidades históricas das formações sociais podem reforçar e atuar na reprodução social do poder de mando unilateral nos assuntos da produção. O escravismo no Brasil, por exemplo, cuja presença se fez sentir em cerca de dois terços de nossa história, contribuiu sobremaneira para a difusão de uma cultura



de desvalorização do trabalho e para uma tradição autoritária no tratamento das relações de trabalho. No âmbito da empresa, essa tradição se expressa através de uma postura gerencial refratária à negociação dos processos de inovação.

As formações sociais nas quais há expressiva concentração de renda, rebaixamento salarial e instabilidade no emprego induzem os sindicatos a concentrarem esforços na defesa dos salários, no direito ao trabalho e nos demais direitos sociais elementares. Embora não exista incompatibilidade entre ações sindicais no âmbito econômico e as referidas ao processo de trabalho, é razoável ponderar que a deficiência nos indicadores socioeconômicos oferece maiores obstáculos à atuação sindical. A formação escolar e profissional deficiente é um exemplo. Quanto piores os indicadores sociais nesse âmbito, mais dificuldades são postas ao envolvimento dos trabalhadores na formulação de alternativas aos modelos de organização do trabalho e de inovação tecnológica.

Em alguns segmentos econômicos, os grandes investimentos e mudanças tecnológicas são realizados tendo por base estratégias corporativas. A negociação coletiva desenvolve-se num nível, e as decisões sobre as inovações em outro. Produz-se uma assimetria entre o nível mais importante das decisões nas empresas e o nível no qual negociam os sindicatos. A natureza e a aplicação dos “pacotes” de inovações tecnológicas e organizacionais também são obstáculos, uma vez que, via de regra, preveem uma participação instrumental dos trabalhadores, sem que sejam considerados processos de negociação envolvendo as entidades representativas deles. Experiências históricas, como o já referido “compromisso fordista”, que concedeu o acesso à renda e à proteção social aos trabalhadores em troca do silêncio sindical em torno do tema, também constituem um amplo obstáculo.

A experiência soviética, a qual poderia estabelecer contrapontos alternativos aos modos de organização do trabalho no capitalismo, não o fez<sup>11</sup>. Ao contrário, a ausência da democracia que caracterizou essa experiência contribuiu negativamente para o desenvolvimento da crítica às formas assumidas pelo trabalho no capitalismo: criticar a organização do trabalho nas economias industriais capitalistas seria o mesmo, dada a relativa semelhança, que criticar a experiência soviética.

A efetiva influência sindical nos assuntos da produção não depende exclusivamente da disposição dos sindicatos em fazê-lo, face à existência de inúmeros constrangimentos, conforme procuramos mostrar. Aquelas entidades que julgam pertinente a promoção dessa influência terão diante de si outro conjunto de obs-

(11) Paradoxalmente, a importância do processo de trabalho para o entendimento das relações de poder e dominação nas relações de trabalho está sobejamente demonstrada na narrativa de Marx. Vale lembrarmos, igualmente, as propostas da “oposição de esquerda”, liderada por Alexandra Kolontai (1976), apresentadas em 1921 no XX Congresso do Partido Bolchevique, visando a conferir maior autonomia aos trabalhadores nos assuntos relativos à produção. As propostas foram rechaçadas por Trotsky e, posteriormente, por Stálin.

táculos (endógenos) mais próximos à sua governabilidade. Esses obstáculos guardam relação com posturas, estratégias e capacitação sindical necessárias à consecução desse objetivo.

Os obstáculos endógenos, por sua vez, estão relacionados à limitada capacitação dos sindicatos para formular, organizar, propor e mobilizar trabalhadores, relativamente aos processos de organização e inovação do trabalho nos diferentes âmbitos onde se manifestam as variáveis decisivas da produção: na empresa, nos serviços, nas instâncias legais, institucionais, meso e macrorregulatórias.

De forma sintética, apresentamos alguns obstáculos endógenos, considerando que eles são a expressão de limitado desenvolvimento de capacitação sindical para:

- reconhecer o(s) significado(s) político(s) do processo de trabalho, incorporando esse tema como uma atribuição de natureza sindical. Assumir a prerrogativa de responder, em diferentes contextos, o que o trabalho significa e que trabalho se quer;
- promover e estimular a criação de organização dos trabalhadores nas empresas, sem que, no entanto, isso seja um fim em si mesmo. À luz da problemática do processo de trabalho, responder as perguntas: para que servem as comissões de fábrica ou comitês sindicais de base nos locais de trabalho? Como devem operar no cotidiano?
- conhecer e avaliar a composição técnica, política e cultural existente nos locais de trabalho objetos da ação sindical;
- produzir e/ou levantar informações sobre o processo de trabalho no setor público, na(s) empresa(s) e/ou cadeia(s) produtiva(s) — políticas de gestão do trabalho (salários e rendimentos, rotatividade, seleção, qualificação profissional, disciplina), de organização da produção, processos de terceirização e incorporação de tecnologia na empresa;
- analisar e depreender o que é substantivo no processo de trabalho frente à gama de informações relativas à produção de uma empresa ou do Estado;
- reconhecer e avaliar o contexto político e socioeconômico em que o sindicato, a empresa e o setor estão inseridos, bem como identificar possíveis cenários no curto, médio e longo prazos;
- formular propostas viáveis (considerando a força do sindicato e a inserção da empresa no mercado) de aspectos estruturantes do processo de trabalho — programas de gestão do trabalho e de inovação tecnológica;
- influir sobre propostas e ações cotidianas de mudanças de processos no chão-de-fábrica, oriundas dos próprios trabalhadores diretos ou viabi-

lizadas a partir de sua atuação;

- monitorar a implementação dos acordos formais e/ou informais;
- “perceber”, antecipadamente, possíveis ondas de inovações de produtos e processos (dimensões tecnológica e organizacional), bem como avaliar antecipadamente seus efeitos;
- desenvolver estratégias de pressão que acompanhem o processo de negociação;
- desenvolver atuação política em âmbito setorial e institucional, de sorte que se estabeleçam os nexos entre a dimensão micro do processo de trabalho (espaço da empresa) e as determinações meso e macrorregulatórias;
- desenvolver e/ou ampliar vínculos sociais com atores significativos, externos ao sindicato, capazes de apoiar a consecução de diferentes estratégias sindicais relativas ao processo de trabalho;
- promover pesquisas e/ou associar-se a centros de pesquisa visando gerar conhecimento (desenvolvimento tecnológico) relativo a produtos e processos (tecnologia e gestão do trabalho).

De forma geral, o desenvolvimento de capacitação visando à influência sindical nos assuntos da produção engendraria mudanças internas nas entidades, bem como na ampliação de seus vínculos sociais externos (junto a redes de apoio técnico e político) e internos (junto à categoria).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo concebemos o sindicalismo destacando a ausência de finalismo histórico nas suas atividades e afirmando, por outro lado, sua condição de sujeito social, condição que encerra em si, dialeticamente, sujeição — dada a assimetria de poder entre capital e trabalho — e atividade criativa, que lhe possibilita se contrapor aos constrangimentos, ainda que dentro de um campo limitado de possibilidades. O sindicalismo não é portador de um “destino objetivo” (LACLAU; MOUFFE, 1987) e, por essa razão, se faz necessário que ele afirme, no presente, suas convicções e seus projetos relativamente à forma e ao conteúdo do trabalho. A ação sindical que busca influir nos assuntos da produção é, no entanto, constrangida por obstáculos que se originam na referida assimetria de poder entre capital e trabalho, bem como nas próprias escolhas e estratégias sindicais.

A base material e social sobre a qual se assentou a ação sindical durante as últimas duas ou três décadas está sendo alterada de forma significativa. Mudaram não só as formas do emprego e de sua contratação, mas também o próprio mercado de trabalho. Os processos de inovação, em particular, extravasam sua dimensão técnica e propiciam a emergência de novas institucionalidades no interior das empresas e dos serviços públicos, colocando em relevo a necessidade de os sindicatos buscarem uma atuação proativa sobre o processo de trabalho. Essa atuação pode e deve operar não só na esfera do local de trabalho, mas em todas aquelas que, direta ou indiretamente, incidem sobre os rumos da produção.

Não há incompatibilidade entre as lutas sindicais de cunho salarial e as dirigidas àquele campo de conflito. A atuação sindical sobre o processo de trabalho, ao contrário do confinamento no plano micro, possibilita o estabelecimento de nexos entre os planos local e global das empresas e serviços, e nisso reside um expressivo potencial de conscientização política.

Mostramos que expressivos obstáculos se interpõem a esse envolvimento. Por razões de cunho analítico, propusemos obstáculos de duas ordens (endógena e exógena), com o intuito de mostrar que alguns deles estão relacionados a estrangulamentos “internos” e estão, portanto, próximos à governabilidade sindical. Concebemos o processo de trabalho como um campo que, dialeticamente, encerra a produção de conflito e de consenso, e que as inovações que o modelam tendem a desempenhar um papel na produção e na reprodução das relações sociais, indo além, portanto, de sua dimensão técnica. A importância da atuação sindical sobre os processos de inovação decorre justamente da dimensão política do processo de trabalho. O eventual afastamento desse campo de conflito por parte das entidades é fenômeno socialmente produzido.

Os assuntos atinentes ao mundo da produção e dos serviços prestados na esfera pública e as decisões sobre os seus rumos são, via de regra, tidos como assuntos de natureza privada ou fortemente hierarquizados, sendo ainda frágeis e limitadas as negociações envolvendo sindicatos. Postulamos que os sindicatos deveriam ir além da mera reação aos efeitos negativos dos processos de inovação e atuar de forma proativa sobre o processo de trabalho, o que, no juízo deste estudo, contribuiria para revitalização do movimento sindical em novas bases.

A postura predominantemente refratária das empresas privadas e do setor público relativamente ao envolvimento sindical nos assuntos da produção atua seguramente para que essas consequências sejam observadas. Entretanto, há que se considerar que esse resultado decorre, também, das insuficiências internas dos sindicatos com relação à temática da inovação, notadamente o limitado desenvolvimento de capacitação neste âmbito.

## REFERÊNCIAS

BAMBER, G. Cambio tecnológico y sindicatos. In: HYMAN, R.; STREECK, W. (Comps.). **Nuevas Tecnologías y Relaciones Industriales**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993, p. 251-267. (Colección Economía y Sociología del Trabajo).

BRESCIANI, L. P. **Da resistência à contratação: tecnologia, trabalho e ação sindical no Brasil**. Brasília: SESI-DN, 1994.

\_\_\_\_\_. **O Contrato da Mudança: a inovação e os papéis dos trabalhadores na indústria brasileira de caminhões**. 2001. 357f. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) - Instituto de Geociências, Universidade de Campinas, Campinas, 2001.

COTANDA, F. **Sindicalismo e Inovação Tecno-organizacional: a experiência da Central Única dos Trabalhadores**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia - 300f. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FARIA, J. H. **Comissões de Fábrica: poder e trabalho nas unidades produtivas**. Curitiba: Criar, 1987.

KOLONTAI, A. **La oposicion obrera**. Madrid: Miguel Castellote, 1976. (Colección Básica, n. 15).

LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemonia e estratégia socialista: hacia la radicalización de la democracia**. Madrid: Siglo XXI, 1987.

LEITE, M. P. **O Futuro do Trabalho: novas tecnologias e subjetividade operária**. São Paulo: Scritta/FAPESP, 1994.

LIPIETZ, A. **Audácia**. Uma alternativa para o século XXI. São Paulo: Nobel, 1991.

MAGGIOLINI, P. **As negociações trabalhistas e a introdução de inovações tecnológicas na Europa**. Petrópolis: Vozes/IBASE, 1988.

MARÍN, L. A. **La participación en el trabajo: el futuro del trabajo humano**. Buenos Aires: Lumen, 1998.

MARX, K. **O Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MOTTA, F. P. Alguns precursores do participacionismo. In: VENOSA, R. et al. **Participação e participações: ensaios de autogestão**. São Paulo: Babel Cultural, 1987.

PRICE, R.; STEININGER, S. (Orgs.). **The Control of New Technologies: union strategies in West Germany**. New Technology, Work and Employment, 1987.

PRICE, R. Información, consulta y control de las nuevas tecnologías. In: HYMAN, R.; STREECK, W. (Orgs.). **Nuevas Tecnologías y Relaciones Industriales**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1993, p. 305-320.

RATHKEY, P. et. al. **New Technology and Changes: An Anglo-German Comparison**, Newcastle: Conway Foundation, 1982.

TALLARD, M. La negociación sobre nuevas tecnologías: una comparación entre Francia y Alemania Occidental. In: HYMAN, R.; STREECK, W. (Comps.). **Nuevas Tecnologías y Relaciones Industriales**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993, p. 345-360. (Colección Economía y Sociología del Trabajo).

THOMPSON, E. P. **A Formação da Classe Operária Inglesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 3 v.

SZÉLL, G. Democracia industrial. In: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Org.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

WILLIAMS, R.; STEWARD, F. Technology Agreements in Great Britain: a survey 1977-83. **Industrial Relations Journal**, 1985.

# A CONVENÇÃO 151 DA OIT E SEUS IMPACTOS PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL

CÁSSIO DA SILVA CALVETE

*Doutor em Economia Aplicada pela Unicamp e  
professor adjunto da UFRGS.*

MARIANA HANSEN GARCIA

*Jornalista formada pela PUCRS e acadêmica  
de Ciências Econômicas na UFRGS.*

## INTRODUÇÃO

Atualmente, está em processo no Brasil uma busca pela democratização das relações de trabalho no setor público. Para que isso aconteça, é necessário que sejam reconhecidos e regulamentados os direitos trabalhistas dos servidores públicos. Entre os principais direitos dos trabalhadores estão a liberdade sindical, o direito à greve e a negociação coletiva, considerados esses os três pilares do tripé fundamental da democracia na relação entre servidores e Estado.

O governo brasileiro, mostrando-se disposto a democratizar as relações de trabalho no setor público, assinou a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata justamente desse tripé. Porém, passados quatro anos desde sua ratificação, as leis trabalhistas ainda não foram adaptadas para cumprir os direitos garantidos pela Convenção.

Este trabalho tem como objetivo mostrar a importância da regulamentação da liberdade sindical, do direito à greve e da negociação coletiva. Além disso, se propõe a analisar os avanços e retrocessos em torno especificamente do tema da negociação coletiva no setor público, direito dos trabalhadores que, diferentemente do caso do setor privado, não está garantido por lei.

O tema abordado na seção 2 é a relevância da OIT no cenário internacional. A seção 3 discorre sobre o processo de ratificação da Convenção nº 151 no Brasil e sobre as dificuldades em criar leis internas que a regulamentem para lhe dar efetividade. A seção 4 trata da evolução da democratização das relações de trabalho no serviço público brasileiro nos seus aspectos legais e políticos, e a seção 5 aborda a expectativa do movimento sindical brasileiro e analisa a minuta do projeto de lei sobre a regulamentação da Convenção nº 151 elaborada pelas centrais sindicais e encaminhada à Secretaria-Geral da Presidência da República em novembro de 2012. Como de praxe, o capítulo termina com as considerações finais.

## A IMPORTÂNCIA POLÍTICA DAS CONVENÇÕES DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO: UMA RETROSPECTIVA HISTÓRICA

Em 2010, o Brasil tornou-se signatário da Convenção nº 151 da OIT. Essa Convenção trata das relações trabalhistas no setor público, buscando estabelecer melhores condições de trabalho para esses empregados. Contudo, a assinatura dessas normas não garante efetivamente que elas serão cumpridas internamente: as



Convenções são revestidas de um caráter programático e, para terem efeito prático, precisam ser regulamentadas por leis nacionais. Assim, é importante entender a legitimidade da OIT e o porquê do compromisso firmado pelo Brasil. Além disso, a própria forma de cumprimento das normas pode ocorrer de diversas maneiras distintas, podendo ser mais ou menos benéficas aos interesses dos servidores públicos.

Dessa forma, iniciaremos explicando a relevância da OIT no cenário mundial. Após a Revolução Industrial, com a estruturação de um mercado de trabalho assalariado urbano, no qual as condições dos trabalhadores se tornaram dependentes dos detentores dos meios de produção, fez-se necessária uma forma de regulação das relações trabalhistas, de modo a diminuir as disparidades entre assalariados e capitalistas.

No contexto da época, os donos de máquinas e detentores do capital detinham grande vantagem em relação àqueles que possuíam apenas sua força de trabalho como meio de garantir sua subsistência. Tal relação de desvantagem fazia com que os trabalhadores tivessem que se submeter a condições de emprego extremamente precárias, com jornadas de trabalho exaustivas, em espaços sem segurança ou higiene, além de não terem direito algum no caso de demissão, o que os deixava em situação vulnerável. No pós-Revolução Industrial, não havia nenhuma forma de controle sobre a exploração dos trabalhadores, que eram utilizados até seu limite. Conforme Ervolino (2011), a crença da época de que a evolução tecnológica aumentaria os salários e diminuiria o tempo de trabalho não se concretizou. Enquanto o lucro cresceu, os trabalhadores continuaram com baixos salários e com largas jornadas de trabalho, o que levou a um descontentamento generalizado da classe trabalhadora.

A única forma de atenuar os efeitos nocivos do salto industrial para os trabalhadores ocorria através de negociações entre as partes envolvidas no processo de produção. Dessa forma, pensou-se a construção de um órgão regulador que tratasse das condições básicas dos trabalhadores, através de normas que nortearassem o mercado de trabalho em nível internacional. Dado esse contexto, a OIT foi criada em 1919, no pós-Primeira Guerra Mundial, como parte do Tratado de Versalhes. O organismo foi concebido com a intenção de trazer justiça social através da regulamentação de normas trabalhistas.

A OIT foi constituída a partir de uma organização tripartite, composta por membros do governo, empregados e empregadores, tendo todos direito a voto. Essa composição reflete a ideia de acordos entre as partes envolvidas no processo de produção, com o objetivo de regulamentar o mercado de trabalho garantindo condições mínimas para os trabalhadores. Ainda no ano da criação da OIT, foram assinadas as primeiras seis Convenções que buscavam minimizar os problemas centrais do campo trabalhista na época. Essas Convenções tratavam da limitação da jornada de trabalho, da proteção à maternidade, do desemprego, da idade mínima para o trabalho na indústria e da proibição do trabalho noturno para mulheres

e menores de 18 anos (OIT, 2014).

Com o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) após a Segunda Guerra Mundial, o organismo se torna, em 1946, uma agência da ONU especializada em questões do mundo do trabalho. Atualmente, a OIT conta com 185 países-membros. Todos os países-membros da OIT devem seguir as premissas que estão presentes na Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho.

Sendo uma organização tripartite, as Convenções e Resoluções da OIT são formuladas por empregadores, empregados e membros dos governos que compõem a direção da organização. Essas normas internacionais visam estabelecer parâmetros de condições básicas de trabalho. As cláusulas devem ser aprovadas na Conferência Internacional do Trabalho. Após este processo, os países podem assinar as Convenções. É importante ressaltar que os países-membros não têm obrigação de ratificar as Convenções e Resoluções, sendo a assinatura, portanto, uma decisão política do governo que estiver eleito no país.

Ao ratificar a Convenção, os membros do Poder Legislativo do país devem criar leis que garantam o cumprimento das normas. Os países têm um prazo de até um ano para adequarem-se às regulamentações da Convenção. Se esse prazo não for cumprido, a assinatura perde sua validade. Para demonstrar que está cumprindo o acordo, o país deve enviar relatórios à OIT expondo o andamento das modificações na legislação para adaptar-se à Convenção. Caso o acordo não seja cumprido, o país não sofre nenhum tipo de sanção por parte da OIT. Dessa forma, fica claro como a OIT cumpre um papel simbólico de legitimação do Estado, pois este não tem nenhuma obrigação imposta pela Organização, assinando apenas os compromissos de interesse do país.

Mesmo o organismo não tendo nenhuma forma de punição aos países que não cumprem as normas, as Convenções costumam influenciar positivamente a legislação trabalhista dos Estados. Segundo o estudo de Ervolino (2011), que analisou os 182 países signatários da OIT em quatro temáticas selecionadas, mais de 70% dos países ratificaram as convenções referentes a essas temáticas. Nos países em que as Convenções foram ratificadas, o autor observou uma tendência à adaptação das leis conforme os acordos. Por exemplo, sobre o tema “liberdade de associação, negociação coletiva e relações laborais”, 75% dos países no mínimo dobraram sua produção legislativa sobre o assunto após a assinatura da Convenção. Na temática “não discriminação em matéria de emprego e ocupação”, 81%; para “abolição do trabalho forçado”, 87%. Na categoria “abolição do trabalho da criança”, 54% dos países também no mínimo dobraram sua produção legislativa. Para o autor, a estabilidade de princípios da OIT desde a sua fundação e a legitimidade de que ela goza junto aos Estados Nacionais e às organizações de empresários e de trabalhadores são os fatores responsáveis pela “sua capacidade de influência normativa na área do trabalho” (ERVOLINO, 2011, p. 8).

No caso do Brasil, a OIT passa a ter um papel importante no período de urbanização no início da década de 1930. Com a industrialização e o aumento do número de trabalhadores urbanos assalariados, tornou-se necessária uma maior regulamentação no campo trabalhista. Nesse período, como defende Ervolino (2011), o país implementa novas leis relacionadas às Convenções da OIT. O mesmo estudo relaciona leis aprovadas na Constituição de 1934 à assinatura de quatro Convenções da OIT. Ele observa a relação entre os dispositivos constitucionais relacionados ao trabalho e a assinatura de convenções que abordem o tema, o que o leva a crer que a OIT de fato exerce influência na legislação dos países. Nas palavras do autor, “O que podemos afirmar é que a organização é relevante no debate em que se insere, apesar de não possuir mecanismos punitivos” (ERVOLINO, 2011, p. 7).

Na análise da história recente do Brasil pós-redemocratização, observando a temática da erradicação do trabalho infantil abordada pelas Convenções nº 138 e nº 182, Ervolino constata que a produção legislativa triplicou após a ratificação dessas Convenções, o que o leva a afirmar que “existe uma sinalização que as convenções da OIT possuem capacidade de incentivar o debate laboral, assim como legitimar ações e/ou políticas públicas na área do trabalho” (ERVOLINO, 2011, p. 6).

Artur (2011), em seu estudo sobre o papel das Convenções da OIT na atuação dos juízes do trabalho, concluiu que as cortes trabalhistas dos diversos países analisados têm se constituído em importantes instituições para a legitimação e aplicação efetiva das Convenções da OIT. Portanto, os Poderes Judiciários legitimam as Convenções na medida em que são subsidiados e influenciados por elas.

No que diz respeito à Convenção nº 151, objeto de nosso estudo, esta já foi ratificada por 51 países, entre eles: Argentina, Chile, Colômbia, Dinamarca, Espanha, Itália, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Uruguai.

Na Argentina, observou-se a relação direta entre a assinatura da Convenção nº 151 e a implementação da legislação que possibilita a negociação coletiva. O país assinou a Convenção nº 151 mais de vinte anos antes do Brasil, em 1987, e, no mesmo ano da ratificação, já criou comissões do governo para tratar do tema. Em 1992, foi aprovada a Lei nº 24.185 de Negociação Coletiva no Setor Público que garantia a negociação coletiva no setor público (ARGENTINA, 1992). A negociação ocorre através da Comissão Permanente de Aplicação e Relações Trabalhistas, da qual fazem parte três representantes (com suplência) do Estado e dos sindicatos. Após o acordo ser firmado, o poder executivo irá sancioná-lo através de um ato institucional. Acordos que envolvam questões financeiras passam também pela aprovação da Secretaria da Fazenda e devem estar previstos no orçamento ou ser incluídos no período seguinte (STOLL, 2006; CHEIBUB, 2004).

Encontramos o mesmo fenômeno na Espanha. Depois da ratificação da Convenção nº 151, em 1984, o governo espanhol instituiu, em 1986, a lei que

permite a “participação nas condições de trabalho” por parte dos funcionários. Em 1990, ocorre a conquista completa por parte dos funcionários públicos, tendo sido aprovada a lei que garante a negociação coletiva no setor público. Essa modificação legislativa na Espanha representou o rompimento com a ideia de unilateralidade por parte do Estado (TEIXEIRA, 2007).

Segundo Stoll (2006), mesmo em países em que a Convenção nº 151 não foi assinada, como Estados Unidos, França e Alemanha, a legislação já abarca a negociação coletiva no setor público. A autora observa que os países desenvolvidos, de forma geral, estão adaptando suas leis para incluir a negociação coletiva na administração pública. Ela ainda pontua que, nos países em que já se instaurou a negociação coletiva, os sindicatos vêm apresentando um papel central no processo. O estudo da OIT (2013) vai mais longe e afirma que a Convenção nº 151 tem impacto na melhoria das condições de trabalho dos servidores públicos também nos países que não a ratificaram:

[...] um número considerável de países aplica as disposições e princípios das Convenções números 151 e 154 através da legislação, dos acordos coletivos ou da jurisprudência de seus tribunais nacionais, tendo ou não o Estado ratificado essas convenções (OIT, 2013, p. 217).

Estudo da OIT (2013) aponta uma perspectiva positiva com relação aos direitos trabalhistas no setor público. Em seu relatório, pesquisadores da OIT afirmam que, nos últimos cinquenta anos, há, na maioria dos países, uma tendência à adaptação legislativa com relação aos direitos sindicais dos trabalhadores do setor público. No entanto, o mesmo relatório da OIT também traz aspectos negativos. O estudo afirma que os países têm modificado os tipos de contrato no setor público, tornando-os mais semelhantes aos do setor privado e regrados pelas mesmas normas do direito do trabalho, abandonando o regime estatutário em diversas funções públicas. Considerando que essa mudança leva a uma deterioração das condições de trabalho do servidor público, o estudo reforça a importância da negociação coletiva e dos direitos sindicais no setor público para evitar a precarização do trabalho.

## A RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO Nº 151 NO BRASIL E AS DIFICULDADES EM REGULAMENTÁ-LA

O Brasil é signatário de oitenta Convenções da OIT. Entre elas está a Convenção nº 151, assinada pelo então Presidente Luís Inácio Lula da Silva e ratificada em 2010. O conjunto de normas visa garantir e defender os interesses dos funcionários públicos, tanto municipais, como estaduais e federais, tratando da liberdade sindical e do processo de negociação coletiva dos servidores públicos.

A Convenção nº 151 foi homologada na OIT em 1978, porém ela só foi assinada pelo Brasil trinta anos depois, e até hoje seus termos ainda não estão presentes na legislação brasileira. Quando forem cumpridas as normas da Convenção, conforme informações do Ministério do Trabalho e Emprego, elas deverão atingir diretamente a vida de 9.271.527 servidores públicos (BRASIL, 2012), representando quase um quinto do contingente de trabalhadores formais no país.

Para deixar mais clara a relevância da Convenção nº 151, é importante ressaltar a diferença encontrada na luta trabalhista no setor público e no privado. Na visão de Ferreira e El Bayeh (2010), ainda não há um reconhecimento efetivo da relação conflituosa entre empregados e empregadores no setor público brasileiro comparável ao que há no setor privado. Dessa forma, para eles, não há um adequado tratamento dos conflitos trabalhistas no setor público, pois tais conflitos são ignorados conceitualmente.

Teixeira (2007) compartilha dessa visão. Para ela, segundo a teoria estatutária, há uma confusão entre Estado e os agentes do Estado, criando-se a impressão de que ambos fazem parte de um mesmo todo. Sendo assim, a relação empregador/empregado não fica clara e não se diferenciam os interesses dos servidores públicos e os do governo. Para Teixeira (2007, p. 99): “tomava-se o agente não como sujeito de direito em face do Estado, mas como objeto cuja atividade era regrada em função do interesse público”. Stoll (2006) compartilha da ideia de que o servidor é considerado, em grande parte dos estudos, como parte do Estado, o que acaba por negligenciar seus direitos trabalhistas. Ela ainda aponta que o Estado, normalmente, não é visto como empregador com as mesmas obrigações do empregador privado, o que dificulta o reconhecimento da relação de emprego. A falta de consideração desse conflito por parte dos entes públicos é um dos problemas da luta trabalhista dos servidores públicos. Ignorar esse tema é desvalorizar o servidor público, negligenciando suas demandas por melhores condições de trabalho.

Cabe destacar que, nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 promoveu significativo avanço no reconhecimento dos direitos dos servidores públicos. No artigo 37, é reconhecido o direito à livre associação sindical, bem como o direito de greve, práticas já adotadas pelo movimento sindical apesar da inexistência de previsão legal (BRASIL, 1988). Apesar de reconhecer o avanço da Constituição Federal, é necessário admitir que esse avanço foi apenas parcial, na medida em que submete o direito de greve à regulamentação por lei complementar – o que ainda está pendente –, e nada traz a respeito da negociação coletiva. Assim, a situação criada acaba por potencializar o conflito, visto que a Constituição Federal permite a organização sindical e prevê o direito de greve, mas não prevê nem a existência da negociação coletiva, nem a possibilidade do ajuizamento de dissídio coletivo. Como será aprofundado adiante, a negociação coletiva é um importante instrumento mediador e pacificador dos conflitos trabalhistas.

Para Ferreira e El Bayeh (2010), é possível observar a relação de conflito entre os trabalhadores do serviço público e seus empregadores dado o grande número de ações judiciais dos funcionários contra a administração pública. Ao ignorar tal situação, o governo passa a ter um dispêndio para a resolução de problemas que poderiam nem ter existido caso houvesse uma negociação prévia.

As práticas da administração pública são limitadas pelo “princípio da legalidade”, que institui que o governo eleito deve respeitar a legislação vigente, não sendo possível o Poder Executivo realizar alterações significativas sem que elas passem pelo Poder Legislativo (DIEESE, 2012; NOGUEIRA, 2005). Tal aspecto, ao mesmo tempo em que garante os direitos já adquiridos pelos trabalhadores, engessa novas modificações e, assim, dificulta as negociações entre governo e trabalhadores. Tendo isso em vista, podemos afirmar que a capacidade dos trabalhadores de exercer pressão sobre a administração pública aumentaria se contasse com dispositivos previstos em lei. Há que se considerar, porém, que, mesmo com a regulamentação e obrigatoriedade das negociações, ainda seria necessário observar o “princípio da legalidade”.

Além disso, no que diz respeito às remunerações, os aumentos salariais devem respeitar o ciclo orçamentário<sup>1</sup> (DIEESE, 2012). Dadas as já referidas faltas de previsão legal das negociações e de uma dinâmica sistematizada do processo de negociação, as mobilizações sindicais frequentemente são executadas em dois períodos do ano: antes da votação do orçamento, no segundo semestre do ano, e após a votação do orçamento, no primeiro semestre, para garantir a sua execução.

O governo deve prestar contas à sociedade, ente de quem deriva sua legitimidade, tendo em vista que o dinheiro que administra vem dos impostos. Assim, o Estado tem que se equilibrar no exercício de suas funções que, por vezes, se apresentam de forma antagônica: ele é simultaneamente empregador, gestor da política macroeconômica e fornecedor de serviços essenciais à população.

Nas palavras de Stoll em referência à Constituição Federal de 1988:

O artigo 169, parágrafo primeiro, dispõe que a criação de cargos, empregos e funções públicas, a fixação de sua remuneração, a concessão de reajustes e outras vantagens, só poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária e se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (STOLL, 2006, p. 103).

Sendo assim, a negociação coletiva que envolva questões financeiras só se torna possível caso elas caibam nos limites orçamentários do município, estado, ou união. Além disso, as decisões da negociação coletiva precisam ser tornadas projetos de lei pelo Poder Legislativo e aprovadas em sessão “conciliando-se, as-

---

(1) Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA.

sim, o princípio da legalidade restrita com o direito a negociar coletivamente” (STOLL, 2006, p.127).

Dessa forma, um dos problemas que permeia a regulamentação da negociação coletiva é a ideia de que ela não poderá se sobrepor ao interesse público, finalidade principal dos serviços prestados pelo Estado e hierarquicamente superior em relação ao interesse privado dos servidores públicos. Porém, tais interesses não são necessariamente antagônicos. Como destaca Teixeira (2007, p. 122) “a negociação coletiva por si só não atenta contra a supremacia do interesse público”. Ela pode, ao contrário, melhorar a prestação dos serviços públicos, na medida em que melhora a qualidade do trabalho daqueles que estão prestando o serviço.

A Conferência Internacional do Trabalho realizada em 2013 pela OIT destaca algumas vantagens da existência de negociação coletiva na administração pública, apontando benefícios tanto para os servidores, como para a administração. Para os primeiros, significa o reconhecimento social; o respeito à dignidade do trabalhador; um instrumento de motivação; e, pode-se acrescentar ainda, um mecanismo para a melhoria das condições de trabalho. Para o poder público, o processo de negociação permite que a administração se apoie nos compromissos assumidos pelos sindicatos para pôr em prática os princípios essenciais da gestão pública, que se traduzem na garantia dos direitos e na melhoria da qualidade de vida da população através do fornecimento dos serviços de qualidade, entre eles a segurança pública, a educação, a saúde, a seguridade social, a cultura e a moradia. O fornecimento desses serviços requer obrigatoriamente um corpo de funcionários qualificados e motivados. Precisamente essa qualificação e motivação podem ser obtidas através do processo de negociação coletiva (OIT, 2013). Esse mesmo documento destaca ainda que a negociação coletiva no setor público pode ser também um valioso instrumento na luta contra a corrupção, além de um promotor da igualdade, pois a construção de um sistema de negociação democrático amplia a transparência das ações do Estado e permite maior controle social.

Stoll (2006) apresenta duas correntes doutrinárias que versam sobre a validade da negociação coletiva em termos jurídicos, uma apresentando fatores contrários e a outra se posicionando favoravelmente. Os defensores da primeira teoria argumentam que o Artigo 39 da CF/1988, que trata dos direitos sociais dos servidores públicos, não apresenta nada que indique que a negociação coletiva é um direito dos trabalhadores do setor público e também destaca o princípio da legalidade. Essa visão se baseia na relação de unilateralidade, ou seja, de que o Estado é o único capaz de tomar decisões, cabendo aos seus subordinados acatá-las. Tal posição retira o servidor público da condição jurídica de trabalhador e assim, perde sua possibilidade de negociação das suas condições de trabalho.

Já a teoria que defende a legalidade da negociação coletiva no setor público não considera suficiente a constatação da ausência do direito explicitado na Consti-

tuição para que este seja negado aos trabalhadores. Para os proponentes dessa teoria, não haveria lógica em garantir o direito à sindicalização e à realização de greves por parte dos funcionários públicos caso não fosse possível realizar negociações coletivas.

A negociação coletiva representa um passo em direção à bilateralidade na administração pública, com a participação dos sindicatos dos funcionários públicos nas decisões sobre as suas condições de trabalho. Ao vislumbrar essa situação, o peso da gestão pública não recai exclusivamente sobre os gestores. Segundo Ferreira e El Bayeh (2010), o reconhecimento e a regulamentação dos conflitos entre os funcionários públicos e o governo irão possibilitar melhorias na gestão pública, proporcionando maior eficiência e fortalecimento da democracia.

Para Melo (2010), muitas vezes as greves acabam se tornando a primeira medida para abrir o diálogo entre os funcionários e o governo, quando deveriam ser o último recurso a ser utilizado no momento da negociação salarial. E, ainda mais importante, como pontua Teixeira (2007), sem as greves a tendência seria que o governo não abrisse espaço para negociar com os servidores.

Dessa forma, o processo de regulamentação dos direitos trabalhistas, de acordo com a Convenção nº 151, é benéfico tanto para os servidores quanto para a administração e a sociedade: para os trabalhadores representa o reconhecimento social e a melhoria das condições de trabalho; para a sociedade, o fornecimento de serviços de melhor qualidade. Também evita os possíveis prejuízos à comunidade, principal afetada pelos serviços públicos eventualmente paralisados por falta de diálogo e pela incapacidade de tratar os conflitos oriundos dessa relação.

Melo (2010, p. 55) destaca a importância da regulamentação da negociação coletiva para os servidores públicos, tendo como base o “tripé fundamental para o tratamento de conflitos entre servidores e o Estado: liberdade sindical, negociação coletiva e direito de greve”. Tais direitos trabalhistas estão inter-relacionados, e a falta de regulamentação da negociação coletiva dificulta o cumprimento da liberdade sindical e do direito à greve. Somente o cumprimento por parte do Estado dos três direitos trabalhistas tornaria possível resolver de forma eficaz os conflitos trabalhistas gerados na prestação do serviço público (TEIXEIRA, 2007).

## A EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

Os servidores públicos brasileiros tiveram importante papel na luta desenvolvida pelo novo sindicalismo para o reestabelecimento da democracia em todas



as esferas da sociedade brasileira. Seja no plano mais amplo, no sentido do reestabelecimento da democracia eleitoral, seja no plano mais restrito, das relações de trabalho, através da luta pela liberdade de organização, pelo direito à greve e pelo estabelecimento do processo de negociação coletiva. Diferentemente dos trabalhadores do setor privado, que lograram ver suas reivindicações atendidas na Constituição Federal e em leis complementares, os servidores públicos não obtiveram o mesmo êxito. A Constituição Federal vigente garante o direito à organização e o direito de greve, mas não prevê o direito à negociação coletiva. No entanto, apesar da não previsão legal do direito à negociação coletiva, o que possibilita aos gestores públicos optarem pela sua não realização, o movimento sindical dos servidores públicos, através da sua luta e organização, vem obtendo conquistas e avançando em direção a esse direito, à revelia da disposição legal.

Em suas mais diversas instâncias, os servidores públicos obtiveram uma série de conquistas políticas que fizeram a negociação coletiva avançar rumo à sua regulamentação. No entanto, devido à sua fragmentação e à diversidade de situações, essas conquistas não foram generalizadas entre os servidores públicos. Quando nos referimos a servidores públicos, devemos considerar a diversidade de condições, fato que torna complexa a negociação nesse setor. A relação de trabalho do servidor público pode ser em nível federal, estadual, ou municipal, no Poder Executivo, Legislativo, ou Judiciário, em autarquias, fundações, ou na administração direta. Essa enorme diversidade torna difícil a generalização de uma boa experiência política de negociação que se verifica em âmbitos de menor escala.

Por isso, principalmente os avanços políticos obtidos na Administração Pública Federal, que atingem um contingente significativo de servidores e tem visibilidade política, podem ser considerados passos significativos na conquista da institucionalização da negociação coletiva no setor público como um todo. As conquistas políticas dos servidores públicos federais, em paralelo às conquistas pela aprovação e regulamentação da Convenção nº 151 da OIT apresentam um quadro auspicioso na regulamentação legal da negociação coletiva.

A seguir serão destacados os principais fatos recentes, políticos e/ou legais, que representam conquistas importantes na evolução do processo de negociação coletiva e levam a crer que, cedo ou tarde, a negociação no setor público será regulamentada. Como importante marco dessa luta, tem-se a previsão na Constituição Federal de 1988 dos direitos à organização sindical e à greve. Em 1993, foi instaurada a Mesa Nacional de Negociação do Sistema Único de Saúde que, juntamente com o Sistema de Negociação Permanente da Administração Municipal de São Paulo, instituído em 2002, foram referências importantes no estabelecimento da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) em 2003.

Em 1998, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, que prevê que a

remuneração dos servidores públicos terá “assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices” (BRASIL, 1998). É evidente que tal dispositivo visa garantir o reajuste anual da remuneração dos servidores públicos com o intuito de preservar o seu poder de compra corroído pela inflação dos últimos doze meses. No entanto, essa medida vem sendo reiteradamente desconsiderada por muitos governos sem que a justiça acolha alguma forma institucionalizada para impor às administrações a observância dessa norma legal.

Em 2008, a Mensagem Presidencial nº 58 recomendou ao Congresso Nacional a aprovação da Convenção nº 151 e, em 7 de março de 2010, o Decreto Legislativo nº 206 a ratificou. No entanto, as leis que regulamentam a negociação coletiva não foram criadas, deixando sem efeito prático essa ratificação. A criação da Secretaria de Relações do Trabalho do Setor Público no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2012, responsável por coordenar a MNNP e formular propostas para a regulamentação da OIT, também pode ser incluída no rol dos avanços políticos em direção à regulamentação das normas que vão dar vida à Convenção nº 151 no país.

Em 6 de março de 2013, uma marcha organizada por seis centrais sindicais em Brasília reuniu mais de 50 mil integrantes (G1, 2013) com uma pauta de reivindicações que, entre outros itens, incluía a regulamentação da Convenção nº 151 da OIT como um dos pontos principais. No mesmo dia, a Presidente Dilma Rousseff assinou o Decreto 7944/13 que promulgou a Convenção nº 151. Esse dispositivo ainda não garante o cumprimento das normas da OIT; porém, sinaliza uma intenção do governo em discutir o tema na busca da elaboração do projeto de lei que inclua as normas da Convenção. Uma vez definidas as regras, elas devem passar por aprovação no Congresso Nacional. A assinatura do Decreto 7944/13 foi necessária tendo em vista que já havia se esgotado o prazo para a regulamentação da Convenção – já fazia um ano desde que ocorrera a sua ratificação e depósito junto à OIT, datados de junho de 2010. Com o descumprimento do prazo de 12 meses, a Convenção tornava-se nula. Com o novo decreto, o governo brasileiro sinaliza, no plano internacional, o seu compromisso na regulamentação, e, no plano nacional, atende, de alguma forma, as reivindicações do movimento sindical dos servidores públicos. Demonstra, portanto, em todos os níveis a vontade política de encaminhar as leis complementares para regulamentar a Convenção nº 151.

## A MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE

O compromisso para a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) foi firmado em junho de 2003 por seis Ministros de Estado e doze entidades sindicais, tendo seu regimento institucional sido aprovado no mês seguinte. Inicialmente, a MNNP era composta por oito representantes do governo

e dezoito das entidades sindicais. A coordenação da Mesa era do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Recursos Humanos. A Mesa se constituiu por uma bancada sindical e uma de representação do governo. As discussões se dão no âmbito das mesas centrais e das mesas setoriais, ficando entre essas a mesa de negociação coletiva.

Segundo Gomes, Silva e Sória (2012), a Mesa Nacional de Negociação Permanente é um espaço importante para a luta dos trabalhadores do setor público, pois garante o diálogo entre o governo e os funcionários e possibilita que o servidor também possa pensar o setor público. Além disso, na visão desses autores, as mesas incentivaram o governo a construir um projeto que regulamente a negociação coletiva. Porém, este não equivale à ratificação da Convenção nº 151, já que não tem caráter obrigatório de instituição. Cabe, assim, às entidades do setor público abrir o espaço para a negociação.

Camargo (2012) também avalia como insuficiente a MNNP e ressalta a ausência de valor legal das negociações. O principal argumento utilizado por ele é que o poder de implementar as decisões da Mesa continua nas mãos do governo, o qual poderá cumprir ou não os acordos deliberados após a negociação. Dessa forma, não há nenhuma garantia da efetividade das negociações, e tal ambiente, da maneira como se estabelece hoje, leva a um “conflito de legitimidade”, pois há uma disputa da discussão política sob o aspecto legal.

Em dois trabalhos (MENDONÇA, 2012; SILVA, 2012), apresentados pelos responsáveis pela Secretaria de Relações do Trabalho no Serviço Público, podem-se observar números significativos da MNNP, reflexão e discussão da operacionalização do processo de negociação da Administração Pública Federal. No entanto, mesmo nesses estudos, que visam apresentar a evolução e os avanços da MNNP, as fragilidades e deficiências do seu funcionamento estão aparentes.

Segundo dados apresentados pelo Secretário de Relações do Trabalho do Ministério do Planejamento, Sérgio Mendonça (MENDONÇA, 2012), no período de 2003 a 2012 foram assinados 105 acordos com entidades representativas de servidores públicos. Esses acordos, entretanto, não apresentaram periodicidade regular: foram dois em 2003, dez em 2004, oito em 2005, três em 2006, quatorze em 2007, 33 em 2008, um em 2009, zero em 2010, nove em 2011, e 25 em 2012. A Secretária-Adjunta de Relações de Trabalho Marcela Tapajós e Silva (SILVA, 2012) argumenta que nos anos de 2009 e 2010 praticamente não houve acordos porque os acordos assinados em 2007 e 2008 estavam em plena execução.

Essa falta de periodicidade é um dos problemas a ser enfrentado com o estabelecimento de uma data-base para os servidores públicos. Essas disparidades quanto às negociações continuam colocando os servidores públicos em uma situação instável, pois se em um ano conseguem assinar um acordo com o governo,

nada garante que, no ano seguinte, será aberto o canal de negociação novamente. Isso faz com que os acordos sejam mais difíceis, pois devem recuperar as demandas dos anos em que não houve negociação.

Ao observar os acordos firmados em 2012, pode-se deduzir outro problema no processo negocial atual. Dos 25 acordos firmados em 2012, 23 obtiveram o mesmo reajuste salarial de 15,8% - apenas Educação e Meio Ambiente conseguiram reajustes diferenciados. Tal dado nos leva a refletir sobre a efetividade do processo de negociação, pois se todos os setores obtêm o mesmo reajuste, este teria sido de fato negociado levando em consideração aspectos relevantes como defasagem salarial, salário de mercado, condições de trabalho, reais necessidades da categoria? Ou teria ele sido apenas imposto pelo governo, cabendo aos trabalhadores acatarem ou não a tal correção salarial?

Apesar dos avanços representados pela MNNP, suas fragilidades e deficiências demonstram a necessidade da regulamentação do processo negocial. Assim, em 2013, a luta pela regulamentação mobilizou o movimento sindical. Além da disputa institucional, os funcionários públicos buscaram explicitar a necessidade da aplicação das normas da Convenção nº 151 para ganhar apoio da população, como demonstra a passeata realizada em março de 2013.

Esses passos com certeza foram vitórias do movimento trabalhista, pois abriram o diálogo e colocaram luz sobre a situação dos servidores públicos. Entretanto, ainda são insuficientes. Somente a regulamentação dos direitos dos trabalhadores do setor público trará a verdadeira valorização dos funcionários públicos, pois terão o aparato legal apropriado para reivindicar melhores condições de trabalho e salários mais altos.

## EXPECTATIVA DO MOVIMENTO SINDICAL

O histórico da luta pelo cumprimento da Convenção nº 151, que, apesar de lenta, apresenta conquistas, fez com que o movimento sindical aumentasse sua mobilização em busca da regulamentação. Um passo importante dado pelos trabalhadores foi a elaboração da minuta de proposta do projeto de lei que regulamenta a Convenção nº 151. O documento, redigido por seis centrais sindicais (CUT, CTB, FORÇA SINDICAL, UGT, NCST e CGTB)<sup>2</sup>, dispõe sobre a liberdade sindical, a negociação coletiva e o direito de greve, relembrando a importância desses direitos dos trabalhadores e os considerando “preceitos constitucionais indissociáveis do

---

(2) Central Única dos Trabalhadores, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores, Nova Central Sindical de Trabalhadores e Central Geral dos Trabalhadores do Brasil.

processo de democratização das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública” (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES-CUT et al., 2012).

A minuta do projeto entregue à Secretaria-Geral da Presidência da República em novembro de 2012 se assemelha bastante à regulamentação dos direitos trabalhistas do setor privado. Esse aspecto é considerado positivo, pois as leis que tratam do direito à greve, da liberdade sindical e da negociação coletiva, quando foram implementadas, democratizaram as relações de trabalho e trouxeram melhorias significativas para aqueles trabalhadores. É importante lembrar que, em alguns casos, não é desejável e nem possível que as disposições sejam as mesmas no setor público e privado, tendo em vista que as negociações com o Estado devem obedecer aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e, por vezes, precisam ser aprovadas pelo Legislativo depois de serem acordadas. Além da observância dessas particularidades, a proposta dos sindicatos avança em alguns aspectos com relação à legislação trabalhista do setor privado, quando, por exemplo, busca garantir a correção das remunerações de acordo com a inflação dos últimos doze meses.

No que tange à negociação coletiva, a proposta destaca a necessidade dos “princípios da boa fé, do reconhecimento das partes e do respeito mútuo” (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES-CUT et al., 2012). Como forma de garantir o diálogo entre as partes, é ressaltado no texto o compromisso mútuo de análise das reivindicações apresentadas, além da necessidade da participação dos sindicatos e do governo em todas as negociações solicitadas e, principalmente, o cumprimento dos acordos realizados nas mesas de negociação.

Cabe salientar a preocupação dos sindicatos pela busca do caráter permanente da negociação coletiva, a garantia de uma data-base dos servidores públicos, e a correção das remunerações com relação à inflação do período. O texto também aponta que a responsabilidade de assegurar a negociação coletiva entre Estado e servidores cabe à Administração Pública, a qual deve “adotar as providências administrativas para efetivação do acordo e, quando for o caso, encaminhar, no prazo máximo de 30 dias, respeitados os ciclos orçamentários e outros prazos legais, as propostas normativas que disciplinem o acordado para a apreciação do Poder Legislativo” (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES-CUT et al., 2012).

Com essa proposta, os sindicatos buscam assegurar o processo de negociação coletiva quando há interesse por alguma das partes envolvidas, garantindo a participação tanto do Estado como dos servidores através dos sindicatos, visando ao cumprimento dos acordos por ambas as partes. No projeto, as centrais sindicais ainda ressaltam a importância de “firmar compromissos em que as representações compartilhem a defesa do interesse público por meio da implementação de instrumentos de trabalho que propiciem a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade, no bojo dos princípios da solidariedade e da cooperação

(CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES-CUT et al., 2012). Desta forma, os conflitos trabalhistas no setor público teriam um espaço adequado para serem discutidos, o que deve levar a uma maior eficácia em seu enfrentamento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura estudada e a observação das experiências existentes de negociação no serviço público apontam que a democratização das relações de trabalho no serviço público concorre para a melhoria das condições de trabalho e de remuneração dos servidores públicos, o que traria como consequência a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade. Não menos importante é a perspectiva da contribuição significativa para o aumento da transparência da gestão pública e para o aumento do controle social sobre as ações dos Estados.

A democratização das relações de trabalho com uma negociação amplamente divulgada e tornada efetivamente pública permite a reflexão e discussão por parte da sociedade do destino dado aos recursos financeiros do Estado. A publicização das negociações leva as partes a terem que embasar suas demandas e propostas, o que, por parte dos sindicatos, significaria reivindicações que se justificassem em interesses mais universais e menos corporativos e, pelo lado das administrações, a explicitação das escolhas políticas das alocações de recursos.

A transparência e publicização também servem para expor as diversas situações paradoxais como: cargos semelhantes com remunerações muito diferentes, a existência de carreiras criadas de forma casuística, justificadas apenas pela concessão de aumento das remunerações para determinadas grupos, grupos de interesse com maior poder de barganha por pertencerem a uma suposta “carreira típica de Estado”, sem uma discussão ampla de qual é o papel do Estado. Em um modelo de negociação democrático e transparente, o maior poder de barganha de alguns grupos será mediado pelo interesse público e poderá ser legitimado ou questionado.

## REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Ley n° 24.185, de 16 de diciembre de 1992. Establécense las disposiciones por las que se regirán las negociaciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública Nacional y sus empleados. **Boletín Oficial de la República Argentina**, Buenos Aires, 21 de diciembre 1992. Disponível em: < <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/583/norma.htm>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

ARTUR, Karen. O papel das convenções da OIT na atuação dos juizes do trabalho: notas introdutórias. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO. **Anais do XII Encontro Nacional da ABET**, João Pessoa, 2011.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988, 292 p.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 de jun. de 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/rais/>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

CAMARGO, Thiago Alvim. Gestão de recursos humanos no Governo Federal: reflexões sobre avanços (?) e desafios. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5º, 2012, Brasília. Disponível em: <[http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789//1/C5\\_TP\\_INSTRUMENTOS%20DE%20TRATAMENTO%20DE%20CONFLITOS.pdf](http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789//1/C5_TP_INSTRUMENTOS%20DE%20TRATAMENTO%20DE%20CONFLITOS.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2014.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES-CUT et al. **Minuta do Projeto de Lei para a Regulamentação da Convenção 151 da OIT**. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/ponto-de-vista/artigos/4805/convencao-151-decreto-e-uma-conquista-na-luta-pela-negociacao-coletiva-no-setor-publico>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

CHEIBUB, Zairo. Negociação coletiva no setor público - experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura. **Pesquisa ENAP**. Brasília: ENAP, 2004.

DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: DIEESE, 2012.

ERVOLINO, Ivan. A Capacidade de Regulação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nos Direitos e Normas Trabalhistas no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO. **Anais...**, João Pessoa, 2011.

FERREIRA, Duvanier; EL BAYEH, Maria Gabriela. Tratamento de conflitos no setor público a regulamentação da Convenção 151. In: SEMINÁRIO DIREITO, GESTÃO E DEMOCRACIA, 2, 2010, Brasília. **Seminário Direito, Gestão e Democracia: Equilíbrio Democrático e Controle Social**. Brasília: Secretaria de Gestão/Ministério do Planejamento, 2010. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoef/pasta.2009-07-15.5584002076/pagina.2010-05-11.0321542124/Equilibrio%20Democratico\\_WEB.pdf](http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoef/pasta.2009-07-15.5584002076/pagina.2010-05-11.0321542124/Equilibrio%20Democratico_WEB.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2014.

G1. Marcha de sindicalistas fecha via no centro de Brasília e complica trânsito. **G1 Distrito Federal**, Brasília, 06 de março de 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/03/marcha-de-sindicalistas-fecha-no-centro-de-brasilia-e-complica-transito.html>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

GOMES, Darcilene; SILVA, Leonardo; SÓRIA, Sidartha. Condições e Relações de Trabalho no Serviço Público: o caso do Governo Lula. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 20, n. 42, p. 167-181, jun. 2012.

MELO, Clara. **A Resolução de conflitos na Convenção 151 da OIT e as negociações entre servidores do MTE e o governo**. 2010. Monografia (Curso de Especialização em Negociação Coletiva) - Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

MENDONÇA, Sérgio. As Relações de Trabalho no Serviço Público. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIRIGENTES DE PESSOAL E DE RH DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO, 23º, 2012, Fortaleza. Disponível em: <<http://www.endp2012.ufc.br/wp-content/uploads/2012/10/XXXII-ENDP-Palestra-Sergio-Mendonca.pdf>> Acesso em: 11 mar. 2014.

NOGUEIRA, Arnaldo. Relações de Trabalho no Setor Público. In: CICLO DE DEBATES EM ECONOMIA INDUSTRIAL, TRABALHO E TECNOLOGIA, 3º, 2005, São Paulo. Disponível em: <[www.pucsp.br/eitt/downloads/III\\_Ciclo\\_Arnaldo\\_Nogueira.pdf](http://www.pucsp.br/eitt/downloads/III_Ciclo_Arnaldo_Nogueira.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2013. Não paginado.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). La negociación colectiva en la administración pública: un camino a seguir. In: CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 102º reunión, 2013, Ginebra. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_205520.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_205520.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2014. ISBN 978-92-2-326858-9.

PESSOA, Eneuton. Política salarial e salários no Setor Público Federal na última década. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 2011. **Anais do XII Encontro Nacional da ABET**, João Pessoa, 2011.

SILVA, Marcela Tapajós. Instrumentos de tratamento de conflitos das relações de trabalho na administração pública federal. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5º, 2012, Brasília. Disponível em: <[http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789//1/C5\\_TP\\_INSTRUMENTOS%20DE%20TRATAMENTO%20DE%20CONFLITOS.pdf](http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789//1/C5_TP_INSTRUMENTOS%20DE%20TRATAMENTO%20DE%20CONFLITOS.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2014.

STOLL, Luciana. **Negociação coletiva no setor público**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2006.

TEIXEIRA, Márcia. **A negociação coletiva de trabalho no serviço público**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.



# TRILHAS DE APRENDIZAGEM E MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS: UMA SOLUÇÃO EFETIVA

CLÁUDIA MEDIANEIRA CRUZ RODRIGUES

*Doutora em Engenharia de Produção pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – PPGEF/ UFRGS. Professora do Departamento de Engenharia de Produção e Transportes – DE-PROT/ UFRGS*

SIMONE PORTELLA TEIXEIRA DE MELLO

*Pós-Doutoranda em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da UFSC e Doutora em Educação pela UFRGS. Professora Adjunta e Vice-Diretora da Faculdade de Administração e Turismo – FAT da Universidade Federal de Pelotas – UFPel.*

JOSÉ LUIS DUARTE RIBEIRO

*Pós-Doutorado na Rutgers University (USA). Professor associado da Escola de Engenharia da UFRGS. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFRGS.*

## INTRODUÇÃO

A gestão de pessoas é tema importante nos estudos organizacionais, na medida em que o trabalho nas organizações se dá por meio das pessoas, independentemente do ramo de atuação. Na administração pública, essa relevância é mais pronunciada, não só porque o setor está a serviço das pessoas, dos cidadãos, predominando a prestação de serviços dos servidores à sociedade, mas também porque o maior elemento de despesa do setor está na rubrica de pessoal, basicamente com encargos salariais. Nesse sentido, é importante a reflexão sobre o efetivo exercício dos cargos e funções no setor, de forma que os recursos destinados à gestão de pessoas sejam vistos, também, como investimentos em desenvolvimento, muito além da folha de pagamento.

Os anos mais recentes têm mostrado que a modernização da administração pública tenta romper com o modelo patrimonialista e burocrático, revelando novos contornos onde flexibilidade, qualidade, pluralismo, eficiência e resultados passam a fazer parte de um cenário cambiante das práticas organizacionais, o que incide tanto nas pessoas como nos processos. Costin (2010) argumenta que, no âmbito público, a administração do Estado brasileiro se originou com uma concepção patrimonialista, centralizadora, marcada pelo clientelismo, passando depois para uma administração burocrática, impessoal, regulatória, carente de inovação e criatividade. Num formato mais recente, avançou para um modelo gerencial, com foco nos resultados, menos centralizadora e hierárquica.

No Brasil, embora se percebam várias iniciativas na área de gestão de pessoas na administração pública, em especial a partir dos anos 2000, o desenvolvimento da área ainda avança a passos lentos. Um entrave parece ser a inevitável condição do patrimonialismo, da burocracia, e do gerencialismo<sup>1</sup> que permeiam o cotidiano das organizações públicas, limitando iniciativas da área de gestão de pessoas em assumir uma posição mais estratégica, restringindo-se na maior parte das situações a funções operacionais.

Todavia, há de se considerar as investidas governamentais em mudar esse cenário. O Decreto Federal nº 5.707/2006, por exemplo, demonstra o comprometimento do governo em colocar em prática a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, visando: (I) à melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; (II) ao desenvolvimento permanente do servidor público; (III) à adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como

---

(1) Conforme Borba (2012), o gerencialismo inclui dois modelos organizacionais aplicáveis à administração pública: a Administração Pública Gerencial – APG e o Governo Empreendedor – GE. Os dois modelos compartilham valores relacionados à produtividade, orientação ao serviço e descentralização, visando a eficiência na prestação de serviços.

referência o plano plurianual; (IV) à divulgação e ao gerenciamento das ações de capacitação; e (V) à racionalização e à efetividade dos gastos com capacitação.

A partir desse marco regulatório, foram estimulados novos processos de desenvolvimento de pessoas com ações de treinamento, capacitação, qualificação, educação continuada, requalificação e eventos de aprendizagem – enquanto parte das diretrizes constantes no citado decreto. Assim, o fomento ao desenvolvimento de pessoas revelou novos construtos na área, incentivando a gestão por competências e as trilhas de aprendizagem, de modo a alinhar os objetivos individuais dos servidores aos organizacionais, num contexto mais participativo e estratégico.

Embora estudos relacionando competências e aprendizagem não sejam inéditos, ainda há pouca pesquisa na área, fator que estimulou o desenvolvimento desta investigação. Optou-se por estudar as trilhas de aprendizagem subjacentes à gestão por competências no âmbito da administração pública federal brasileira direta, autárquica e fundacional, que é complexa diante das estruturas diversas do setor, mas oportuna frente ao estímulo governamental para o desenvolvimento da gestão por competências no setor.

Sendo assim, este capítulo possui como objetivo apresentar o entendimento da gestão por competências na esfera pública, de modo a sistematizar as peculiaridades e a relacioná-las às práticas da área da gestão de pessoas, em especial as referentes à capacitação e à aprendizagem organizacional, e às decorrentes trilhas de aprendizagem.

O texto está estruturado em seis seções: a primeira discorre sobre o tema e sua importância, e define o objetivo deste capítulo. As seções 2, 3, 4 e 5 apresentam a base teórica que dá sustentação à pesquisa exploratória e apresentam um modelo proposto. Por fim, a seção 6 traz as considerações finais.

## GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A capacidade intelectual no âmbito do trabalho não é mais suficiente. Ou seja, só o conhecimento técnico não basta no cotidiano laboral. Outros saberes atitudinais e comportamentais são igualmente importantes.

Para Acácia Kuenzer (2014) é preciso mobilizar saberes em ações transformadoras, de modo que o domínio da teoria oriente as ações no sentido dos objetivos pretendidos. É a partir dessa constatação que o conceito de competências aparece e se consolida no cenário das organizações, evidenciando que conhecimentos,

habilidades e atitudes permeiam o mundo do trabalho, introduzindo um conceito recente na área de gestão de pessoas.

Bergue (2014, p. 263) esclarece esses três elementos do conceito de competência. Para o autor, no contexto da administração pública, conhecimentos são “aqueles elementos conceituais ou técnicos que uma pessoa detém ou precisa ter para o exercício de determinada atividade”. Habilidades aludem à “capacidade de transformação do conhecimento em ação” (BERGUE, 2014). A comunicação, a capacidade analítica, a flexibilidade, a capacidade de persuasão, são exemplos de habilidades. Já o componente atitudinal está relacionado aos atributos de personalidade e postura pessoal e profissional. Para o referido autor, as atitudes revelam o impulso do agente para a ação e estes são exemplos: valores éticos, transparência, franqueza, cortesia, cordialidade, respeito, entre outros.

Mas há outros aspectos inerentes ao tema. Antonello e Pantoja (2010) destacam o valor, a interação e a prática. O valor evidenciado por Fleury e Fleury (2008) refere que as competências agregam valor social ao indivíduo e valor econômico à organização, anunciando o autodesenvolvimento como relevante ao indivíduo, diante de uma situação profissional mutável e complexa. Todavia, há uma pluralidade de compreensões associadas ao termo. Para Leboyer (1997), a noção de competência refere-se aos conjuntos de comportamentos que pessoas ou organizações dominam mais do que outros, o que as torna eficazes e competitivas em relação a outras. Já para Gilbert e Parlier (1991 apud GRAMIGNA, 2007), o significado de competências vai além de comportamentos, pois compreende um conjunto de conhecimentos, capacidade de ação e também comportamentos estruturados, disponíveis para atingir um objetivo ou meta, mas direcionado pela busca de resultados.

Mello (2009), ao estudar competências no âmbito da educação e do trabalho, destaca a polissemia do termo e remete competências mais como modismo na educação, termo ainda nebuloso, que não parece sobrepor o sentido de qualificação. Seu estudo revela a essência descritiva das competências, que desconsidera os atributos subjacentes que não podem ser isolados das práticas reais de trabalho, necessárias ao desempenho em situações específicas, algo que está no âmago do sentido de competências. Le Boterf (1995) define competência como um “saber agir” responsável, admitido pelos outros, que mobiliza, integra e transfere conhecimentos, recursos e habilidades, em uma dada situação profissional.

Fleury e Fleury (2001) esclarecem que a noção de competência agrega valor econômico à organização e valor social ao indivíduo, pois ao desenvolverem competências essenciais para o sucesso da organização, as pessoas investem em si próprias. Observa-se então que, em se tratando de competências, algo tem de estar claro em sua concepção: o reconhecimento das contribuições individuais para a diferenciação dos resultados organizacionais.

Então, competência pode ser considerada como uma capacidade mobilizada, integrada e apreendida que leva a um desempenho desejado. Sua mobilização depende de uma cultura organizacional que favoreça as condições para agir. Seu desenvolvimento permite resolver problemas de forma satisfatória em um contexto específico, mobilizando inúmeras capacidades de maneira integrada. Diversos autores destacam a articulação entre trabalhadores, organizações e sociedade, questões que povoam o campo das competências (ANTONELLO, 2004; LE BOTERF, 2003; ZARIFIAN, 2001).

Embora as competências tenham sido desenvolvidas inicialmente no setor privado, observa-se que o setor público tem tratado de incorporar o tema a partir do modelo de gestão por competências, seja no âmbito da capacitação, seja na gestão. Mello et al. (2012) elucidam essa realidade por meio de exemplos em áreas da gestão de pessoas, como seleção e capacitação, trazendo uma compreensão prática sobre o tema.

O destaque a essa abordagem de gestão na administração pública no Brasil se deu com mais ênfase após a publicação do Decreto Federal nº 5.707/2006, o qual instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dentre outros aspectos. A definição de Fernandes (2013) apresenta a gestão por competências enquanto modelo de gestão definido, descrito e formalizado, que compreende um conjunto de conceitos e práticas para desenvolver de forma consistente, as competências das pessoas e da organização. Surge como uma abordagem inovadora de gestão de pessoas, indicando uma relação mais harmônica com a estratégia, configurando o que Fernandes (2013) entende como gestão estratégica de pessoas com foco em competências, o alinhamento das contribuições das pessoas aos objetivos organizacionais.

Na capacitação, a gestão por competências fornece à organização subsídios para estruturar programas de treinamento formais ou informais, a fim de desenvolver nas pessoas as competências necessárias. Logo, a gestão por competências volta-se a organizações que deliberam e institucionalizam um conjunto de competências que desejam de seus colaboradores e o utilizam sistematicamente como parâmetro para desenvolver seus colaboradores (FERNANDES, 2013). Contudo, no setor público, a complexidade parece ser maior diante das legislações pertinentes ao setor, que limitam em parte a implantação da gestão por competências.

Tendo como referências Le Boterf (1999) e Carbone et al. (2009), Brandão e Bahry (2012) utilizam a denominação “gestão por competências”, argumentando que a partícula “por”, quando utilizada na formação de adjuntos, indica intenção, propósito, desejo. Logo, a expressão anuncia a ideia de que o esforço gerencial tem como objetivo estimular, fomentar, desenvolver, mobilizar competências. Para esses autores, a gestão por competências se vale de diferentes estratégias e instrumentos, com o propósito de identificar e desenvolver as competências necessárias

à consecução dos objetivos organizacionais.

Sendo assim, em governos brasileiros, ao se tratar de gestão de pessoas, nos últimos dez anos, é necessário haver uma visão sistêmica, que englobe estratégia, resultados, competências e desenvolvimento de recursos humanos no setor público. Diante de uma força de trabalho de quase 600.000 servidores civis ativos, distribuídos em ministérios, órgãos com *status* de ministérios, autarquias e fundações, há de se levar em conta a importância do desenvolvimento desse pessoal numa concepção mais gerencial e empreendedora, planejando ações muito além dos tradicionais treinamentos.

No entanto, observa-se que o desafio da gestão de pessoas no setor público se concentra tanto em ações como em regulações. Se por um lado percebe-se a grande demanda pela capacitação tradicional, por outro lado a contemporaneidade tem mostrado que, no setor público, há a necessidade de se contemplarem aspectos psicossociais e ambientais que podem repercutir de forma significativa no desenvolvimento do servidor. Isso implica motivação pessoal, responsabilidades compartilhadas, interação social – aspectos muitas vezes preteridos nas capacitações, mas essenciais no modelo de gestão por competências que o governo brasileiro demanda.

Já no que se refere às regulações, em especial ao Decreto Federal nº 5.707 de 2006, destaca-se que ele trata da capacitação, mas não detalha outros aspectos essenciais no desenvolvimento dos servidores, como as trilhas de aprendizagem referenciadas por Freitas e Brandão (2006a). Então, o ideal a ser buscado, e talvez o mais difícil, seja a elaboração de instrumentos normativos que contemplem esses aspectos que têm por essência o desenvolvimento do servidor como pessoa e como profissional, alinhando suas trilhas de aprendizagem com o desenvolvimento organizacional.

É o que se pondera nos itens a seguir: o mapeamento de competências e as decorrentes trilhas de aprendizagem, possibilidades de efetivo desenvolvimento pessoal e organizacional na administração pública federal.

## MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS: A BASE PARA O DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

O mapeamento de competências é considerado uma etapa preliminar da gestão por competências. Nem sempre se dá a devida atenção para esse processo significativo da abordagem, mas, como salienta Brandão (2012a), grande parte das dúvidas, dificuldades, equívocos e imprecisões no desenvolvimento da gestão por competências emergem no curso de seus processos de mapeamento.

Conceitualmente, o mapeamento de competências é o diagnóstico de competências, o qual visa identificar a discrepância entre as competências necessárias para concretizar a estratégia organizacional e as competências internas existentes na organização. Logo, o mapeamento se traduz em reconhecer o *gap*, a lacuna de competências (BRANDÃO, 2012a). Para tanto, se aplicam métodos, técnicas e instrumentos para realização dessa etapa de conhecimento das competências, assim como a sua sintonia.

O mapeamento de competências serve a três finalidades: (i) aos colaboradores: como parâmetro para orientar o seu desenvolvimento profissional; (ii) aos gestores: como critério para avaliação de desempenho e ferramenta para promover o desenvolvimento de suas equipes, e (iii) à área de recursos humanos: como orientador do recrutamento, da gestão de carreiras e sobretudo dos planos e formação (LE BOTERF apud FREITAS; BRANDÃO, 2006b).

Identificar as competências individuais numa organização, por exemplo, é uma fase do mapeamento de competências. Sua descrição operacional é parte desse processo instrumental que tem o objetivo de qualificar a ação ou a atuação do indivíduo no contexto de trabalho. O caminho mais frequente tem sido descrever as competências em padrões de desempenho que refletem as expectativas da organização no que se refere ao desempenho de seus colaboradores (BRANDÃO, 2012a).

60

Mas como descrever os padrões de desempenho desejados? De modo geral, a literatura orienta a descrever desempenhos objetivos por meio de sentenças, as quais iniciam com um verbo seguido de um objeto de ação, após uma condição descrita que pode ser acrescentada de um critério. Não é algo fácil de elaborar, mas o desenvolvimento da habilidade prática é importante na descrição das competências. Um exemplo de sentença é: “Redigir documentos, observando as normas de redação da Presidência da República, sem erros ortográficos.” O verbo “redigir” sugere uma ação, “redigir o quê?”. Esse verbo é seguido de um que, neste caso, é “documentos”. Redigir documentos, então, implica um desempenho observável. Por isso, a escolha do verbo na elaboração da sentença deve refletir uma ação.

Após definir a ação, é necessário atribuir uma condição sob a qual se espera o seu desempenho. A condição na sentença referida acima é “observando as normas de redação da Presidência da República”, ou seja, é um requisito que se restringe a normas específicas, indicando regras, instrumentos, procedimentos que ajudam a delimitar de forma mais clara e específica a natureza do desempenho esperado. Já o critério indica um padrão de qualidade desejado, no caso “sem erros ortográficos”. Geralmente os critérios são descritos em termos de velocidade, exatidão, qualidade, quantidade, pois indicam um padrão de êxito (BRANDÃO, 2012). No entanto, para subsidiar a adequada descrição da competência, existem técnicas

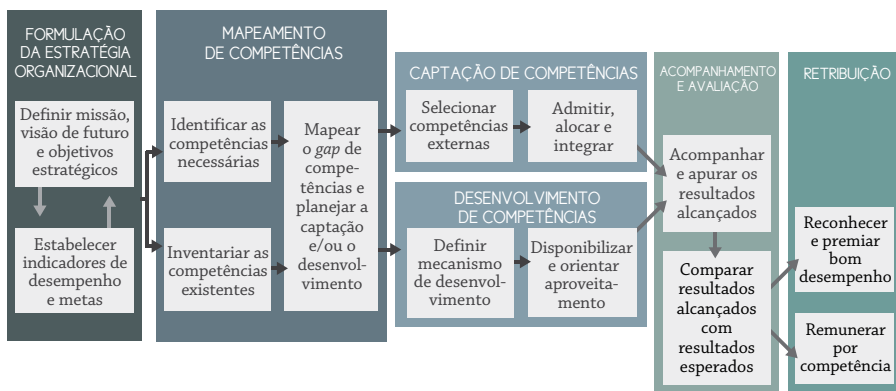
e métodos que também devem ser considerados, tais como: análise documental, entrevista, grupo focal, questionário e observação.

Em relação à administração pública, o mapeamento de competências é uma etapa de suma importância para o levantamento de três categorias de competências: as competências transversais governamentais, competências transversais organizacionais e competências setoriais, que são subdivididas em individuais técnicas e individuais gerenciais (BRASIL, 2013):

As competências transversais governamentais compreendem as competências básicas requeridas por todos os servidores públicos federais da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. As competências transversais organizacionais se referem ao conjunto de elementos essenciais ao funcionamento da organização, ou seja, são as competências necessárias a todos os indivíduos e equipes que atuam no âmbito da instituição. As competências setoriais compreendem as competências técnicas e gerenciais. As competências técnicas podem ser definidas como aquelas necessárias ao desempenho de atividades de assessoramento ou operacionais, que não requerem o exercício formal da liderança. Já as competências gerenciais são os comportamentos requeridos daqueles que exercem funções de supervisão ou direção (BRASIL, 2013, p. 15).

A Figura 1 apresenta as principais fases para implantação da gestão da capacitação por competências e sua lógica de funcionamento.

Figura 1 - Construção de sistemas de indicadores para ciclo de políticas públicas



Fonte: adaptado de Brandão (2012a, p.9).



## DESENVOLVIMENTO E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL: SUPORTE À FORMAÇÃO DAS TRILHAS DE APRENDIZAGEM

Ao tratar da gestão por competências na esfera pública e suas relações com o desenvolvimento de pessoas por meio de trilhas de aprendizagem, é oportuno situar o leitor sobre a complexidade do tema. Nesse sentido, ao adotar um modelo de gestão por competências, é natural que se planejem formas diversas de desenvolvimento de pessoas, seja numa concepção formal ou informal. As competências organizacionais são resultado da aprendizagem coletiva da organização, mas a aprendizagem também é um caminho para compreender o desenvolvimento de competências. Logo, competências e aprendizagem têm uma forte relação, importante para se entender a dinâmica organizacional (TAKAHASHI; FISCHER, 2009).

Para Eboli (2010), houve uma evolução do treinamento para o sistema de educação corporativa, e isso se deu com o advento da gestão por competências, transpondo o foco das necessidades individuais dos funcionários para as estratégias do negócio. Nesse sentido surgem as trilhas de aprendizagem como estratégia para promover o desenvolvimento de competências e têm como referências não somente as expectativas da organização, mas também as conveniências profissionais das pessoas (FREITAS; BRANDÃO, 2006).

Freitas e Brandão (2006, p.102) apontam que as trilhas são os “caminhos alternativos para promover o desenvolvimento pessoal e profissional”, o que sugere a existência de estilos ou formas de se aprender. No entender dos autores, as trilhas representam o processo ou o meio pelo qual se adquire a competência, enquanto a competência representa uma manifestação do que o indivíduo aprendeu. Ambas estão relacionadas ao conceito de mudança, porque levam a organização a fazer a gestão dos conhecimentos necessários à sua atuação, sistematizando as informações relativas à aprendizagem para os indivíduos.

Assim a competência demonstrada pelo desempenho do indivíduo geralmente é visualizada como uma nova forma de realizar as tarefas, com mais qualidade ou mais precisão. Essa mudança de comportamento no trabalho é decorrente de novos conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridos pela pessoa por meio de elementos inseridos em objetivos instrucionais de treinamentos, como um resultado de aprendizagem desejado pela organização (FREITAS; BRANDÃO, 2006, p.100).

Esses autores salientam que diferentes pessoas, ainda que tenham os mesmos interesses, percorrem trilhas diferentes. Para tanto, há necessidade de reconhecer quais são os objetivos que balizam essas escolhas e os estilos de aprendizagem de cada um (FREITAS; BRANDÃO, 2006):

As trilhas de aprendizagem também se diferenciam das grades de treinamento pela riqueza e diversidade dos recursos de aprendizagem contemplados. Além dos cursos presenciais, podem compor uma trilha: treinamentos autoinstrucionais [sic], estágios, reuniões de trabalho, viagens de estudo, seminários, jornais, livros, revistas, sites e grupos de discussão na internet, filmes, vídeos e outros meios alternativos de aprimoramento pessoal e profissional (FREITAS; BRANDÃO, 2006, p. 103).

Dessa forma, diferentes pessoas podem construir trilhas diferenciadas, de acordo com seus interesses e necessidades, e cabe à organização criar um mapa de oportunidades de capacitação. A competência a ser desenvolvida pode ser a mesma, mas a trajetória individual pode ser diferenciada (BRANDÃO, 2012).

No entanto, a aprendizagem por si só tem sido mais estimulada nas organizações. Inúmeras consultorias de gestão de pessoas têm dedicado esforços para desenvolver atividades de aprendizagem, em especial no campo do desenvolvimento individual. Algumas trazem outras áreas do conhecimento para a gestão de pessoas, como as artes, por exemplo (RHINOW, 2001). Isso parece indicar uma ruptura com modelos tradicionais de desenvolvimento de pessoas pautados na capacitação por meio de treinamentos formais de durações diversas. Mas isso não acontece por acaso: a sobrevivência no mercado justifica esse rompimento, e por isso a demanda por desenvolvimento de pessoas passa a ter uma dimensão estratégica nas organizações. Logo, parece evidente que o aprendizado organizacional torne-se estratégico e desloque-se para as pessoas que são relevantes para a sobrevivência organizacional, o que, no âmbito público implica a prestação de um serviço de qualidade ao cidadão.

Rhinow (2001) argumenta que a inovação também contribuiu para isso. Locais de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos ou os arranjos produtivos locais são exemplos da aprendizagem como uma via de mão dupla, onde os elos da cadeia, como distribuidores, produtores e consumidores são considerados focos potenciais de parceria, compreendendo tanto a realidade do cliente como a estruturação das atividades da organização, deslocando o foco da vantagem competitiva para a pesquisa e o desenvolvimento. O autor esclarece que os programas de desenvolvimento organizacionais também passaram a promover o autoconhecimento e o autodesenvolvimento gradativos, fundamentais para o sucesso pessoal e profissional. Isso contribuiu para criar condições, equilíbrio e até mesmo a superação de limites para relações de trabalho mais produtivas e eficazes (RHINOW, 2001).

Ghedine, Testa e Freitas (2008), ao estudarem a aprendizagem por meio da educação à distância via Internet (EADI), relacionam uma série de vantagens e desvantagens. Embora esses programas atinjam um grande número de pessoas ao mesmo tempo e em diferentes locais, e isso produza redução de custos com treinamento, há falta de socialização entre os participantes, dificuldades em de-

finir estratégias de avaliação confiáveis, assim como os custos iniciais podem ser elevados na implantação da EADI.

O estudo de Antonello e Godoy (2009) revela que os processos e modelos de aprendizagem organizacionais predominantes priorizam abordagens mais comportamentais, voltadas para resultados do processo de aprendizagem, como a “aprendizagem baseada em práticas” (GHERARDI; NICOLINI, 2001). Já as tendências das práticas de aprendizagem nos estudos analisados pelas autoras refletem parcialmente a aprendizagem numa dimensão histórica das organizações com foco no treinamento e, mais recentemente, nos processos de mudança (reengenharia, gestão de qualidade, *downsizing*, *benchmarking*, entre outros). Pouca importância é atribuída às práticas informais de aprendizagem nas organizações, embora elas sejam facilitadoras da aprendizagem (ANTONELLO; GODOY, 2009).

Muitas vezes as trilhas de aprendizagem estão dispostas nos ambientes organizacionais em formatos distintos, mas com o mesmo método de ensino. No entanto, o aprendizado varia de acordo com o estilo de aprendizagem de cada um. Por isso, é importante também dar especial atenção na adequação das trilhas de aprendizagem aos estilos individuais. É o que explicam Dias et al. (2013) a partir da aprendizagem vivencial de Kolb (1984), da aprendizagem balanceada sugerida por Felder (2010), e do estilo ativo-reflexivo comentado por Mintzberg e Gosling (2003).

64 O processo de aprendizagem vivencial de Kolb (1984) acontece pelas etapas do ciclo desenvolvido pelo autor, que são estas: experiência concreta, observação reflexiva, conceptualização abstrata e experimentação ativa. Esse ciclo de aprendizagem geralmente começa a partir de uma determinada ação, quando a pessoa se envolve em uma experiência concreta, realiza observações e reflexões sobre essa experiência e elabora conceitos, avalia esses conceitos em situações novas, tomando decisões ou realizando reflexões diante dessa experiência adquirida (ESCOLA NACIONAL, 2012). Então, para Kolb (1984), a aprendizagem baseada na experiência pode ser considerada como reaprendizagem para adultos que acumulam um grande repositório de experiências.

Felder (2010) sintetiza o aprendizado em um processo de duas etapas: a recepção e o processamento de informações. Conforme o autor, deve-se ter entrosamento entre o estilo de aprendizagem do aprendiz e o desenho instrucional de dada disciplina, argumentando que as disciplinas precisam ser mais balanceadas, sem o favorecimento de um estilo em detrimento de outro.

Por sua vez, para Mintzberg e Gosling (2003), a aprendizagem é mais eficiente quando conecta ideias às experiências vividas. A função do professor no processo de ensino é alavancar esta conectividade, rompendo com a prática de estudantes enquanto repositórios de conhecimento, sem reflexão.

Complementar a essas três abordagens, destacam-se os estudos sobre es-

estratégias de ensino voltadas para adultos de Knowles (1980). Seu modelo andragógico considera a necessidade de saber, a experiência adquirida do aprendiz, sua prontidão e orientação para aprender, assim como fatores motivacionais. Logo, ao tratar de trilhas de aprendizagens, é relevante entender a relação entre ensino e aprendizagem, assim como os atores e demais aspectos envolvidos no processo.

Almeida (2013), ao apresentar os resultados de pesquisa sobre trilhas de aprendizagem a partir das lentes dos profissionais de recursos humanos revela que, para esses profissionais, o treinamento formal está sendo substituído pela aprendizagem que acontece de múltiplas formas.

Contudo, há vantagens e desvantagens na adoção de trilhas de aprendizagem nas organizações. Como fatores positivos, Almeida (2013) destaca: autonomia no processo de aprendizagem; aprendizado contínuo; clareza do caminho a percorrer; autodesenvolvimento; direcionamento no planejamento de carreira e multiplicidade de opções que potencializam o processo de aprendizagem. Já no que se refere aos fatores negativos, a autora acrescenta que nem sempre os profissionais querem autonomia no seu desenvolvimento profissional. Muitos ainda mantêm a ideia de que a organização é responsável por seu plano de carreira, delegando a ela a responsabilidade também do seu aprendizado e desenvolvimento.

Observa-se então que grande parte dos estudos estimula as trilhas de aprendizagem enquanto alternativa inovadora no desenvolvimento pessoal e profissional. Mas, como salienta Almeida (2013), sua operacionalização e aderência por parte dos colaboradores permanecem complexas. Sendo assim, há de se ter claro que adotar trilhas de aprendizagem requer o estabelecimento de pactos entre colaboradores e organização, pois nem sempre os desejos individuais estão alinhados aos objetivos organizacionais. No caso da administração pública no Brasil, um caminho de equilíbrio nessa relação parece ser a vinculação do desenvolvimento pessoal e profissional com a progressão por capacitação e qualificação. No caso dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), por exemplo, há incentivo à qualificação com efeitos financeiros ao servidor, relacionando o conteúdo do curso com as atividades que definem o ambiente organizacional de atuação do servidor e com o cargo sob o qual o mesmo está enquadrado. Paralelamente, há uma série de legislações que regulam os procedimentos para a concessão do incentivo, assim como para a efetivação do enquadramento dos servidores integrantes do PCCTAE, como o Decreto Federal nº 5824/2006 e as Leis Federais nº 11.091/2005 e nº 12.772/2012.

Sendo assim, a educação formal está cedendo espaço para a uma educação corporativa, mais dinâmica, na qual, a partir das trilhas de aprendizagem, as pessoas desenvolvem suas competências para se tornarem pessoas e profissionais melhores. Embora a temática “aprendizagem” seja recente na administração pública, a educação corporativa está presente em várias ações estratégicas do governo.

Eboli (2010) destaca as investidas sobre o assunto na área pública, como a primeira Oficina de Educação Corporativa, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) em 2003, iniciando a reflexão sobre educação corporativa e desenvolvimento do país. Em 2008, esse Ministério lançou o Prêmio Educação Corporativa, casos de sucesso, compartilhando conhecimento e trocando experiências no âmbito da educação corporativa.

## SISTEMATIZAÇÃO DE TRILHAS DE APRENDIZAGEM: UM MODELO PROPOSTO

O sistema de trilhas de desenvolvimento profissional foi desenvolvido, nos anos 2000, por analistas do Banco do Brasil (FREITAS; BRANDÃO, 2006, p. 108). Os grupos de trabalho que estavam envolvidos lançaram os seguintes questionamentos: “Como construir trilhas de aprendizagem? A partir de que pontos de partida? Como manter os pressupostos teórico-filosóficos? Como estimular o planejamento de trilhas de aprendizagem no dia-a-dia? Onde e como disponibilizar para todas as orientações do novo modelo de educação corporativa?”

66

Desenvolver a cultura da aprendizagem na organização através das trilhas de aprendizagem requer desenvolver o conhecimento organizacional que vai além da soma dos esforços individuais. Momentos formais e informais, coletivos e individuais são inerentes à cultura corporativa da aprendizagem. A aprendizagem e a decorrente sistematização por meio das trilhas devem ser parte dos debates estratégicos na instituição. Ou seja, a aprendizagem deve permear os valores organizacionais, deve estar evidenciada na visão organizacional como meio para se consolidar a missão organizacional.

A comunicação é de suma importância à consecução da estratégia organizacional. Uma comunicação que vá além do estímulo às trilhas de aprendizagem, que socialize resultados e compartilhe conhecimentos ao longo do caminho de desenvolvimento pessoal, profissional e organizacional. A comunicação exige transparência e conectividade nas mais diferentes formas: presenciais, EAD, formais, informais, individuais, coletivas, entre outras.

O significado de *accountability* perpassa as trilhas de aprendizagem na administração pública em substituição à competitividade presente no setor privado, o que reforça o desenvolvimento de competências na visão de Fleury e Fleury (2001), quando esclarecem que a noção de competência agrega valor econômico à organização e valor social ao indivíduo, pois as pessoas, ao desenvolverem competências essenciais para o sucesso da organização, investem em si próprias.

Dessa forma, as trilhas de aprendizagem se efetivam por meio de parcerias diversas. Internamente, os gestores são essenciais para a aprendizagem de suas equipes. Externamente, parcerias com os setores público e privado contribuem para agregar valor às trilhas. Mas isso também impõe ações que podem agradar mais ou menos ao longo das trilhas. Por isso, é necessário haver uma comunicação ativa que esclareça que, ao longo do caminho, há concepções de aprendizagem diversas, as quais podem garantir o sucesso das trilhas. Públicos diversos, parcerias diversas e concepções de ensino e aprendizagem diversas são pressupostos das trilhas de aprendizagem. Tais concepções podem garantir o sucesso por meio dessa diversidade ou tangenciar seu esgotamento diante dos entraves burocráticos inerentes ao setor.

Por fim, trilhas de aprendizagem demandam projetos de educação corporativa que efetivamente acompanhem o desenvolvimento dos colaboradores e da organização, o que implica recursos físicos, tecnológicos, humanos e educacionais.

Cabe enfatizar que as trilhas de aprendizagem devem avançar, também, para a gestão de desempenho, um campo ainda nebuloso no setor público, mas necessário diante do contingente de servidores públicos na administração pública atual e do contingente previsto pela OCDE para aposentadoria (OCDE, 2010). Nesse sentido, as trilhas oferecem oportunidades importantes para que a administração pública coloque em prática, de fato, o que prevê o Decreto Federal nº 5.707/2006 ao mencionar, no seu Art. 3º, as diretrizes da política nacional de desenvolvimento profissional, itens VI “incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor nas carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e assegurar a ele a participação nessas atividades;” e VII “considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si” (OCDE, 2010).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contemporaneidade da administração pública no Brasil tem desenvolvido ações que visam romper com o modelo patrimonialista e burocrático, revelando novos contornos da gestão de pessoas, estimulando autonomia, participação, competências e aprendizagem nas práticas organizacionais.

O mapeamento de competências tem contribuído para isso, pois é a essência para a implantação e desenvolvimento da gestão por competências. Mas romper com o trabalho centrado na tarefa e migrar o foco para os atributos do indivíduo tem sido um desafio, em especial pela regulação da administração pública no Brasil, que não acompanha as mudanças necessárias na gestão de pessoas.

Incluir o tema gestão por competências nas estratégias das organizações públicas também tem sido um dilema constante, diante do fato de que o dia-a-dia de grande partedes gestores, senão da totalidade, está centrado em executar tarefas, sobrando pouco espaço para pensar e desenvolver a organização numa dimensão estratégica.

A relação entre competências e aprendizagem pode constituir um caminho para compreender e desenvolver a dinâmica organizacional. As trilhas de aprendizagem mostram-se atrativas nesse contexto, compartilhando valores organizacionais e objetivos individuais. Há ganhos nesse processo, como a introdução da inovação na cultura organizacional como agente de mudança. Sem desenvolvimento não há inovação, e sem fomento a ela, o desenvolvimento não acontece. No entanto, as trilhas de aprendizagem requerempactos entre colaboradores e organização e, para tanto, a boa comunicação é essencial, compartilhando experiências e resultados, prestando contas dos investimentos nas pessoas, com parceiros públicos e privados, buscando desenvolver a cultura de aprendizagem como permanente e estratégica na gestão de pessoas.

A discussão da gestão por competências, apresentada neste capítulo, vai além do alerta, da reflexão teórica, pois se apresenta como uma possibilidade de aplicação concreta. O desenvolvimento pessoal e profissional por meio das trilhas de aprendizagem não necessariamente leva a ganhos financeiros imediatos, mas pode contribuir para minimizar os índices de remoção, redistribuição e vacância na administração pública brasileira, bem como reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados no médio prazo.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. A. Trilhas de aprendizagem: um estudo de caso. In: IX Congresso Nacional de Excelência em Gestão, Rio de Janeiro, 2013. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: [s.n.], 2013. Disponível em: <[http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg9/anais/T13\\_0687\\_3823.pdf](http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg9/anais/T13_0687_3823.pdf)> Acesso em: 02 jan. 2014. ISSN 1984-2354

ANTONELLO, C. S. **Alternativas de articulação entre programas de formação gerencial e as práticas de trabalho:** uma contribuição no desenvolvimento de competências. 2004. 378 f. Tese (Doutorado em Administração) Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

ANTONELLO, C. S.; GODOY, A. S. Uma agenda brasileira para os estudos em aprendizagem organizacional. **Revista de Administração de Empresas - RAE.** São Paulo: v. 49, n. 3, p.266-281, jul/set. 2009.

ANTONELLO, C. S.; PANTOJA, M. J. **Gestão de Pessoas:** bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: ENAP, 2010.

BARTH, M. et al. Developing key competencies for sustainable development in higher education. **International Journal of Sustainability in Higher Education (IJSHE)**, [s.l.], v. 8 n. 4, 2007, p. 416-430. Special Issue “Sustainable University” – holistic approach to sustainability in higher education institutions. ISSN 1467-6370 Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1630631>> Acesso em: 01 out. 2013.

BERGUE, S.T. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. São Paulo: Atlas, 2014.

BORBA, J. V.S. Administração e Gestão Pública: reflexões e discussões. In: MELLO, S.P.T. (Org.) **Administração pública contemporânea**: temas para o debate. Pelotas: Editora UFPel, 2012.

BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. S.; MOURÃO, L. **Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho**: fundamentos para a gestão de pessoas. Porto Alegre: Artmed, 2006.

BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público - RSP**. Brasília: v. 56, n. 2, p. 179-194, abr.-jun. 2005.

BRANDÃO, H. P. **Mapeamento de competências**: métodos e técnicas e aplicações em gestão de pessoas. São Paulo: Atlas, 2012a.

BRANDÃO, H. P. et al. Desempenho organizacional e suas relações com competências gerenciais, suporte organizacional e treinamento. **Revista de Administração de Empresas – RAE**. São Paulo: v.47, n.4, p.523-539, out./nov./dez. 2012b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração. **Plano de capacitação 2012-2015**. Brasília, DF, 2012. 64 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Guia da gestão da capacitação por competências**. 2013. Disponível em: <[file:///C:/Users/Simone/Downloads/guia-gestao-da-capacitacao-por-competencias-cd%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Simone/Downloads/guia-gestao-da-capacitacao-por-competencias-cd%20(1).pdf)> Acesso em: 20 Abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 de fev. de 2006, Seção 1, nº 40, p.3.

CARBONE, P. P.; BRANDÃO, H. P.; LEITE, J. B. D. **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

COLLIN, T.; GRASSER, B. Das competências individuais à competência coletiva: contribuições da aprendizagem em um serviço de emergência hospitalar. In: RETOUR, D. et al. **Competências coletivas**: no limiar da estratégia. Porto Alegre: Bookman, 2011, p. [79-98].

COSTIN, C. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.



DIAS, G. P. P.; SAUAIA, A. C. A.; YOSHIZAKI, H. T. Y. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: v. 53, n. 5, p.469-484, set./out. 2013.

EBOLI, M. Papéis e responsabilidades na gestão da educação corporativa. In: EBOLI, Marisa et al. (Colab.). **Educação Corporativa** – fundamentos, evolução e implantação de projetos. São Paulo: Atlas, 2010.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Apostila do Curso: **Didática para facilitadores de aprendizagem**. Brasília: ENAP, 2012.

FELDER, R. M. **Are learning styles invalid?** (Hint: no!). On-Course News-letter, 2010. Disponível em: <[http://www4.ncsu.edu/unity/lockers/users/f/felder/public/Papers/LS\\_Validity\(On-Course\).pdf](http://www4.ncsu.edu/unity/lockers/users/f/felder/public/Papers/LS_Validity(On-Course).pdf)> Acesso em: 24 fev.2012.

FERNANDES, B.R. **Gestão estratégica de pessoas com foco em competências**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

FLEURY, M.T.L.; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. In: **Revista de Administração Contemporânea – RAC**. Rio de Janeiro, 2001, p. 183-196. Edição Especial.

\_\_\_\_\_. **Estratégias Empresariais e Formação de Competências**: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira. 3. ed. São Paulo: Atlas. 2008.

FREITAS, I. A.; BRANDÃO, H.P. Trilhas de aprendizagem como estratégia de TD&E. In: BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. S., MOURÃO, L. (Orgs.) **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho**: fundamentos para a gestão de pessoas. Porto Alegre: Artmed, 2006, p. 97-113.

GHEDINE, T.; TESTA, M.G.; FREITAS, H.M.R. Educação a distância via Internet em grandes empresas brasileiras. **Revista de Administração de Empresas** [online]. 2008, v. 48, n.4, p. 49-63. ISSN 0034-7590.

GHERARDI, S; NICOLINI, D.The sociological foundations of organizational learning. In: DIERKES, M. et al. (Orgs.). **Handbook of Organizational Learning and Knowledge**. London: Oxford University Press, 2001. p. 35-60.

GRAMIGNA, M.R. **Modelo de competências e gestão dos talentos**. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

KOLB, D. **Experiential learning**: experience as the source of learning and development. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.

KNOWLES, M. S. **The modern practice of adult education**: From pedagogy to andragogy. Chicago: Follett, 1980.

LEBOYER, L.C. **Gestión de las competencias**. Barcelona: Gestión, 1997.

LE BOTERF, G. **De la compétence** – essai sur un attracteurétrange. Paris: Les Éditions d'Organisations, 1995.

\_\_\_\_\_. **Compétence et navigation professionnelle**. Paris: Les Éditions d'Organisations, 1999.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvendo a competência dos profissionais**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

LOIOLA, E.; NÉRIS, J.S.; BASTOS, A.V.B. Aprendizagem em organizações: mecanismos que articulam processos individuais e coletivos. In: BORGES-ANDRADE, J.E.; ABBAD, G.S., MOURÃO, L. (Orgs.) **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho**: fundamentos para a gestão de pessoas. Porto Alegre: Artmed, 2006, p. [114-136].

MELLO, S.P.T. **Tecnólogo**: competências e mercado de trabalho. Pelotas: UFPel, 2009.

MELLO, S.P.T. et al. A realidade sobre a gestão por competências no setor público federal: o que expressam os gestores. In: MELLO, S.P.T. (Org.) **Administração pública contemporânea**: temas para o debate. Pelotas: UFPel, 2012, p. [123-153].

MINTZBERG, H.; GOSLING, J. Educando administradores além das fronteiras. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n.2, 2003, p. [29-43].

OCDE. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo-Relatório da OCDE**: Brasil 2010: [Brasília, DF]: OCDE, [s.a]. Disponível em: <[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil\\_9789264086098-pt](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt)> Acesso em: 01 fev. 2014. ISBN: 9789264086098.

PEDAGOGIA DO trabalho na cumulação flexível: os processos de “exclusão includente” e “inclusão excludente” como uma forma de dualidade estrutural. **Boletim Técnico do Senac**. Rio de Janeiro, v.31, n.1, p.32-37, jan./abr. 2005. Registro de Entrevista da Dra. Acácia Kuenzer, com perguntas da Dra. Neize Deluiz. Disponível em: <<http://www.senac.br/BTS/311/boltec311c.htm>> Acesso em 01 fev.2014.

PRAHALAD, C.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, v. 68, n. 3, May/June, 1990.

RHINOW, G. Inovando e competindo por meio da gestão de pessoas. **Revista de Administração de Empresas**. Contraponto. V.8., nº 1, p.2-7, Jan.-Mar. 2001 Disponível em: <[http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590\\_S0034-75902001000100013.pdf](http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902001000100013.pdf)> Acesso em: 20 Abr. 2014.

TAKAHASHI, A. R. W.; FISCHER, A. L. Aprendizagem e competências organizacionais em instituições de educação tecnológica: estudos de casos. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, v.44, n.4, p.327-341, out./nov./dez. 2009.

ULRICH, D. et al. **Competências globais do RH**: agregando valor competitivo de fora para dentro. Porto Alegre: Bookman, 2014.

ZARIFIAN, P. **Objetivo competência**: por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

# POLÍTICAS DE CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE SERVIDORES<sup>1</sup>: O CASO DA UFRGS

DIOGO JOEL DEMARCO

*Possui graduação em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal de Pelotas (1992), mestrado em Educação pela Universidade de São Paulo (2001), e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2007). Atualmente é professor adjunto da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (EA/UFRGS), atuando no curso de Administração com ênfase em Pública e Social.*

RAQUEL ALINE CANUTO MUNIZ BARRETO

*Possui graduação em Ciências Sociais (2005) e especialização em Gestão da Educação (2007), ambas as formações foram realizadas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é servidora técnico-administrativa e está na direção da Divisão de Qualificação e Aperfeiçoamento da Escola de Desenvolvimento de Servidores da UFRGS.*

REBECA CAMPANI DONAZAR

*Possui graduação em Ciências Sociais (2006) e especialização em Gestão Social (2008). Ambas as formações foram realizadas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é servidora técnico-administrativa e está na direção da Escola de Desenvolvimento de Servidores da UFRGS.*

---

(1) Não obstante este capítulo poder ser lido isoladamente, ele complementa o capítulo 3 (*Trilhas de Aprendizagem e Mapeamento de Competências: uma solução efetiva*, escrito por Cláudia Medianeira Cruz Rodrigues, Simone Portella Teixeira de Mello e José Luis Duarte Ribeiro), apresentando o Plano Nacional de Desenvolvimento de Pessoas e avaliando o caso particular da Escola de Desenvolvimento de Servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

## INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem o objetivo de apresentar a experiência da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em gestão da área de capacitação alinhada às políticas nacionais de capacitação e desenvolvimento de servidores. No texto, são analisadas as finalidades e as diretrizes apresentadas nas políticas nacionais de capacitação e desenvolvimento de servidores, instituídas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Ministério da Educação, em comparação com os programas desenvolvidos pela UFRGS no mesmo período. A partir dessa comparação, são avaliados os atuais desafios enfrentados pela Escola de Desenvolvimento de Servidores da UFRGS.

Trata-se de um relato de experiência, com o suporte metodológico de pesquisa documental. Inicialmente, foram consultadas as legislações que regulamentam a área de pessoal no âmbito do serviço público federal. Posteriormente, dedicou-se ao estudo específico sobre as normas afetas exclusivamente às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Após ser examinada a legislação federal, foram consultadas as normativas internas da UFRGS, relativas à área de desenvolvimento de pessoas. O histórico sobre a área de capacitação na UFRGS foi composto por intermédio da pesquisa em portarias de criação de novos órgãos e de designação de função de direção e pela consulta em pastas funcionais de servidores que já trabalharam nessa área. Dessa forma, foi possível compor o percurso percorrido pela gestão da capacitação na UFRGS, desde a década de 1970 até os dias atuais. A década de 1970 foi escolhida como ponto de partida para a trajetória relatada porque o primeiro registro de curso de capacitação encontrado no Sistema de Recursos Humanos é datado desse período. A fonte de pesquisa sobre as ações de aperfeiçoamento desenvolvidas foi o Sistema de Recursos Humanos, que é o banco de dados da UFRGS no qual são cadastrados os dados funcionais dos servidores da instituição.

### UM BREVE RELATO SOBRE AS FINALIDADES E DIRETRIZES DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE CAPACITAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO DE SERVIDORES COMPARADAS COM A EXPERIÊNCIA DA UFRGS DE GESTÃO DA CAPACITAÇÃO

Esta seção descreve os principais eixos da Política Nacional de Capacitação instituída em 1998, posteriormente ampliada em 2006 com a publicação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP); apresenta as diretrizes do

Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PDIPCCTAE), estabelecido em 2006, e do Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos Servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-administrativos em Educação, instituído em 2014; e compara a política de capacitação em âmbito nacional com os programas de capacitação desenvolvidos pela UFRGS.

Inicialmente, é importante descrever as circunstâncias em que a Política Nacional de Capacitação foi instituída, com a publicação do Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998. A promulgação desse decreto foi a primeira iniciativa efetiva do governo federal brasileiro em investir, de forma sistêmica, em capacitação. A aprovação da Política Nacional de Capacitação foi um dos resultados de um contexto de reforma do Estado, vivenciado na década de 1990, que impulsionou mudanças na área de gestão de pessoas. A denominada reforma gerencial trouxe, como objetivo central, o modelo flexível de gestão, estruturado pela modernização, pela profissionalização do serviço público e pelo foco em resultados. A transição do modelo burocrático de gestão para o modelo gerencial demandou um novo perfil de servidores, o qual passou a ser desenvolvido por meio dessa política.

O Decreto nº 2.794/1998, em seu Art. 1º, ao elencar suas finalidades, apresentou alguns elementos característicos do novo modelo de gestão, tais como: os conceitos de eficiência e de qualidade, que estão relacionados ao paradigma da iniciativa privada, que possui como propósito principal a gestão orientada a resultados; a capacitação permanente, que propõe a formação continuada de profissionais, de forma versátil e flexível, com o intuito de ser adaptável aos diferentes contextos laborais; a proposição de adequar o quadro de servidores aos novos perfis profissionais requeridos no setor público, que evidencia o pressuposto central a essa política, a formação de profissionais capacitados ao novo modelo de gestão; a divulgação e o controle dos resultados das ações de capacitação, que passou a vincular a capacitação ao desempenho, ao incentivar a avaliação do impacto das ações de capacitação no local de trabalho; e, por último, é elencada como finalidade a racionalização e a efetividade dos gastos com capacitação, com o intuito de dar publicidade aos investimentos com capacitação em cada órgão federal, bem como controlá-los.

Ao final da década de 1990, o contexto nacional de reforma do Estado e a publicação da Política Nacional de Capacitação repercutiram nas características da gestão administrativa das universidades federais e, conseqüentemente, na UFRGS. Nesse mesmo período, a área desenvolvimento de pessoas da UFRGS sofreu mudanças substanciais em sua estrutura de pessoal, em suas competências e em suas atividades. É possível relacionar a nova estrutura organizacional às mudanças trazidas pelo novo modelo de gestão do país, marcadas pela transição entre o modelo burocrático e o gerencial. É possível, ainda, observar na estruturação

dos setores da administração central da UFRGS, a transição de uma visão clássica de administração para a visão apresentada pela Escola de Relações Humanas, que alterou a capacitação de uma visão unilateral, restritiva, voltada somente para o cargo e planejada apenas pela instituição, para levantamentos de necessidades mais participativos, em que os servidores passaram a participar das escolhas de sua formação.

Nesse sentido, destaca-se a seguinte explicação sobre o surgimento do conceito de desenvolvimento de recursos humanos:

Com o surgimento da Escola das Relações Humanas, a idéia de treinamento, além de capacitar as pessoas para o desempenho das tarefas, passou a englobar também os aspectos voltados para o relacionamento interpessoal e sua interação com a organização. Com a adoção do enfoque sistêmico na administração, os programas de treinamento tornaram-se ainda mais amplos passando a considerar entre outros objetivos, as necessidades e aspirações do indivíduo, suas motivações e dificuldades de aprendizagem. Tais objetivos levaram muitas organizações a trabalharem com o novo conceito de desenvolvimento de recursos humanos. Com as mudanças ocorridas nas organizações, as ações de treinamento e desenvolvimento (T&D) passaram a ser mais de apoio que de execução, tornando-se mais de facilitador no processo de desenvolvimento das pessoas do que o de programador e executor (GIL apud MAGALHÃES, 2006, p. 4).

Nesse contexto, é possível depreender do Decreto nº 2.794/1998, algumas diretrizes que indicaram essa mudança do perfil de servidor público que se buscava formar. O perfil buscado passou a ser de um servidor com maiores responsabilidades e maior autonomia para eleger suas capacitações. O servidor público passou a ser reconhecido como agente de sua própria capacitação, quando lhe foi possibilitado associar seus interesses individuais às áreas de interesse da instituição; os órgãos passaram a ser responsáveis por oportunizar, anualmente, no mínimo, uma ação de capacitação por servidor, prioritariamente internas e ministradas por servidores do próprio órgão; as ações de capacitação passaram a ser recomendadas como requisito para promoção nas carreiras; e, os programas de capacitação e de avaliação de desempenho passaram a estar integrados.

No mesmo ano em que foi publicada a Política Nacional de Capacitação, a UFRGS desenvolveu o seu primeiro Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento. Esse programa foi concebido com o intuito de criar condições internas para a formação do servidor técnico-administrativo, como um perfil específico de profissional especializado na área da educação, o qual deveria ser sensível às questões pertinentes a uma universidade pública, gratuita e de qualidade. Esse documento ampliou o propósito da área de treinamento, quando alterou o foco das ações de aperfeiçoamento, que se voltavam principalmente às atividades do cargo e pas-

saram para uma formação geral, mais abrangente e vinculada aos objetivos institucionais. Anteriormente, as capacitações concentravam-se em áreas técnicas ou de suporte e apoio. A nova perspectiva voltou-se ao desenvolvimento integral e à formação de profissionais comprometidos com a consecução dos objetivos da instituição. Para alcançar esse propósito, buscou formar profissionais habilitados para conceber e gerenciar atividades administrativas e pedagógicas.

No país, inaugurava-se um novo contexto de investimento em capacitação, com a publicação da Política Nacional de Capacitação. No mesmo período, a UFRGS concebia um programa de formação profissional voltado à emancipação do trabalhador. Foi desenvolvido na Universidade um programa voltado à promoção da autonomia dos servidores técnico-administrativos, em todos os sentidos, inclusive em suas escolhas de áreas de formação. As finalidades apresentadas na Política Nacional de Capacitação buscaram assegurar a valorização do servidor por meio da capacitação, a necessidade de atualização profissional e o desenvolvimento de servidores associado aos objetivos institucionais. Esses fatores alteraram o perfil de servidor público procurado e legitimaram a busca pela ampliação das atividades e das responsabilidades dos profissionais da área administrativa na UFRGS.

Estava intrínseco ao Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento dos servidores da UFRGS o objetivo de aproximar as atividades de concepção e de execução sobre o trabalho. Conforme o texto de apresentação desse Programa, “a formação profissional proposta caracteriza-se como integral, voltada a aspectos gerais e técnicos e integrada à educação básica, rejeitando ações que se possam caracterizar como adiestramento ou treinamento de pessoas” (UFRGS, 1998, p. 2). Cabe ainda destacar alguns dos princípios norteadores desse Programa:

[...] - a emancipação do técnico-administrativo em educação deve ser buscada pela apropriação do processo de trabalho por ele desenvolvido, garantindo-se que a construção de critérios para planejamento, responsabilização por execução e avaliação de ações seja coletiva e de domínio público; - todas as ações de administração e desenvolvimento de recursos humanos da Universidade devem constituir-se em ato pedagógico, no sentido de possibilitarem a reflexão-ação; - a preocupação com a qualidade de vida do trabalhador deve ser expressa pela Universidade na garantia de condições de trabalho adequadas e na democratização das relações de trabalho e da estrutura de poder, com respeito às diferenças e igualdade nas oportunidades de opinião e de participação [...] (UFRGS, 1998, p. 2-3).

A Política Nacional de Capacitação e o Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento dos servidores da UFRGS têm pontos em comum, os quais serão destacados. Ambos foram desenvolvidos com o intuito de promover, por meio da capacitação, as condições para elevar a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão. A primeira finalidade apresentada no Decreto nº 2.794/1998, convalidou

essa proposta ao indicar a preocupação com a “melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão” (BRASIL, 1998). O Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento desenvolvido em 1998, na UFRGS, tinha o objetivo geral de:

[...] promover o desenvolvimento integral dos servidores técnico-administrativos e ocupantes de cargos e funções de Direção, Chefia e Assessoria, visando à melhoria dos serviços prestados pela Universidade e ao cumprimento de seus compromissos sociais como Instituição Pública (UFRGS, 1998, p. 3).

Dessa forma, a UFRGS, em consonância com a Política Nacional, elaborou seu programa de capacitação de servidores orientado à busca de resultados, com qualidade, mas vinculou esse objetivo ao compromisso social da Universidade, como instituição pública.

Outra relação entre a Política Nacional de Capacitação e o Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento dos servidores da UFRGS está na aproximação da capacitação aos objetivos institucionais. A UFRGS, em seu Programa, associou a avaliação de necessidades de qualificação e aperfeiçoamento ao projeto institucional de Universidade. Ao mesmo tempo em que a Política Nacional orientou que as ações de capacitação contribuíssem para a atualização profissional de forma orientada às necessidades institucionais dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Mais tarde, no âmbito das IFES, em 12 de janeiro de 2005, foi aprovado o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), por meio da publicação da Lei nº 11.091. É importante destacar alguns princípios e diretrizes do PCCTAE, que fazem alusão ao perfil profissional e ao estilo de capacitação proposto. Esse Plano de Carreira reforça a importância dos seguintes princípios e diretrizes:

[...] qualidade do processo de trabalho; reconhecimento do saber não instituído resultante da atuação profissional na dinâmica de ensino, de pesquisa e de extensão; vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional das instituições; desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais; garantia de programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal [...] (BRASIL, 2005).

Com o intuito de regulamentar os pressupostos apresentados pelo novo Plano de Carreira, em 29 de junho de 2006, foi publicado o Decreto nº 5.825, que estabeleceu as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PDIPCCTAE), instituído pela Lei no 11.091/2005.

O Decreto nº 5.825/2006 determinou que o PDIPCCTAE fosse estruturado



por três grandes programas: o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento; o Programa de Avaliação de Desempenho e o Dimensionamento de Pessoal. Dessa forma, inerentes aos programas propostos como estruturantes da gestão de pessoas nas IFES deveriam estar presentes alguns pressupostos, os quais foram descritos no Art. 4º. Dentre esses pressupostos, quanto ao desenvolvimento profissional é importante destacar os seguintes incisos:

I - a função estratégica do ocupante da carreira dentro da IFE; II - a apropriação do processo de trabalho pelos ocupantes da carreira, inserindo-os como sujeitos no planejamento institucional; III - o aprimoramento do processo de trabalho, transformando-o em conhecimento coletivo e de domínio público; IV - a construção coletiva de soluções para as questões institucionais; V - a reflexão crítica dos ocupantes da carreira acerca de seu desempenho em relação aos objetivos institucionais; VIII - as condições institucionais para capacitação e avaliação que tornem viável a melhoria da qualidade na prestação de serviços, no cumprimento dos objetivos institucionais, o desenvolvimento das potencialidades dos ocupantes da carreira e sua realização profissional como cidadãos [...] (BRASIL, 2006a).

A partir da publicação da Lei nº 11.091/2005 e do Decreto nº 5.825/2006, é possível observar que o PDIPCCTAE concretizou o desejo de formação profissional de um perfil estratégico de técnico-administrativo, que já se buscava desde em 1998 no Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento da UFRGS.

Em 2006, também foi publicado o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro, o qual instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), voltada a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF) direta, autárquica e fundacional. Essa política constituiu-se como outro grande marco do fortalecimento da capacitação dos servidores públicos. Ao instituir como finalidades a melhoria dos serviços prestados, por meio do desenvolvimento permanente do servidor e da adequação das competências aos objetivos institucionais, o documento reforçou a importância da capacitação de servidores.

A primeira finalidade apresentada no Decreto nº 5.707/2006, acrescenta o conceito de eficácia, associado ao de eficiência e ao de qualidade. Os conceitos de eficiência e de qualidade já estavam presentes no Decreto nº 2.794/1998, como pré-requisitos para a prestação de serviços públicos ao cidadão. No serviço público, o princípio da eficácia está associado ao da eficiência. Eficácia é a relação entre os resultados do trabalho e os objetivos da instituição. Eficiência é o comprometimento com os resultados, utilizando de forma mais econômica os recursos disponíveis, orientados à realização do interesse público. O princípio da eficiência foi inserido na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, cuja aprovação esteve relacionada ao contexto de reforma administrativa do Estado brasileiro.

Outra importante finalidade trazida com a PNDP em 2006 foi o conceito de desenvolvimento permanente, o qual é resultado do aprofundamento do conceito de capacitação permanente introduzido pelo Decreto nº 2.794/1998. A lógica de formação continuada é a mesma, mas o conceito foi substancialmente ampliado. O conceito de desenvolvimento pressupõe um processo mais amplo de aprendizagem, que envolve a formação de conhecimentos, habilidades e atitudes, ou seja, está relacionado ao conceito de competência. O desenvolvimento é o resultado de um conjunto de processos pedagógicos, compostos por ações de aperfeiçoamento e de qualificação voltadas ao crescimento pessoal e profissional, e não possuem, necessariamente, um vínculo direto com as atividades atuais do servidor (MENESES et al., 2011).

Sendo assim, central ao Decreto nº 5.707/2006 estava o conceito de educação continuada, que consolida o de capacitação permanente, porque relaciona o aprimoramento profissional a processos pedagógicos a serem desenvolvidos ao longo de toda vida funcional do servidor e recomenda que eles sejam articulados a progressões funcionais nas diferentes carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Outra finalidade elencada na PNDP foi a que orientou os órgãos da APF a promoverem suas capacitações objetivando adequar as competências individuais aos objetivos institucionais. A partir de então, foi inserida a gestão da capacitação orientada ao desenvolvimento de competências.

Nesse sentido, no ano seguinte, em 2007, as ações de aperfeiçoamento oferecidas pela UFRGS passaram a ser estruturadas como complementares, compondo Linhas de Desenvolvimento vinculadas ao conceito de Formação Integral. Naquele ano, foi aprovado, no Conselho Universitário (CONSUN) da UFRGS, o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento por meio da Decisão CONSUN nº 047, de 19 janeiro de 2007. Mais tarde, em 2009, foi assinada a Portaria UFRGS nº 1.583, 31 de março de 2009, que instituiu o Plano de Formação Integral de Servidores. Essas normativas trouxeram para a área de capacitação a perspectiva de formação continuada e de constituição de trilhas de aprendizagem e itinerários formativos, voltadas ao desenvolvimento de competências.

O conceito de trilhas de aprendizagem foi aprimorado pela UFRGS em 2013, com a assinatura da Portaria UFRGS nº 1.191, de 28 de fevereiro 2013, que adaptou o Plano de Formação Integral de Servidores da UFRGS, instituído pela Portaria UFRGS nº 1.583/2009, às novas regras do PCCTAE, as quais foram instituídas pela Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. A nova lei, em relação à carreira dos técnicos administrativos em educação, alterou a remuneração do PCCTAE, autorizou o somatório de diferentes cursos de aperfeiçoamento e unificou a tabela de percentuais de incentivo à qualificação. Portanto, a Portaria nº

1.191/2013, adequou o Plano de Capacitação da UFRGS às regras da nova legislação e descreveu os conceitos de trilhas de aprendizagem e itinerários formativos, que perpassam todas as ações de aperfeiçoamento e qualificação destinadas aos servidores da Universidade. Dessa forma, a nova Portaria define que:

O Plano de Capacitação Formação Integral de Servidores da UFRGS é o resultado de um conjunto de processos permanentes e deliberados de aprendizagem estruturados por Itinerários Formativos e Trilhas de Aprendizagem.

1.1 - Itinerário Formativo: é o conjunto de etapas que compõem a organização da educação profissional em uma determinada área, possibilitando o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos (Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de novembro de 1996).

1.2 - Trilha de Aprendizagem: é o conjunto de atividades interdependentes que promovem o desenvolvimento pessoal e profissional do servidor, composto por ações de aperfeiçoamento e qualificação por ele escolhidas, conforme seu interesse e disponibilidade, em atendimento às necessidades do trabalho e aos objetivos da instituição (UFRGS, 2013, p. 1-2).

É possível verificar que a PNPD manteve finalidades já apresentadas na Política Nacional de Capacitação de 1998 e ampliou outros conceitos e processos de trabalho que competem à área de capacitação de servidores. Houve uma pequena alteração nas recomendações relativas à divulgação de resultados e ao controle das ações, que passaram para divulgação e gerenciamento. Os conceitos de administração e avaliação ampliaram a perspectiva anteriormente restrita ao controle de gastos.

Outro elemento importante, aprofundado com a publicação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal em 2006, foi a definição de conceitos fundamentais para a área de treinamento, desenvolvimento, e educação na Administração Pública Federal. Nesse sentido, é relevante destacar os seguintes conceitos, apresentados no Art. 2º do Decreto nº 5.707/2006:

I - capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais;

II - gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição; e

III - eventos de capacitação: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvi-

mento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2006b).

Com a definição dos conceitos supracitados, a capacitação passou a ser considerada como um processo permanente e deliberado de aprendizagem, ou seja, uma ação planejada e resultante de um diagnóstico de necessidades de capacitação, que gera um plano anual de capacitação, com metodologias e cronogramas. A gestão da capacitação orientada ao desenvolvimento de competências atribuiu um viés estratégico à área; e, por fim, a diversificação dos formatos de eventos marcou a modernização das formas de aperfeiçoamento, ao considerar como capacitação um vasto grupo de atividades e se contrapôs a uma perspectiva tradicional de aprendizagem, centrada em cursos na modalidade presencial e expositivos.

Dentre as diretrizes definidas pelo Decreto nº 5.707/2006, é relevante destacar a importância atribuída às iniciativas próprias do servidor nas escolhas de suas capacitações, onde são valorizadas as escolhas individuais, quando em consonância com as competências institucionais. A possibilidade de acesso às ações de capacitação passou a ser uma garantia que deve ser assegurada pela organização, por meio da realização de eventos internos ou externos, financiados por ela em algumas situações. É fundamental, ainda, referir sobre a exigência de elaboração de planos de capacitação, que trouxe profundidade aos programas de qualificação e aperfeiçoamento.

Como novidade, a PNPD introduz como diretriz a necessidade de “promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento” (BRASIL, 2006b). O Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento dos Servidores da UFRGS, de 1998, já trazia essa preocupação. Entretanto, a Política Nacional vigente no período não fazia referência a essa necessidade específica de formação, tão relevante para o serviço público diante do contexto de profissionalização.

Outra diretriz importante a ser ressaltada é a que recomenda a oferta e a garantia de cursos introdutórios de formação, que auxiliem a socialização dos servidores públicos e desenvolvam, desde seu ingresso na instituição, competências importantes relativas ao seu papel perante a sociedade.

É importante também destacar no Decreto nº 5.707/2006, a diretriz que recomenda “considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si (BRASIL, 2006b). Essa recomendação reforça a necessidade de integrar os Programas de Capacitação e de Avaliação de Desempenho, uma vez que os resultados deste direcionarão o enfoque daquele. Sendo assim, a Avaliação de Desempenho gera o diagnóstico de lacunas de desenvolvimento que serão objeto do Plano Anual de Capacitação. Por consequência, os resultados do impacto das ações de capacitação no local de trabalho podem ser observados por meio da avaliação de desempenho.

Por fim, é importante falar sobre a publicação da Portaria nº 27, de 15 de janeiro de 2014, apresentada pelo Ministério da Educação (MEC), que instituiu o Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos servidores integrantes do PCCTAE. Esse documento trouxe os seguintes objetivos:

2.1. Objetivo Geral - promover, de forma complementar, condições para o desenvolvimento dos servidores integrantes do PCCTAE com vistas ao desenvolvimento profissional e da gestão nas Instituições Federais de Ensino.

2.2. Objetivos Específicos – contribuir para o desenvolvimento do servidor, como profissional e cidadão; promover e apoiar as ações de capacitação e qualificação do servidor para o desenvolvimento da gestão pública, nas IFES; promover e apoiar a capacitação e qualificação do servidor para o exercício de atividades de forma articulada com a função social da IFE; criar condições para a plena implantação do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE (BRASIL, 2014).

Essa Portaria foi publicada com o intuito de apoiar as IFES que ainda não tenham consolidados seus programas de qualificação e aperfeiçoamento, bem como fortalecer os programas existentes.

## TRAJETÓRIA DA QUALIFICAÇÃO E DO APERFEIÇOAMENTO DE SERVIDORES NA UFRGS

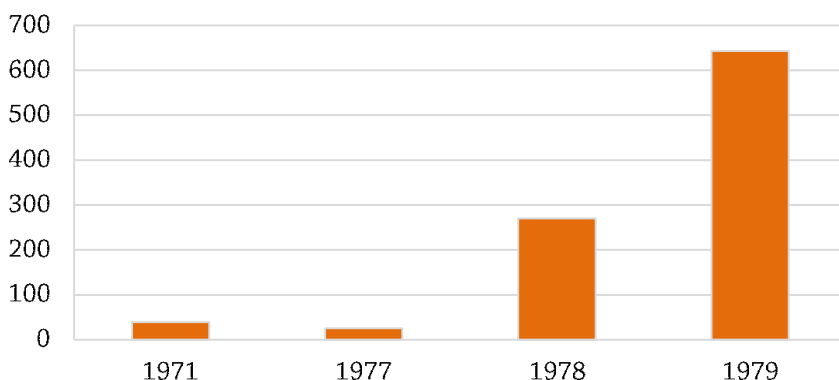
Esta seção tem o intuito de fazer um breve histórico sobre a gestão da capacitação dos servidores técnico-administrativos da UFRGS, desde o oferecimento da primeira ação de aperfeiçoamento, em 1971, por intermédio da Seção de Treinamento e Aperfeiçoamento, até a criação da Escola de Desenvolvimento de Servidores (EDUFRGS), em 2013. Ao iniciar esse resgate histórico, é importante salientar que a área de Treinamento, Desenvolvimento e Educação (TD&E), assim como a área mais ampla, a Gestão de Pessoas, passou por inúmeras transformações na UFRGS, que alteraram sua nomenclatura e ampliaram suas competências. Essas transformações estiveram relacionadas com a publicação de políticas nacionais de desenvolvimento de servidores e acarretaram mudanças na organização do trabalho em alguns setores da instituição, em especial na área de capacitação.

Na década de 1970, a UFRGS iniciou seus investimentos na capacitação do seu quadro de servidores. A primeira ação de aperfeiçoamento gerenciada pela então área de gestão de pessoas, para os servidores do quadro técnico-administrativo da Universidade, foi realizada no ano de 1971, intitulada “Curso de Desenvolvimento de Executivos”, tendo sido oferecidas 39 vagas em duas turmas, com carga horária

de 90h e 100h. Outros cursos de capacitação foram anteriormente realizados, possivelmente desde a criação da primeira escola superior, antes de a UFRGS se tornar universidade, e antes mesmo de ser federalizada. No entanto, essas ações foram oferecidas de forma independente e não resultaram de um programa institucional.

Entre os anos de 1970 e 1979, foram promovidas, pela Seção de Treinamento e Aperfeiçoamento, dezessete ações de capacitação, sendo 38 turmas e um total de 1.071 vagas. O Gráfico 1 indica o número de vagas ofertadas de acordo com os registros existentes. Os anos que não aparecem no gráfico abaixo não foram informados, porque não foram encontrados registros de capacitações realizadas nesses períodos.

Gráfico 1 - Quantitativo de vagas ofertadas na década de 1970



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema de Recursos Humanos da UFRGS.

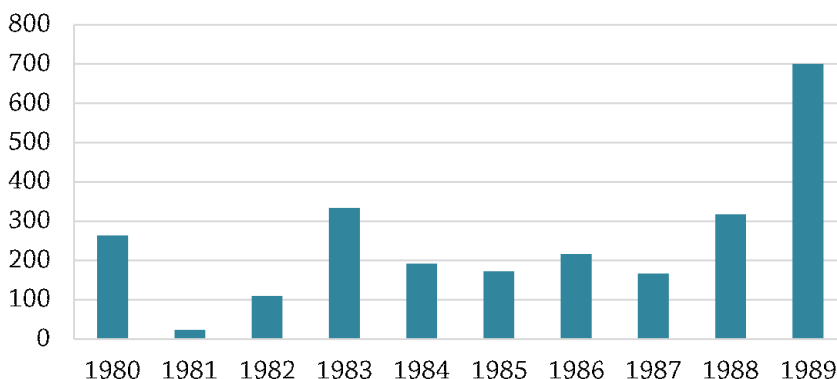
As ações de aperfeiçoamento realizadas nesse período concentraram-se nas áreas de desenvolvimento de executivos, direção e assistência, secretaria e apoio administrativo, despesa pública, redação oficial, administração de sistemas de informação na área de biblioteconomia e comunicação.

Na década de 1980, a Seção de Treinamento e Aperfeiçoamento valorizou a formação de viés técnico, ao concentrar cerca de 40% das ações de aperfeiçoamento nesse enfoque. A formação técnica foi composta pelas seguintes áreas: análises clínicas, química para tecnólogos, cromatografia gasosa, espectroscopia ultravioleta, materiais radioativos, AutoCAD, arquivologia, telefonia, recreação, biblioteconomia, fotografia, estatística, e normas e rotinas contábeis. Além disso, foram promovidas ações de desenvolvimento gerencial. A área administrativa contou com cursos de legislação de pessoal, organização e métodos, datilografia, digitação, operação de microcomputadores e Word Star. Foram realizados, como formação geral,

os cursos de língua portuguesa, redação oficial, integração e comunicação, primeiros socorros, integração de servidores, e estrutura e funcionamento da UFRGS.

Entre os anos de 1980 e 1989, 75 diferentes ações de aperfeiçoamento foram realizadas, por meio de 152 turmas e 2.499 vagas. Cerca de 20% dessas turmas foram executadas por intermédio da contratação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Nos anos de 1986, 1987, e 1988, o SENAC ministrou treze turmas do curso de Datilografia, onze turmas do curso de Operador de Sistemas em Microcomputador e quatro turmas do curso *Word star*. O Gráfico 2 demonstra esse quantitativo.

Gráfico 2 – Quantitativo de vagas ofertadas na década de 1980.



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema de Recursos Humanos da UFRGS.

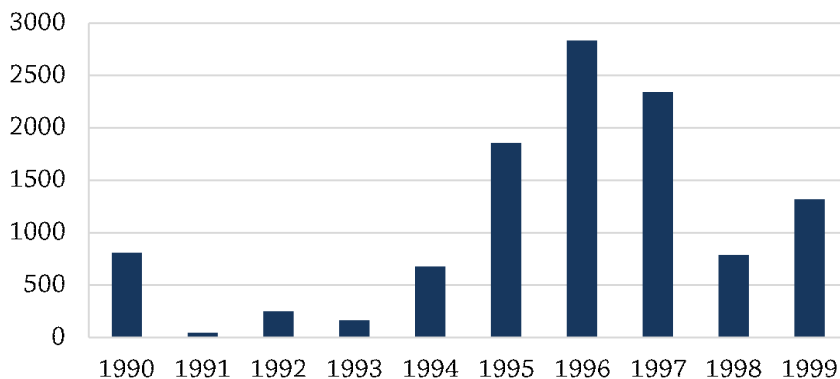
No início da década de 1990, a área de pessoal passou a denominar-se Superintendência de Recursos Humanos. Nesse momento, foi criada a Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos, posteriormente transformada em Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos. Esse novo departamento, com competência para desenvolver servidores, passou a contar com uma Divisão de Treinamento e Acompanhamento.

A segunda metade da década de 1990 foi marcada pela consolidação da área de pessoal, passando de Superintendência à Pró-Reitoria de Recursos Humanos e Serviços à Comunidade Universitária. Nessa nova Pró-Reitoria, o Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos passou a contar com uma Divisão de Qualificação e Aperfeiçoamento. Ao final da década de 1990, a área responsável pelos serviços à comunidade universitária separou-se da área de pessoal e foi criada a Pró-Reitoria de Recursos Humanos. Portanto, a gestão de pessoas foi separada da assistência estudantil.

A área de capacitação da UFRGS, de 1990 a 1999, promoveu 170 ações de aperfeiçoamento, por meio da oferta de 576 turmas e um total de 11.090 vagas

(Gráfico 3). A partir de 1998, com a consolidação de um Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento, as atividades voltadas ao desenvolvimento profissional passaram a ser classificadas de acordo com as seguintes linhas de ação: Formação Profissional Geral; Formação Profissional Específica; Educação Formal; Programa de Ensino Fundamental para Jovens e Adultos Trabalhadores; Ensino Médio e Superior; e Pós-Graduação.

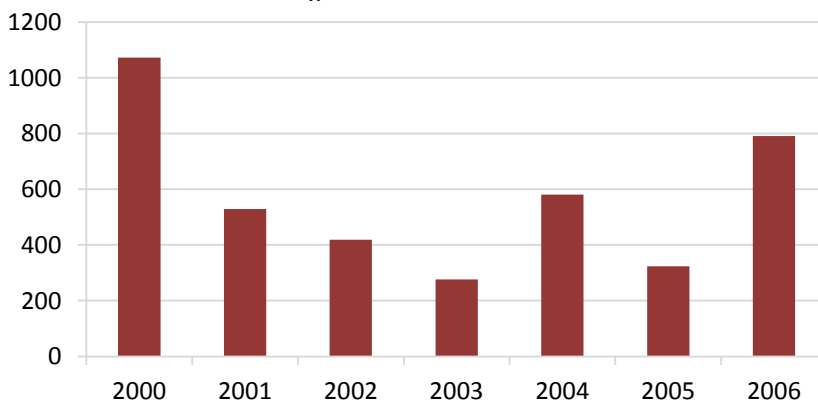
Gráfico 3 – Quantitativo de vagas ofertadas na década de 1990



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema de Recursos Humanos da UFRGS.

Ainda no Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento foram desenvolvidos, entre os anos 2000 e 2006, 151 eventos de capacitação, 244 turmas e 3991 vagas (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Quantitativo de vagas ofertadas entre 2000 e 2006



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema de Recursos Humanos da UFRGS.



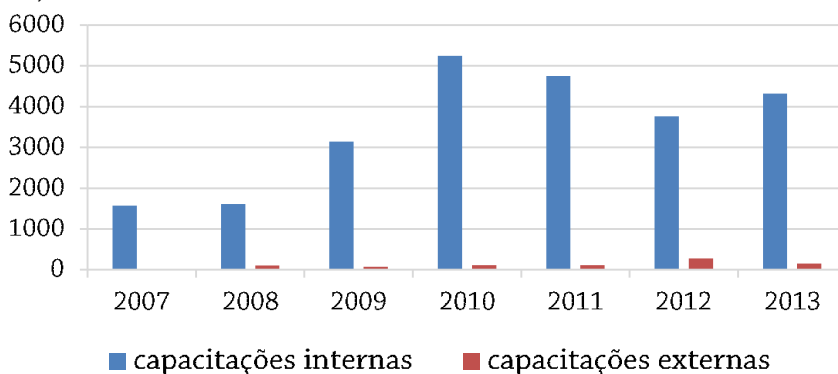
Em 2007, o Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento foi substituído pelo Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento, em atendimento às exigências do PDIPCCTAE referidas no Decreto nº 5.825/2006. Esse novo programa apresentou o objetivo principal:

Promover, de forma continuada e vinculada ao planejamento institucional o desenvolvimento integral dos servidores da UFRGS, seu aperfeiçoamento e qualificação, visando à melhoria dos serviços prestados e o atendimento às necessidades dos usuários e possibilitar a realização pessoal e profissional dos servidores e o cumprimento de seu papel (UFRGS, 2007, p. 4).

Além disso, cabe destacar que o programa foi estruturado de acordo com as seguintes Linhas de Desenvolvimento: Iniciação ao Serviço Público; Formação Geral; Educação Formal; Gestão; Inter-relação entre Ambientes; Específica; e Saúde do Trabalhador e Qualidade de Vida.

O Gráfico 5, que traça um comparativo entre o número de vagas ocupadas em cursos internos em oposição ao número de servidores que realizaram cursos externos, evidencia que o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento da UFRGS tem sido a grande fonte de desenvolvimento para os servidores da instituição. A política de capacitação interna valoriza o conhecimento dos servidores do próprio quadro, os quais atuam como instrutores e coordenadores, e respeita o princípio da economicidade, já que possibilita realizar cursos de qualidade com um preço bem abaixo do mercado.

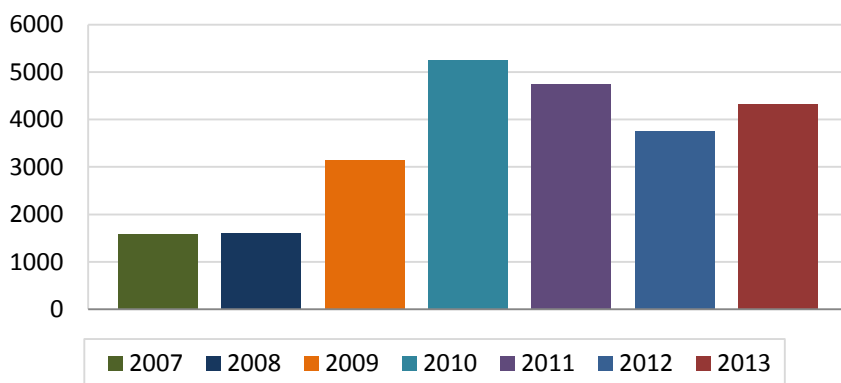
Gráfico 5 – Quantitativo de vagas ocupadas em ações de capacitação internas e externas, de 2007 a 2013



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema de Recursos Humanos da UFRGS.

Desde a aprovação do atual Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento, em janeiro de 2007, até dezembro de 2013, foram realizadas 878 diferentes ações de aperfeiçoamento, por meio de 1.384 turmas, que totalizaram cerca de 25 mil servidores frequentes (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Quantitativo de vagas ocupadas, com aproveitamento, ofertadas no período de 2007 a 2013



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema de Recursos Humanos da UFRGS.

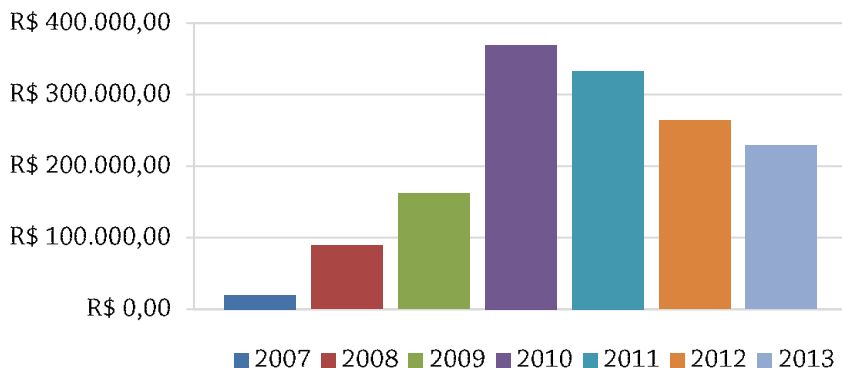
A regulamentação do pagamento da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC)<sup>2</sup>, por meio da publicação do Decreto nº 6.114, de 15 de maio de 2007, foi um dispositivo que impulsionou a consolidação do programa de desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos da UFRGS, uma vez que ampliou as possibilidades de pagamento por instrutoria e coordenação técnico-pedagógica quando tais atividades não estiverem incluídas entre as atribuições permanentes dos servidores que atuam como instrutores ou coordenadores. O gráfico 7 apresenta a evolução do aporte financeiro investido pela UFRGS em ações de aperfeiçoamento, no período de 2007 a 2013.

Em 2008, a Pró-Reitoria de Recursos Humanos foi transformada em Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. O Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos passou a denominar-se Departamento de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, e o nome da Divisão de Qualificação e Aperfeiçoamento foi alterado para Divisão de Capacitação, porém suas competências seguiram as mesmas.

Em 2013, a Divisão de Capacitação foi transformada em Escola de Desenvolvimento de Servidores da UFRGS. A EDUFRGS foi vinculada ao Departamento

(2) Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso de que trata o art. 76-A da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Gráfico 7 – Valores pagos por ano em Gratificação por Encargos de Curso ou Concurso, no período de 2007 a 2013



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pela EDUFRGS.

de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas e passou a contar com dois novos setores: a Divisão de Qualificação e Aperfeiçoamento e a Divisão de Análise e Orientação do Desenvolvimento na Carreira.

A EDUFRGS tem como objetivo geral promover o aprimoramento de competências através da promoção e orientação de um conjunto de atividades de aprendizagem interdependentes, que promovam o desenvolvimento pessoal e profissional do servidor. Desde a sua implementação, passou a dedicar seus esforços não somente para o oferecimento de ações de aperfeiçoamento (cursos de curta duração), mas também para o incentivo à qualificação dos servidores docentes e técnico-administrativos, por meio do oferecimento de bolsas de estudo para o custeio da mensalidade de cursos de educação formal. Além disso, a EDUFRGS assumiu como competência orientar e acompanhar o desenvolvimento dos servidores na carreira.

## A ESCOLA DE DESENVOLVIMENTO DE SERVIDORES DA UFRGS E SEUS DESAFIOS

Nesta seção, serão apresentados os principais resultados alcançados na gestão do desenvolvimento dos servidores da UFRGS, bem como os desafios que se colocam para o aprimoramento do Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento. É importante destacar que as ações de aperfeiçoamento promovidas pela EDUFRGS

são planejadas em atendimento às Linhas de Desenvolvimento definidas no Decreto nº 5.825/2006 e as demandas são identificadas por meio de um diagnóstico de necessidades de qualificação e aperfeiçoamento.

O Plano Anual de Capacitação é realizado com base em um diagnóstico de necessidades de desenvolvimento dos servidores. Esse diagnóstico de necessidades é composto pelo Levantamento de Necessidades de Capacitação (LNC), pela Proposta de Desenvolvimento Individual que integra a Avaliação de Desempenho, por indicações feitas na Avaliação de Estágio Probatório e por reuniões de planejamento do desenvolvimento realizadas nas Unidades Acadêmicas e Administrativas.

No período de 1998 a 2007, a identificação de necessidades de capacitação proposta pelo Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento consistia no resultado de um trabalho conjunto do Departamento de Desenvolvimento de Recursos Humanos (DDRH), dos Núcleos de Recursos Humanos das Unidades e das Direções (UFRGS, 1998). A partir de 2007, com a publicação do Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento foi criado o Levantamento de Necessidades de Capacitação que, em 2009, passou a ser realizado de forma eletrônica, respondida individualmente pelos servidores, no Portal do Servidor da UFRGS.

Muito embora a aplicação do LNC tenha sido iniciada em 2007, foi somente a partir de 2013 que ele passou a ser orientado ao diagnóstico de competências governamentais e institucionais. A definição das competências institucionais foi realizada por meio da análise do Plano de Desenvolvimento Institucional, do Regimento Geral e do Plano de Gestão da Universidade. Um futuro desafio para a EDUFRGS será a definição das competências técnicas e gerenciais, que demandará um estudo extenso e aprofundado junto aos órgãos da Administração Central e das Unidades Acadêmicas, bem como acerca das atividades desenvolvidas nos diferentes ambientes organizacionais.

Outro ponto a ser mencionado refere-se à execução do programa: as ações de aperfeiçoamento são ministradas, prioritariamente, por instrutores internos (servidores docentes ou técnico-administrativos) que tenham formação e/ou experiência na área do evento a ser realizado. Essa política advém do entendimento de que a Universidade é um ambiente de excelência na produção do ensino, da pesquisa e da extensão como consequência do trabalho dos profissionais que a compõe. Como resultado da contratação de ministrantes internos, observam-se os seguintes benefícios: a redução de custos por turma oferecida; a adequação do conteúdo programático à realidade institucional; a valorização da formação acadêmica, do conhecimento tácito e da experiência profissional dos servidores; e a consolidação de uma rede de gestão de conhecimento interna.

Entretanto, como o pagamento da hora/aula dos ministrantes é efetuado por meio da GECC, a contratação de servidores da própria instituição apresenta

algumas restrições, como, por exemplo, a limitação de 120 horas/ano por servidor, para o exercício de tal atividade; o valor da hora/aula instituído pelo MEC, que nem sempre condiz com o valor de mercado e com a expectativa do ministrante; a impossibilidade de pagamento a servidores aposentados, pois a GECC é devida somente a servidores ativos; e a impossibilidade de contratação de profissionais externos.

Dentro desse contexto, observa-se que foi alcançada uma das finalidades da PNNDP: a de racionalização dos gastos com capacitação, devido ao baixo custo por turma e por aluno, como resultado da contratação de ministrantes internos, e da utilização da infraestrutura da própria instituição. Por outro lado, o crescimento da oferta de ações de capacitação, somando-se à expansão da UFRGS como um todo, tem apontado para o desafio de compor uma estrutura própria para atendimento das demandas da EDUFRGS.

Cabe ainda destacar a necessidade de se ampliar a captação de instrutores internos para o efetivo atendimento das áreas diagnosticadas nos instrumentos de levantamento de necessidades de desenvolvimento, bem como para o oferecimento do número de vagas que possam suprir a demanda. Atualmente, não há uma ampla divulgação das áreas diagnosticadas como necessidade de desenvolvimento, restringindo o banco de instrutores aos servidores que buscam a EDUFRGS com intuito de participar do Programa.

Além dos aspectos já mencionados, se faz necessário referir que grande parte das ações de capacitação atualmente ofertadas pertencem às Linhas de Desenvolvimento “Formação Geral” e “Inter-relação entre ambientes”, que visam à capacitação do servidor para execução de metas institucionais e de atividades relativas a mais de um ambiente organizacional. Assim sendo, entende-se como uma limitação do Programa a reduzida oferta de ações em áreas técnicas específicas. Muitas vezes, as necessidades de desenvolvimento não são explícitas e formalizadas; por outro lado, em outros casos, o são – mas a EDUFRGS não dispõe de servidores qualificados para ministrar as ações necessárias.

Da mesma forma que o atendimento às diferentes linhas de desenvolvimento é percebido como um desafio, as modalidades de ensino nas quais as ações são promovidas também precisam ser diversificadas. Atualmente, as ações de aperfeiçoamento são majoritariamente presenciais. Sabe-se que a ampliação da oferta de ações à distância ou semipresenciais poderia atender a um número maior de servidores, além de eliminar problemas relativos ao deslocamento, considerando que a UFRGS possui unidades em diferentes pontos da cidade e em diferentes municípios, e relativos à liberação por parte da chefia, pois muitas ações de aperfeiçoamento são realizadas em horário de trabalho. Contudo, se, por um lado, supõe-se que a modalidade à distância acarretaria benefícios ao programa, por outro, pode-se prever que a sua implementação traria dificuldades como, por exemplo, a

necessidade de computadores com acesso à Internet; rotina e disciplina de estudos; controle e aproveitamento das aulas e conteúdos.

Por fim, no que diz respeito à avaliação das ações de aperfeiçoamento executadas, destacam-se a avaliação de reação, para mensurar o grau de satisfação dos participantes em relação ao evento, e a autoavaliação de aprendizagem, nas quais os participantes indicam a sua percepção sobre o seu grau de competência antes e após a ação, considerando os objetivos propostos. Resta como desafio, ainda, a mensuração dos efeitos produzidos pelo desenvolvimento de competências nas atividades efetivas dos servidores, ou seja, a formatação de uma avaliação de impacto no local de trabalho e a integração desta com a avaliação de desempenho.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998**. Institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2794.htm). Acesso em: 31 de jan. de 2014

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006a**. Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5825.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5825.htm). Acesso em: 31 de jan. de 2014

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006b**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm). Acesso em: 31 de jan. de 2014

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6114, de 15 de maio de 2007**. Regulamenta o pagamento da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso de que trata o art. 76-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6114.htm). Acesso em: 31 de jan. de 2014

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm). Acesso em: 31 de jan. de 2014

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nºs 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm). Acesso em: 31 de jan. de 2014

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 27, de 15 de janeiro de 2014.** Institui o Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 16 de jan. de 2014, Seção 1, p. 26-28. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/01/2014&jornal=1&pagina=26&totalArquivos=92>. Acesso em: 31 de jan. de 2014

MAGALHÃES, Elenice Maria de; OLIVEIRA, Adriel Rodrigues; ABREU, Simone Martins; MAGALHÃES, Elizete Aparecida de. **Política de Treinamento dos Técnicos de Nível Superior da Universidade Federal de Viçosa na percepção de Ex-dirigentes da Instituição.** In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2006, Salvador. Anais: ENANPAD, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2006-apsb-1984.pdf>> Acesso em: 31 de jan. de 2014

MENESES, Pedro; ZERBINI, Thaís; ABBAD, Gardênia. **Manual de Treinamento Organizacional.** Porto Alegre: Artmed, 2011.

UFRGS. **Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento da UFRGS,** 1998. Documento interno que está arquivado na Pró-reitoria de Gestão de Pessoas da UFRGS, não gerou uma Decisão do CONSUN e não está disponível em meio eletrônico.

\_\_\_\_\_. **Decisão CONSUN nº 047, de 19 de janeiro de 2007.** Aprova o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento da UFRGS. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/progesp/progesp-1/legislacao>. Acesso em: 31 de jan. de 2014

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 1.583, de 31 de março de 2009.** Institui, em conformidade com o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento da UFRGS o Plano de Capacitação intitulado Formação Integral de Servidores da UFRGS, organizado em eventos de caráter modular denominados Ações de Capacitação e Atividades Complementares, de estrutura adaptável às demandas identificadas através do Programa de Avaliação de Desempenho e em Levantamentos de Necessidade de Capacitação, ou a outras demandas institucionais. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/progesp/progesp-1/legislacao>. Acesso em: 31 de jan. de 2014

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 1.191, de 28 de fevereiro de 2013.** Declara que o Plano de Capacitação intitulado Formação Integral de Servidores da UFRGS, instituído pela Portaria nº 1583, de 31 de março de 2009, passa a vigorar, a partir de 1º de janeiro de 2013, com acepções e alterações decorrentes da Lei nº 12.772, de 28/12/2012. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/progesp/progesp-1/legislacao>. Acesso em: 31 de jan. de 2014



# PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO: UM EXAME ATUARIAL COMPARATIVO

MANOEL ROBSON AGUIAR

*Bacharel em Ciências Atuariais pela Universidade Federal do Ceará. Atualmente trabalha na Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)*

RICARDO PENA PINHEIRO

*Economista e Demógrafo, doutor pela UFMG/CEDEPLAR. É Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e atualmente é o Presidente da Funpresp-EXE - Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais do Poder Executivo.*

TAÍS NOVO DUARTE

*Bacharel em Ciências Atuariais pela UFRGS e mestranda em Economia do Setor Público na Universidade de Brasília. Atualmente trabalha na Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).*

## INTRODUÇÃO

O lapso temporal entre a permissão constitucional e a implementação efetiva do regime de previdência complementar para os servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios foi de aproximadamente quatorze anos, quando o estado de São Paulo editou sua Lei Estadual nº 14.653, de 22 de dezembro de 2011. O protagonismo de São Paulo foi seguido pela União (que havia editado, em 2007, o Projeto de Lei nº 1.992) através da Lei Federal 12.618, de 30 de abril de 2012 e pelo estado do Rio de Janeiro por meio da promulgação da Lei Estadual 6.243, de 21 de maio de 2012. As leis citadas deram o primeiro passo para a instituição completa do regime de previdência complementar dos servidores federais e estaduais, pois, para que o regime de previdência complementar seja um ato jurídico perfeito e produza os efeitos necessários, é mister que haja cinco momentos distintos: a instituição legal, a criação das entidades fechadas de previdência complementar com aprovação de seus estatutos, a aprovação dos regulamentos dos planos de benefícios a serem administrados por essas entidades, a firmação dos convênios de adesão dos patrocinadores desses planos e, por fim, a adesão do servidor a esse plano através de um termo de adesão.

Os atos de licenciamento e autorização para funcionamento de um fundo de pensão (ou entidade fechada de previdência complementar) são de competência exclusiva da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social que supervisiona e fiscaliza os fundos de pensão no Brasil. Nesse contexto, há hoje, no Brasil, quatro Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) administrando sete planos de benefícios de previdência complementar fechada para seus servidores públicos: a Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo (SP-PREVCOM), com três planos de benefícios; a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro (RJPrev) com um único plano; a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp-Exe) com dois planos; e a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud) com um plano administrado.

Este capítulo tem por objetivo fazer uma análise comparativa dos planos de benefícios voltados aos servidores públicos já aprovados pela Previc<sup>1</sup>, principalmente no que concerne às suas características de coberturas, benefícios e custeio, visto que se trata de um novo paradigma para a previdência complementar pública

(1) Em 04 de fevereiro de 2014, foi aprovado o regulamento do plano de benefícios dos servidores públicos do estado do Espírito Santo (PREVES-ES), administrado pela Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo, por meio da Portaria MPS/PREVIC/DITEC nº 43. Como se trata de um regulamento muito recente e ainda não tornado público no sítio da EFPC, optou-se por não analisá-lo neste capítulo.

no Brasil, com breve exploração bibliográfica até o momento. Para tanto, iniciamos com um pequeno contexto histórico da previdência dos servidores públicos, suas reformas e seu crescente impacto fiscal ao longo dos anos, e também discorreremos brevemente acerca da natureza social dos fundos de pensão e de seu papel como administrador de planos de benefícios. Após a contextualização histórica, o capítulo parte para a análise dos planos de benefícios e suas características, abordando os mecanismos de proteção previdencial de sobrevivência, morte e invalidez e, por fim, traz uma alternativa de modelagem, tangenciando o compartilhamento de riscos no contexto das incipientes EFPC.

## BREVE HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO

Antes de adentrar na análise dos planos de benefícios, faz-se necessária uma breve contextualização histórica das recentes reformas na previdência dos servidores públicos desde a promulgação da Constituição Federal de 1998, em especial as abarcadas pelas Emendas Constitucionais (EC) nº 20/1998, nº 41/2003, e nº 47/2005. Em 1998, houve a primeira reforma, por meio da Emenda Constitucional nº 20, que alterou as regras de concessão de aposentadoria outrora contabilizada por tempo de serviço, buscando preservar o equilíbrio financeiro e atuarial com ênfase maior ao caráter contributivo e solidário do Regime Próprio de Previdência Social. Além disso, foi um dispositivo constitucional inovador pois, pela primeira vez, trouxe a possibilidade da criação do regime de previdência complementar para os servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 41 de 2003, o instrumento legal previsto para criação do regime de previdência complementar dos servidores públicos foi modificado, passando de lei complementar para lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Além disso, empreendeu modificações pontuais nos critérios de elegibilidade e nas fórmulas de cálculo do valor dos benefícios dos servidores públicos. Por fim, a Emenda Constitucional 47 trouxe, além de outras alterações, regras de transição para os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC nº 20/1998. Pode-se considerar a reforma na previdência do servidor público como plena desde a promulgação da Lei 12.618, em 30 de abril de 2012, que autorizou a criação da previdência complementar do servidor público federal, foco do presente estudo.

O advento da previdência complementar do servidor público vem reforçar uma maior responsabilidade fiscal por parte dos entes federativos, justiça previdenciária e equidade (AMARAL; CAETANO; GIAMBIAGI, 2013), pois os servidores públicos passam a estar submetidos ao mesmo teto de benefício dos trabalhadores da iniciativa privada. Observando a trajetória crescente dos gastos com a previdência pública no Brasil nos últimos anos (ver Tabela 1), a completude da reforma reforça ainda mais a melhora na perspectiva fiscal de longo prazo, contribuindo para geração de poupança interna com conseqüente incentivo ao desenvolvimento social e econômico.

Tabela 1 – Necessidade de Financiamento da Previdência Pública no Brasil (servidores públicos federais civis) – 2001 a 2013 (valores em R\$ bilhões)

|      | Contribuições Previdenciárias | Despesas com inativos e pensionistas | Resultado Previdenciário |
|------|-------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|
| 2001 | 4,00                          | 18,23                                | (14,23)                  |
| 2002 | 4,30                          | 34,80                                | (30,50)                  |
| 2003 | 4,30                          | 29,40                                | (25,10)                  |
| 2004 | 6,90                          | 27,40                                | (20,50)                  |
| 2005 | 10,50                         | 29,70                                | (19,20)                  |
| 2006 | 12,00                         | 32,11                                | (20,11)                  |
| 2007 | 14,00                         | 34,63                                | (20,63)                  |
| 2008 | 14,90                         | 38,60                                | (23,70)                  |
| 2009 | 18,50                         | 46,30                                | (27,80)                  |
| 2010 | 18,50                         | 47,70                                | (29,20)                  |
| 2011 | 22,60                         | 57,00                                | (34,40)                  |
| 2012 | 23,00                         | 59,00                                | (36,00)                  |
| 2013 | 24,60                         | 64,10                                | (39,50)                  |

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Anexo V.

A necessidade de financiamento da Previdência Pública no Brasil dos servidores públicos federais civis aumentou de R\$ 14 bilhões ao ano em 2001 para R\$ 39,5 bilhões em 2013 – isso representa um crescimento de 177% em pouco mais de uma década.

## AS ENTIDADES E OS PLANOS DE BENEFÍCIOS

Na maioria dos casos, a entidade fechada de previdência complementar em funcionamento no Brasil é uma pessoa jurídica de direito privado, constituída como fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira, que tem por objetivo receber contribuições, aplicar os recursos aportados e pagar benefícios previdenciários programáveis (aposentadoria por tempo de contribuição, por idade e especial) e não programáveis ou de risco (aposentadoria por invalidez e pensão por morte) aos participantes (PINHEIRO, 2007). Os anos de 2012 e 2013 foram marcados pela criação das entidades e pela aprovação dos planos de benefícios da União e dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, com o objetivo de limitar os benefícios pagos pelos respectivos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) ao teto de benefício do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), abrangendo todos servidores que tomarem posse após a instituição de cada regime, conforme prevê o art. 40, § 14 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 20, de 1998 e modificada pela EC nº 41, de 2003.

Destaca-se, ainda, a vedação em relação à modalidade dos planos de benefícios descritos no parágrafo anterior, pois devem ser criados somente na modalidade de contribuição definida, nos termos do § 15, conforme transcrição:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

[...]

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida (BRASIL, 1998).

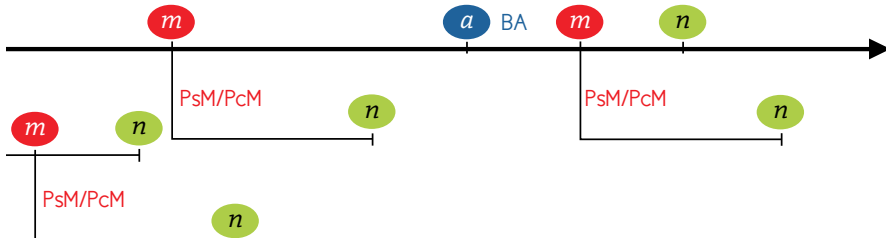
Os planos na modalidade de Contribuição Definida (CD) consistem em arranjos nos quais, em cada período, trabalhadores e empregadores vertem contribuições numa determinada quantia, que é contabilizada numa conta individual de aposentadoria, juntamente com o rendimento das aplicações financeiras (PINHEIRO, 2007). Tem-se então que um plano de contribuição definida possui, como variável dependente, o benefício, e como variável independente a contribuição; ou seja, o benefício futuro é indefinido e varia de acordo com o patrimônio existente, o qual depende da rentabilidade dos investimentos. Há apenas duas fontes para o custeio dos pagamentos dos benefícios futuros: contribuição e rentabilidade auferida do patrimônio acumulado (AMARAL; GIAMBIAGI; CAETANO, 2013). Nessa modalidade de planos de benefícios, os riscos associados à formação de poupança e à aplicação dos recursos estão totalmente vinculados ao participante.

## ESTADO DE SÃO PAULO

O ente pioneiro na criação do novo regime foi o estado de São Paulo, que instituiu sua entidade, a Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo (SP-PREVCOM), ainda em 2011, por meio da Lei Estadual nº 14.653, de 22 de dezembro de 2011. Em 23 de março de 2012, recebeu da Superintendência Nacional de Previdência Complementar a autorização para seu funcionamento. Em seguida, a SP-PREVCOM requereu junto à Previc a aprovação de dois planos de benefícios, um destinado aos empregados e servidores celetistas contratados sob as regras da legislação trabalhista, o Prevcom RG, e outro destinado aos servidores públicos estatutários, o Prevcom RP, ambos aprovados em 18 de janeiro de 2013. Em 4 de dezembro de 2013, ainda houve a aprovação do plano Prevcom RG-Unis, direcionado aos servidores das universidades estaduais que contribuem para o RGPS.

Os planos Prevcom RG e Prevcom RG-Unis não se enquadram naqueles previstos pelo art. 40, § 14, da CF, uma vez que seu público-alvo são servidores e empregados públicos já contribuintes do RGPS, ou seja, já estavam submetidos ao teto de benefício. Por esse motivo, no estado de São Paulo, somente o plano Prevcom RP será utilizado para comparação com os demais entes. O plano Prevcom RP possui cobertura para os eventos de morte, invalidez e de idade avançada, oferecendo benefícios representados no Diagrama 1 a seguir, conforme o risco:

Diagrama 1 – Eventos do plano Prevcom RP



LEGENDA:

- **i** corresponde à entrada em invalidez;
- **m** corresponde à morte do participante;
- **a** corresponde à aposentadoria programada;
- **n** corresponde ao prazo de pagamento do benefício, conforme opção do participante;
- **Benefício por Invalidez (BI)**: renda mensal temporária correspondente a um número de cotas, determinado em função da quantidade de cotas acumuladas na conta individual constituída em nome do participante, podendo ser acrescida de dotação única, contratada junto a uma seguradora e custeada exclusivamente pelo participante;
- **Pensão por Morte (PsM)**: renda mensal temporária correspondente a um número de cotas, determinado em função da quantidade de cotas acumuladas na conta individual constituída em nome do participante, podendo ser acrescida de dotação única, contratada junto a uma seguradora e custeada exclusivamente pelo participante;
- **Pecúlio por Morte (PcM)**: pagamento único, no valor contratado junto a uma seguradora e custeado exclusivamente pelo participante;
- **Benefício de Aposentadoria (BA)**: renda mensal temporária correspondente a um número de cotas, determinado em função da quantidade de cotas acumuladas na conta individual constituída em nome do participante.

Fonte: Elaboração própria baseada no Regulamento do Plano Prevcom RP.

Da modelagem do plano destaca-se a possibilidade, no caso dos benefícios de risco de pagamento único, pela contratação de seguro junto à sociedade seguradora<sup>2</sup>, com custeio exclusivo pelo participante, enquanto os benefícios pagos sob a forma de renda têm por base o saldo de conta acumulado até a concessão do benefício, custeado por contribuições de participantes e da patrocinadora.

Como consequência disso, mitigam-se os riscos associados ao mutualismo, uma vez que os benefícios ou estão estruturados como contribuição definida ou são transferidos para sociedade seguradora. Por outro lado, o risco de insuficiência de cobertura na hipótese de sobrevivência após o período de recebimento do benefício será suportado exclusivamente pelo assistido.

## UNIÃO

O Projeto de Lei nº 1992/2007, que inaugurou a discussão da criação do regime de previdência complementar dos servidores públicos da União no Congresso Nacional, previa a criação de uma única entidade fechada de previdência complementar com um único plano de benefícios para os três poderes. No entanto, em razão de discussões no Congresso Nacional em torno da estrutura de governança, especialmente em razão do princípio constitucional de independência dos poderes, a Lei nº 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar com a previsão de criação de três entidades: a Funpresp-Exe, a Funpresp-Leg e a Funpresp-Jud, respectivamente para os servidores do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Art. 4º É a União autorizada a criar, observado o disposto no art. 26 e no art. 31, as seguintes entidades fechadas de previdência complementar, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário nos termos das Leis Complementares nos 108 e 109, de 29 de maio de 2001:

I - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Executivo, por meio de ato do Presidente da República;

II - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União e para os membros deste Tribunal, por meio de ato conjunto dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e

---

(2) Os benefícios de risco, que se traduzem em aposentadoria por invalidez, pensão por morte e pecúlio por morte, são opcionais e deverão ser contratados junto à EFPC, com base em uma tabela de valores de contribuição de livre escolha pagos a uma seguradora. Em caso de sinistro, a seguradora fará o repasse do valor contratado à SP-PREVCOM, que por sua vez, creditará essa quantia na conta individual do participante.



III - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo e para os membros do Poder Judiciário, por meio de ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal. (BRASIL, 2012a)

Até o momento, foram criadas somente a Funpresp-Exe e a Funpresp-Jud. Contudo, apesar da autorização para criação da Funpresp-Leg, os chefes do Poder Legislativo optaram inicialmente por instituir plano de benefícios para seus servidores na Funpresp-Exe, sem prejuízo de criação posterior de sua própria entidade. A Funpresp-Exe foi a primeira entidade criada no âmbito da União, tendo sido aprovada pela Previc no dia 22 de outubro de 2012, passando a administrar dois planos: o Plano Executivo Federal, do Poder Executivo e o Plano LegisPrev, do Poder Legislativo. Em seguida, foi criada a Funpresp-Jud, que administra o Plano de Benefícios do Judiciário da União, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público, doravante denominado somente Plano Jusmp-Prev.

Os planos da União (Executivo e Legislativo) oferecem cobertura idêntica para os riscos de morte, de invalidez, de idade avançada e de longevidade e, portanto, compartilham o mesmo fluxo de benefícios. Quanto à base de cálculo e ao nível dos benefícios, os planos Executivo Federal e LegisPrev são idênticos, enquanto o plano Jusmp-Prev possui algumas diferenças, motivo pelo qual as características dos benefícios serão apresentados em dois grupos.

Tabela 2 - Resumo das características do plano Executivo Federal e LegisPrev (continua)

| <b>Benefício</b>                                 | <b>Tipo</b> | <b>Forma de Pagamento</b> | <b>Base de Cálculo</b>  |
|--|-------------|---------------------------|---|
| Aposentadoria Normal (AN)                        | Programado  | Renda mensal temporária   | Reserva Acumulada pelo Participante apurada na data da concessão do Benefício + Aporte Extraordinário de Aposentadoria Normal |
| Aposentadoria por Invalidez (AI)                 | Risco       | Renda mensal temporária   | $[Média(BC_{80\%}) - RPPS] \times \frac{\%MC}{8,5\%}$   |
| Pensão por Morte do Participante Ativo (PAAt)    | Risco       | Renda mensal temporária   | Correspondente a 70% do valor da aposentadoria por invalidez que seria devida ao participante ativo                           |
| Pensão por Morte do Participante Assistido (PAs) | Risco       | Renda mensal temporária   | Valor do benefício que vinha sendo pago ao participante assistido   |

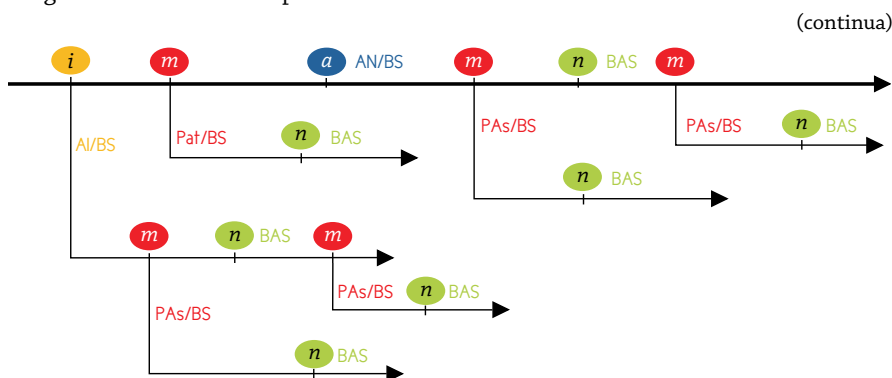
Tabela 2 - Resumo das características do plano Executivo Federal e LegisPrev (conclusão)

| Benefício                                      | Tipo       | Forma de Pagamento      | Base de Cálculo   |
|--|------------|-------------------------|---|
| Benefício por Sobrevivência do Assistido (BSA) | Risco      | Renda mensal vitalícia  | Correspondente a 80% da última prestação mensal recebida pelo assistido                                       |
| Benefício Suplementar (BS)                     | Programado | Renda mensal temporária | Saldo de conta individual constituída por contribuições facultativas e de recursos recebidos de portabilidade |

Fonte: Elaboração própria baseada nos regulamentos dos planos Executivo Federal e LegisPrev, 2014.

Os planos da União (Executivo Federal, Legisprev e Jusmp-Prev) possuem cobertura para os eventos de morte, invalidez, de idade avançada e sobrevivência, oferecendo benefícios representados no diagrama 2 a seguir, conforme o risco:

Diagrama 2 – Eventos dos planos da União



Legenda:

- **i** corresponde à entrada em invalidez;
- **Aposentadoria por Invalidez (AI);**

-**Executivo Federal/LegisPrev:** renda temporária pelo prazo, em meses, correspondente à expectativa de sobrevivida do participante na data de concessão do benefício, obtida a partir da tábua de mortalidade de inválidos, cujo valor inicial será obtido de acordo com a seguinte fórmula -  $[Média (BC_{80\%}) - RPPS] \times (\%MC) / (8,5\%),,;$

Temos:

- *Média* ( $BC_{80\%}$ ) = média das 80% maiores remunerações do servidor;
- *RPPS* = valor da aposentadoria por invalidez concedida pelo RPPS;
- *%MC* = média dos percentuais de contribuição aportados pelo participante;

-**Jusmp-Prev**: renda por prazo certo, em meses, correspondente à expectativa de sobrevivência do participante apurada na data de concessão do benefício, a partir da tábua de mortalidade de inválidos, cujo valor inicial será obtido pela transformação do saldo da reserva acumulada pelo participante, sendo garantido como mínimo o valor equivalente a 5% da remuneração de participação;

• **m** corresponde à morte do participante;

• **Pensão por Morte do Participante Ativo (Pat)**;

-**Executivo Federal/LegisPrev**: renda temporária por um prazo, em meses, correspondente à expectativa de sobrevida do participante na data da concessão do benefício, com base no saldo da reserva acumulada pelo participante, adicionado de eventual aporte extraordinário decorrente de condição especial do servidor\*;

-**Jusmp-Prev**: renda temporária por um prazo, em meses, correspondente à expectativa de sobrevida do participante na data da concessão do benefício, com base no saldo da reserva acumulada pelo participante, adicionado de eventual aporte extraordinário decorrente de condição especial do servidor\*.

• **a** corresponde à aposentadoria programada;

• **n** corresponde ao prazo certo de pagamento do benefício, baseado na expectativa de sobrevida do participante.

\*Devido aos servidores que têm direito à aposentadoria com redução de tempo de contribuição e idade, como mulheres, professores e aqueles que exercem atividade de risco.

Fonte: Elaboração própria partir dos Regulamentos dos planos da União (Plano Executivo Federal e Legisprev).

Os referidos planos possuem cobertura previdenciária mais ampla se comparados ao Prevcom RP de São Paulo, com características de complementariedade em relação aos benefícios de risco do RPPS e proteção vitalícia no caso de sobrevivência além da expectativa de sobrevida. Além disso, os servidores públicos com redução de tempo de contribuição e idade terão, no momento da concessão do benefício, direito a um complemento em seu saldo de conta relativamente ao que faltar para completar o tempo de contribuição e idade para aposentadoria dos homens que não exercem atividade de risco, ou seja, 35 anos e 60 anos, respectivamente. Para custear os benefícios de risco, bem como o Aporte Extraordinário de Aposentadoria Normal, a Lei nº 12.618/2012 previu a criação do Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE), com caráter mutualista e custeio coletivo.

Segundo a lógica do princípio do equilíbrio atuarial, quanto maior a cobertura, maior a necessidade de custeio do plano, especialmente quando algumas dessas coberturas possuem caráter mutualista. A consequência disso é que, dada a limitação da contribuição básica em 8,5%, a parcela da contribuição destinada ao saldo de conta individual do participante fica reduzida, sendo o inverso também verdadeiro em função da distribuição dos eventos de riscos ao longo dos anos com a revisão do plano de custeio<sup>3</sup>.

Assim como os planos do Executivo e do Legislativo, o Plano Jusmp-Prev oferece cobertura para os riscos de morte, de invalidez, de idade avançada e de longevidade. Porém, algumas características dos benefícios diferencia esse plano dos demais, conforme Tabela 3 a seguir.

Tabela 3 – Resumo das características do plano Jusmp-Prev

(continua)

| <b>Benefício</b>                       | <b>Tipo</b> | <b>Forma de Pagamento</b> | <b>Base de Cálculo</b>   |
|--|-------------|---------------------------|--|
| Aposentadoria Normal                   | Programado  | Renda mensal temporária   | Reserva Acumulada pelo Participante apurada na data da concessão do Benefício + Aporte Extraordinário de Aposentadoria Normal* |
| Aposentadoria por Invalidez            | Risco       | Renda mensal temporária   | Reserva Acumulada pelo Participante apurada na data da concessão do Benefício  |
| Pensão por Morte do Participante Ativo | Risco       | Renda mensal temporária   | Reserva Acumulada pelo Participante Ativo apurada na data da concessão do Benefício  |

(3) Documento elaborado anualmente pelo atuário responsável pelo acompanhamento do plano de benefícios, no qual é estabelecido o fluxo de contribuição necessário à constituição das reservas garantidoras de benefícios, fundos e provisões, e à cobertura das demais despesas, em conformidade com os critérios fixados pelo órgão regulador e fiscalizador.

Tabela 3 – Resumo das características do plano Jusmp-Prev

(conclusão)

| <b>Benefício</b>                           | <b>Tipo</b>          | <b>Forma de Pagamento</b> | <b>Base de Cálculo</b>  |
|--|----------------------|---------------------------|---|
| Pensão por Morte do Participante Assistido | Risco                | Renda mensal temporária   | Correspondente a 70% da primeira prestação mensal paga ao Participante Assistido                              |
| Benefício por Sobrevivência do Assistido   | Risco                | Renda mensal vitalícia    | Correspondente a 70% da última prestação mensal recebida pelo assistido                                       |
| Benefício Suplementar                      | Programado/<br>Risco | Renda mensal temporária   | Saldo de conta individual constituída por contribuições facultativas e de recursos recebidos de portabilidade |

\* Devido aos servidores que têm direito à aposentadoria com redução de tempo de contribuição e idade, como mulheres, professores e os que exercem atividade de risco.

Fonte: Elaboração própria a partir do Regulamento do plano Jusmp-Prev, 2014.

O diagrama representativo do fluxo de benefícios do Plano Jusmp-Prev é idêntico ao dos planos do Executivo e Legislativo, diferenciando-se somente nos níveis dos benefícios, bem como na definição do prazo de pagamento dos benefícios aos pensionistas, o qual utiliza a expectativa de sobrevida do grupo de beneficiários. Percebe-se, inicialmente, que o valor dos benefícios de invalidez e de morte estão diretamente correlacionados com o montante acumulado no saldo de conta individual do participante, diferentemente dos planos do Executivo e do Legislativo, que possuem como meta a complementação do benefício pago pelo RPPS. A adoção do saldo de conta como base de cálculo para benefícios de risco tem como consequência o risco do participante vir a falecer ou se invalidar no início da fase de acumulação, com saldo insuficiente para gerar um benefício que supra minimamente suas necessidades.

No entanto, o Plano Jusmp-Prev definiu um benefício mínimo de 5% da remuneração de participação, que corresponde à parcela da remuneração que excede o teto do RGPS. Os recursos necessários para complementar o saldo de conta do assistido, a fim de se atingir o benefício mínimo, serão originados do FCBE do plano. A segunda diferença entre o plano do Judiciário e os demais é o percentual incidente sobre o benefício do assistido como base para o cálculo do benefício por sobrevivência. Nesse plano, optou-se por 70%, enquanto nos demais o percentual é de 80%. Conforme já observado, a modelagem do plano definirá o alcance de sua cobertura, e isso refletirá no custo para participantes e patrocinadores, cuja comparação será apresentada mais adiante.

## ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A Fundação de Previdência Complementar do Rio de Janeiro (RJPrev) foi criada pela Lei Estadual nº 6.243, de 21 de maio de 2012, tendo sido autorizada a funcionar em 30 de outubro de 2012. A RJPrev administra o Plano RJPrev - CD, oferecendo as mesmas coberturas dos planos de benefícios da União, porém com diferenças sensíveis quanto à base de cálculo dos benefícios:

Tabela 4 – Resumo das características do plano RJPrev-CD

| <b>Benefício</b>                           | <b>Tipo</b>          | <b>Forma de Pagamento</b> | <b>Base de Cálculo</b>  |
|--|----------------------|---------------------------|---|
| Aposentadoria Programada                   | Programado           | Renda mensal temporária   | Conta Individual de Benefício Programado = saldo composto pelas contribuições pessoais e patronais acumulado até a data de concessão  |
| Aposentadoria por Invalidez                | Risco                | Renda mensal temporária   | Conta Individual de Benefício por Invalidez = saldo composto pelas contribuições pessoais e patronais acumulado até a data de concessão + saldo projetado das contribuições pessoais e patronais que seriam devidas até a elegibilidade ao benefício programado |
| Pensão por Morte do Participante Ativo     | Risco                | Renda mensal temporária   | Saldo composto pelas contribuições pessoais e patronais + saldo projetado das contribuições pessoais e patronais do participante ativo que seriam devidas até a elegibilidade ao benefício programado   |
| Pensão por Morte do Participante Assistido | Risco                | Renda mensal temporária   | Saldo da Conta Individual de Benefício Programado ou Saldo da Conta Individual de Benefício por Invalidez   |
| Benefício por Sobrevivência do Assistido   | Risco                | Renda mensal vitalícia    | Correspondente a 100% da última prestação mensal recebida pelo assistido  |
| Benefício Suplementar                      | Programado/<br>Risco | Renda mensal temporária   | Saldo de conta individual constituída por contribuições facultativas e de recursos recebidos de portabilidade   |

Fonte: Elaboração própria a partir do Regulamento do Plano RJPrev-CD, 2014.

O diagrama do fluxo de benefícios do Plano RJPrev - CD também se assemelha ao dos planos da União, diferenciando-se em relação aos níveis de benefícios pagos a participantes e beneficiários. Verifica-se que, relativamente aos benefícios de invalidez e de morte, para mitigar o risco de saldo reduzido, o plano previu sua complementação baseada no conceito de saldo projetado, que estima os valores que seriam aportados a título de contribuição até a elegibilidade à aposentadoria programada do participante. Destaca-se, ainda, que o benefício por sobrevivência será calculado em 100% do benefício que vinha sendo recebido pelo assistido, aumentando o custo desta cobertura em relação aos demais planos já apresentados.

A seguir, será apresentada uma comparação da estrutura financeira-atuarial dos planos em análise, destacando-se os custos e o custeio aplicável para o primeiro ano, conforme as respectivas notas técnicas atuariais disponibilizadas pelas entidades abrangidas neste estudo.

## UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO ARRANJO FINANCEIRO-ATUARIAL DOS PLANOS DE BENEFÍCIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

108

Para a análise comparativa a que se propõe, o presente estudo fez uso das notas técnicas atuariais<sup>4</sup> dos planos de benefícios. Tomou-se por base a forma de classificação dos sistemas previdenciários apresentada por Barr e Diamond (2009), buscando analisá-los sob três aspectos: *i*) grau de formação de reservas; *ii*) relação entre contribuições e benefícios; e *iii*) forma de ajuste de contribuições e benefícios ao longo do tempo.

### GRAU DE FORMAÇÃO DE RESERVAS

Sob o espectro do grau de formação de reservas, que remete ao regime financeiro, tem-se, nos planos de benefícios em análise, a formação de poupança, ora essencialmente individual, como é o caso do plano Prevcom RP da SP-Prevcom, ora individual e coletiva, no caso dos planos RJPrev-CD, Executivo Federal, Legisprev e Jusmp-Prev. As notas técnicas atuariais dos dois planos da Funpresp-

---

(4) A Nota Técnica Atuarial (NTA) é o documento técnico elaborado pelo atuário responsável, em estrita observância ao regulamento do plano de benefícios, contendo a descrição de todas as hipóteses atuariais, as modalidades dos benefícios, os regimes e métodos de financiamento, as expressões e a metodologia de cálculo e evolução das provisões, custos, reservas e fundos de natureza atuarial, de acordo com a modelagem prevista para o plano e em conformidade com a legislação em vigor (BRASIL, 2012b, p 29).

-Exe trazem ainda o regime financeiro de repartição capitais de cobertura<sup>5</sup> para os benefícios de aposentadoria por invalidez, pensão por morte de ativo e assistido e benefício por sobrevivência de assistido. Como esses benefícios estão inseridos no contexto do Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE), tem-se que haverá dois momentos distintos quando de suas fruições: o primeiro, que corresponde ao esgotamento da reserva individual; e o segundo, tendo como fonte de recursos as contas coletivas.

Os recursos do FCBE terão a finalidade de cobrir as aposentadorias especiais e os benefícios não programados, uma alternativa de certo modo inovadora que inseriu solidariedade intergeracional, intrageracional, de gênero e de carreiras no sistema de capitalização com contribuição definida, o qual não tem, em sua essência, característica mutualista.

Conforme apontou Rangel (2013), aposentadorias não fazem parte do rol de benefícios não programáveis e não deveriam estar inseridos nas contingências previstas pelo FCBE. Ademais, quanto maior for o número de mulheres e servidores com direito a aposentadorias especiais inscritos nos planos de benefícios, maior será o custo de manutenção do FCBE e menor será o saldo de poupança individual destinado a financiar a aposentadoria programada. Como o cálculo das contribuições destinadas ao FCBE leva em consideração premissas biométricas, quando houver alteração da população coberta, haverá alteração no cálculo dessas contribuições, assim como no plano de custeio dos planos.

Amaral, Giambiagi e Caetano (2013) apontam para um problema de seleção adversa trazido com a discriminação positiva introduzida pelo FCBE, pois os servidores não beneficiados verão parte de suas contribuições vertidas para um subfundo que pode não os beneficiar, e tal fato poderia levar a um desincentivo à filiação dos servidores, em especial homens. Por outro lado, o FCBE pode significar uma nova direção de ampliação do conceito previdenciário que, com o devido rigor financeiro e atuarial, trará proteção aos infortúnios da vida pessoal e profissional do servidor público participante dos planos de benefícios (PINHEIRO, 2012).

O Plano RJPrev - CD também trouxe modelagem similar ao Funpresp-Exe e Jusmp-Prev. No entanto, optou-se pela criação de dois fundos previdenciais<sup>6</sup> com finalidades específicas: o Fundo de Cobertura dos Benefícios não Programados e o Fundo de Cobertura de Longevidade. Além da separação dos fundos de acordo com

(5) Segundo Pinheiro (2005), o regime de repartição de capitais de cobertura consiste num método no qual todas as contribuições no exercício se destinam a constituir um fundo igual ao valor atual dos benefícios a serem pagos no mesmo exercício.

(6) A constituição e manutenção dos fundos previdenciais atuariais devem observar a estrutura técnica do plano de benefícios. Sua fonte de custeio e destinação devem ser expressamente indicadas pelo atuário e sua finalidade devem guardar relação com um evento determinado ou com um risco identificado, avaliado controlado e monitorado (BRASIL, 2012b, p 27).



o risco a ser mitigado, o plano RJPrev - CD não possui em seus fundos previdenciais o problema de subsídios cruzados para cobrir outros riscos que não estejam previstos pra o fundo, pois, nesse plano, não há aposentadorias especiais como no caso do FCBE. No plano Prevcom RP do estado de São Paulo, optou-se pela não cobertura do risco de longevidade, levando a uma modelagem de plano de benefícios de contribuição definida em sua forma mais bruta, oferecendo a possibilidade de contratação de seguro para morte ou invalidez às custas somente do servidor participante do plano.

Cabe ressaltar que o custeio dos fundos previdenciais dos planos federais e do estado do Rio de Janeiro é feito de forma paritária, participantes e patrocinadores contribuem para sua formação, direcionando parte dos recursos que poderiam estar no saldo de conta em prol de uma maior proteção previdenciária, enquanto no caso do plano Prevcom RP, a quase totalidade das contribuições é revertida para saldo de conta, abdicando de uma proteção previdenciária mais abrangente.

## RELAÇÃO ENTRE CONTRIBUIÇÕES E BENEFÍCIOS

Segundo a classificação de Barr e Diamond (2009), que divide os planos de benefícios em contribuição definida, benefício definido, contribuição nocial e mistos, tem-se que o Prevcom RP trata-se de um plano CD *strictu sensu*, enquanto os planos Funpresp Exe, Leg, Jusmp-Prev e RJPrev-CD são planos mistos. A diferença principal entre um plano misto e um CD é que o misto concilia pontos favoráveis de um CD e de um BD puros, buscando reduzir os riscos financeiro e biométrico, enquanto um CD assemelha-se mais a um produto financeiro, sem as proteções previdenciárias esperadas em um plano de benefícios.

O principal *trade-off* existente num plano de benefícios consiste na relação entre as contribuições e benefícios e nos seus ajustes ao longo do tempo (custeio). A parte mais significativa dos ajustes nos planos abordados será nos fundos desenhados para custear os benefícios de morte, invalidez, sobrevivência e especiais, visto que apenas estes serão calculados atuarialmente e são a parte mais sensível desses novos planos.

## UMA ALTERNATIVA DE PLANO DE BENEFÍCIOS

A modelagem atuarial de um plano de benefícios define o regime de financiamento e o método de custeio de cada benefício, bem como as hipóteses e premissas atuariais – sendo que, no caso dos planos de servidores públicos, deverá levar em conta ainda a sua cobertura, bem como eventuais limitações de custeio, ambos definidos pela lei de criação do regime, além das restrições de ordem legal e normativa. A escolha da modelagem mais adequada é um desafio para o atuário do

plano e para os gestores da entidade, sendo determinante para a solidez do plano no longo prazo e essencial para a confiabilidade junto aos servidores públicos. Relativamente aos planos em estudo, esta seção tem por objetivo oferecer uma modelagem alternativa de plano, considerando o que identificamos de mais positivo em cada um deles ou apresentando inovações.

Quanto à cobertura, faz-se necessário destacar o caráter social dos planos para servidores, ainda que inseridos no âmbito da previdência complementar e, portanto, sem a obrigatoriedade de complementação aos benefícios do regime de previdência própria dos servidores. Assim como no setor privado, é interesse do Estado proporcionar uma proteção ao servidor que garanta a ele e sua família cobertura às contingências laborais e sociais, tornando-se, ainda, uma importante ferramenta de atração e retenção de capital humano. Assim, elege-se a cobertura dos planos da União e do Rio de Janeiro, relativamente aos seguintes riscos: morte, invalidez e longevidade.

Relativamente à aposentadoria programada, por força da modalidade contribuição definida, a base de cálculo é o saldo de conta individual acumulado pelas contribuições normais aportadas pelo participante e pelo patrocinador, acrescida do retorno dos investimentos, propondo-se a forma de cálculo da renda como a razão entre o saldo de conta e o fator financeiro de conversão em renda por prazo certo equivalente à expectativa de sobrevida do participante definida pela tábua de sobrevivência adotada.

Levando-se em conta a limitação de custeio do ente público e a modalidade do plano ser CD, é desejável que a base e o nível dos benefícios de risco tenham como referência, mas não se limitando a eles, os montantes acumulados em saldo de conta individual. Essa medida serviria como forma de imunizar eventuais descolamentos entre os custos de tais benefícios e do benefício programado.

Quanto aos benefícios de risco na fase laboral, entende-se como modelo mais recomendado, do ponto de vista do equilíbrio financeiro e atuarial, o adotado pelo plano RJPrev-CD. Endenda-se, portanto: saldo de conta acumulado acrescentado do saldo de conta projetado, convertendo em renda por prazo certo equivalente à expectativa de sobrevida do participante ou do grupo de beneficiários, conforme o caso, com custeio do saldo projetado baseado em uma conta coletiva, constituída com contribuições de participantes e patrocinador.

O benefício por morte do participante assistido, em gozo da aposentadoria programada ou da aposentadoria por invalidez, tem como fundamento a ideia de cobertura familiar, com a continuidade do pagamento aos seus beneficiários. No entanto, dado o caráter temporário do benefício originário, bem como sua natureza de contribuição definida, há o risco de insuficiência de recursos para o pagamento de um benefício minimamente necessário para suprir as necessidades da família

do servidor falecido. Assim, é razoável a instituição de um benefício mínimo, cujo custeio adicional ao saldo de conta remanescente teria como base uma conta coletiva constituída para essa finalidade.

Por fim, a cobertura de longevidade estaria amparada em um benefício por sobrevivência, observados os seguintes pressupostos:

- concessão pela sobrevivência do assistido após um prazo certo de recebimento do benefício anterior;
- sobrevivência determinada pela expectativa de sobrevida do participante/beneficiários na data da concessão do benefício anterior, apurada pela tábua de sobrevivência adotada pelo plano;
- ideia de não continuidade do benefício anterior – são eventos geradores distintos e custeio segregado;
- nível diferenciado de taxa de reposição (relação entre último salário e 1º benefício).

Assim como os demais benefícios de risco, seu custeio teria por base uma conta coletiva, cujo valor de renda inicial teria como referência o valor da última prestação paga ao assistido referente ao benefício anterior. Resumidamente, tem-se o seguinte cenário:

Tabela 5 – Resumos das características da alternativa de plano

(continua)

| <b>Benefício</b>                           | <b>Tipo</b> | <b>Forma de Pagamento</b> | <b>Base de Cálculo</b>   |
|--|-------------|---------------------------|--|
| Aposentadoria Programada                   | Programado  | Renda mensal temporária   | Saldo composto pelas contribuições pessoais e patronais acumuladas até a data de concessão   |
| Aposentadoria por Invalidez                | Risco       | Renda mensal temporária   | Saldo composto pelas contribuições pessoais e patronais acumuladas até a data de concessão + saldo projetado das contribuições pessoais e patronais que seriam devidas até a elegibilidade ao benefício programado |
| Pensão por Morte do Participante Assistido | Risco       | Renda mensal temporária   | Saldo da Conta Individual de Benefício Programado ou Saldo da Conta Individual de Benefício por Invalidez  |

Tabela 5 – Resumos das características da alternativa de plano

(conclusão)

| <b>Benefício</b>                         | <b>Tipo</b> | <b>Forma de Pagamento</b> | <b>Base de Cálculo</b>   |
|--|-------------|---------------------------|--|
| Pensão por Morte do Participante Ativo   | Risco       | Renda mensal temporária   | Saldo composto pelas contribuições pessoais e patronais acumuladas até a data de concessão + saldo projetado das contribuições pessoais e patronais que seriam devidas até a elegibilidade ao benefício programado |
| Benefício por Sobrevivência do Assistido | Risco       | Renda mensal vitalícia    | Correspondente a 90% da última prestação mensal recebida pelo assistido  |

Fonte: Elaboração própria.

Definidas as principais características da modelagem alternativa do plano, o passo seguinte é a fixação dos parâmetros relativos ao benefício mínimo dos benefícios de morte e invalidez, bem como o percentual relativo ao benefício por sobrevivência e a pensão por morte dele decorrente. A escolha de tais parâmetros é decisiva no modelo, dado que dela dependerá o custeio para os benefícios de risco e, conseqüentemente, o quanto restará das contribuições de participantes e patrocinadores para o saldo de conta individual.

Não há, portanto, valores ideais para esses parâmetros, mas sim uma avaliação do *trade-off* entre o nível desejado dos benefícios do plano e o limite do respectivo custeio. Para os fins desse trabalho, serão definidos os seguintes parâmetros:

- pensão por morte do participante em gozo da aposentadoria programada e por invalidez: Benefício mínimo de 3 (três) Unidades de Referência (UR);
- benefício por sobrevivência: 90% do benefício anterior; e
- pensão por morte do participante em gozo do benefício por sobrevivência: 70% do benefício por sobrevivência.

## COMPARTILHAMENTO DE RISCOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando-se em consideração a forma de ajuste de contribuições e benefícios ao longo do tempo definida por Barr e Diamond (2009), é relevante que o compartilhamento de riscos nas EFPC seja discutido em sentido amplo. O compartilhamento de riscos no âmbito dos planos de benefícios é tido como a distribuição do custeio do plano nos coortes populacionais, entre gerações e entre patrocinadores e participantes. Para que os planos sejam bem-sucedidos nas coberturas às quais se propõem, é necessário que o custeio e os valores de benefícios sejam compatíveis com os recursos arrecadados e com as rentabilidades a serem obtidas, ressaltando que o novo modelo de previdência para os servidores implica uma maior assunção dos riscos por parte dos participantes.

Como todas as EFPC<sup>7</sup> tratadas nesse estudo, assim como seus planos de benefícios administrados, são novas, há probabilidade de que os recursos até então arrecadados não sejam suficientes para fazer frente aos benefícios a serem pagos, principalmente os benefícios denominados não programados (ou de risco): invalidez, morte e longevidade. Parece então razoável que, nesse momento inicial, os fundos de pensão públicos encontrem formas de compartilhar tais riscos para não colocar em xeque seus fluxos de caixa e serem capazes de cumprir com o contrato previdenciário, a fim de garantir a proteção social aos servidores.

O sistema de previdência complementar teve seu marco legal instaurando em 2001, e até então não houve uma iniciativa mais incisiva para que se avançasse no desenvolvimento de mecanismos mais eficazes para aquisição de garantias, tanto pelos participantes e assistidos quanto pelas próprias entidades, com intuito de agregar uma maior proteção continuada, como renda vitalícia, anuidades e benefícios de invalidez ou morte junto a companhias seguradoras ou junto a um ressegurador. Parece racional, principalmente na fase inicial em que se encontram as entidades abordadas nesse estudo, que riscos de invalidez e morte sejam compartilhados, a fim de garantir os compromissos assumidos.

Já em relação à possibilidade de contratação de resseguro prevista pelo artigo 11 da Lei Complementar 109 e até então não regulamentada, Haddad, Nunes e Amaral (2008) afirmam não restar dúvidas de que os benefícios oferecidos pelas entidades fechadas de previdência complementar, seja de cunho previdenciário ou de risco são passíveis de cobertura ressecuritária. Nessa configuração, possibilita-

(7) Conforme levantado por Pugh e Yermo (2008) em pesquisa feita com os fundos de pensão dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), segundo os órgãos supervisores o tempo médio de tolerância para um plano que esteja subfundado é de 7 (sete) anos.

riam a pulverização do risco, permitindo a assunção de compromissos que possam eventualmente exceder sua capacidade financeira individual, mitigando o efeito de flutuações.

Dado o marco inovador na completude da reforma da previdência dos servidores, urge que o órgão regulador incentive inovações legais e alternativas de mecanismos de gestão dos riscos para que deem fôlego aos fundos de pensão públicos. Nesse início da fase acumulativa isso é principalmente relevante, a fim de que se trilhe um caminho sólido no desafio de um desenho que gere expectativas fidedignas para a fase de pagamento dos benefícios contratados.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, F. V. A.; GIAMBIAGI, F.; CAETANO, M.A. O fundo previdenciário dos servidores da União: resultados atuariais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 43(1), p. 119-160, 2013.

BARR, N.; DIAMOND, P. Reforming Pensions: Principles, analytical errors and policy directions. **International Social Security Review**, vol. 62, p. 5-29, 2009. Disponível em: < <http://economics.mit.edu/files/4025>>. Acesso em: 29 jun. 2014.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 de dez. de 1998. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 mai. 2012a. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Nota técnica atuarial**: Plano Executivo Fe-

deral. Brasília, DF: 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Nota técnica atuarial:** Plano Jusmp-Prev. Brasília, DF: 2013..

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Nota técnica atuarial:** Plano Legisprev. Brasília, DF: 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Nota técnica atuarial:** Plano RJPrev-CD. Brasília, DF: 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Nota técnica atuarial:** Plano SPPrevcom RP. Brasília, DF: 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Regulamento do plano Funpresp-Exe.** Brasília, DF: [2013]. Aprovado pela Portaria DITEC/PREVIC/MPS nº 44, de 31 de janeiro de 2013. Disponível em: <<http://www.funpresp.com.br/portal/wp-content/themes/funpresp/downloads/regulamentoExecutivo.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Regulamento do plano Funpresp-Leg.** Brasília, DF: [2013]. Aprovado pela Portaria DITEC/PREVIC/MPS nº 239, de 06 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.funpresp.com.br/portal/wp-content/themes/funpresp/downloads/regulamentoLegisprev.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Regulamento do plano Funpresp-Jud.** Brasília, DF: [2013]. Aprovado pela Portaria DITEC/PREVIC/MPS nº 559, de 11 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.funprespjud.com.br/arquivos/RegulamentoDoPlanoDeBeneficiosAprovado.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Superintendência Nacional de Previdência Complementar. **Guia Previc – Melhores Práticas Atuariais para Entidades Fechadas de Previdência Complementar.** Brasília, DF: Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc, 2012b.

HADDAD, M. M., NUNES, M. G. e AMARAL, C. **A transferência de riscos em entidades fechadas de previdência complementar.** Avaliação de Riscos – Manual de boas práticas. São Paulo: ABRAPP/ICSS/SINDAPP, 2008.

PINHEIRO, R. P. A demografia dos fundos de pensão. **Coleção Previdência Social, Série Estudos**, v. 24. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social, 2007. ISBN 85-88219-32-8. Disponível em: [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-111404-315.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111404-315.pdf). Acesso em: 28 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Funpresp: uma perspectiva nova para a previdência complementar. **Revista de Previdência**, n. 11, Rio de Janeiro: Gramma, 2012.

\_\_\_\_\_. **Riscos demográficos e atuariais nos planos de benefício definido e de contribuição definida num fundo de pensão**, 2005, 296 f. Tese (Doutorado em Demografia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de

Ciências Econômicas, UFMG, Belo Horizonte, 2005.

PUGH, C.; J. YERMO. Funding Regulations and Risk Sharing. **OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions**, n. 17, OECD, 2008.

RANGEL, L. A. **A criação da previdência complementar dos servidores públicos e a instituição de um teto para os valores dos benefícios**: Implicações na distribuição de renda e na taxa de reposição das aposentadorias. 2013. 234 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2013.

RIO DE JANEIRO. **Regulamento do plano RJPrev - CD**. Aprovado pela Portaria DI-TEC/PREVIC/MPS nº 450, de 02 de setembro de 2013. Rio de Janeiro, [2013]. Disponível em: <[http://www.rjprev.rj.gov.br/arquivos/regulamento/Regulamento\\_do\\_Plano\\_de\\_Beneficios\\_RJPREV-CD\\_06\\_12\\_13.pdf](http://www.rjprev.rj.gov.br/arquivos/regulamento/Regulamento_do_Plano_de_Beneficios_RJPREV-CD_06_12_13.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2014.

SÃO PAULO. Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo. **Regulamento do Plano de Benefícios Prevcom RP**. São Paulo, [2013]. Disponível em: <[https://www.spprevcom.com.br/Arquivo/regulamento\\_\\_\\_prevcom\\_rp\\_final.pdf/231](https://www.spprevcom.com.br/Arquivo/regulamento___prevcom_rp_final.pdf/231)>. Acesso em: 28 jun. 2014.



# RISCO DE LONGEVIDADE NA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

MÁRIS CAROLINE GOSMANN

*Professora de Ciências Atuariais da UFRGS e coordenadora do GT Políticas de Emprego, Trabalho e Previdência.*

CAMILA LAZZARETTI AVOZANI

*Graduada em Ciências Atuariais pela UFRGS (2008), possui mestrado em Atuária pela City University London (2013).*

## INTRODUÇÃO

A longevidade se transformou em pauta frequente entre os temas prioritários dos governos, dos políticos e de órgãos da sociedade que são diretamente influenciados por ela. As pessoas estão vivendo, em média, o dobro do que viviam no século passado, e claramente isso é um dos maiores indicadores de que a população está tendo melhor qualidade de vida. Entretanto, esse êxito social também é fonte de preocupação do Estado no que concerne a políticas públicas para garantir atendimento de saúde adequado e o custeio dos benefícios de pensão, pela reestruturação do modelo etário atual.

Tratar da questão da longevidade passou a ser essencial na previdência quando houve a constatação de que as entidades gestoras e provedoras de benefícios sofrerão grandes impactos, não imediatos, cujo risco permaneceu encoberto pelo bom resultado das aplicações financeiras dos fundos e pela fase em que o fluxo de entrada de recursos era maior do que o valor desembolsado para fins de benefício. A proporção de idosos comparada ao número de indivíduos ativos será cada vez maior e a sociedade deverá criar alternativas para administrar e absorver o custo de tal transformação da pirâmide etária.

O sistema da previdência social brasileira está completamente exposto aos impactos da longevidade, visto que está estruturado pelo custeio dos assistidos no presente pelos contribuintes do mesmo período – ou seja, quanto maior a proporção de idosos, mais oneroso se tornará para os trabalhadores. Desta forma, o caráter sistêmico da longevidade suscita a discussão sobre quem arcará com os custos de uma massa de inativos maior do que fora planejado no momento da criação do sistema previdenciário.

Independentemente do mérito das discussões acerca da absorção do custo da longevidade, foram desenvolvidas alternativas, em alguns casos, estabelecendo-se um modelo híbrido de custeio, como fundos de pensão complementares ao Regime Geral ou aos Regimes Próprios de Previdência Social. Nesse contexto, o presente capítulo se propõe a apresentar um embasamento teórico sobre as transformações da mortalidade, e, conseqüentemente, da longevidade da população, abordando aspectos técnicos e, finalmente, aplicando-os ao caso da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal, como alternativa de solução para a disparidade do valor das contribuições atuais em relação aos benefícios que estes contribuintes receberão quando atingirem os requisitos para a aposentadoria.

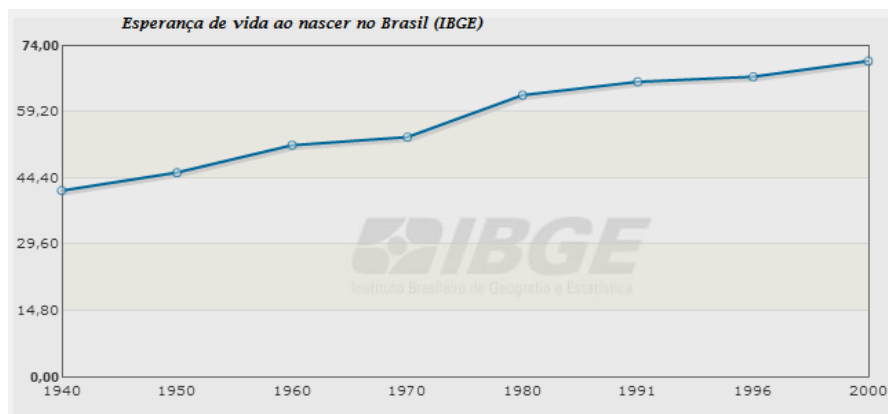
# LONGEVIDADE

## EVOLUÇÃO DA EXPECTATIVA DE VIDA NO BRASIL NO SÉCULO XX

O Brasil obteve a maior alteração em sua pirâmide etária, ao que se tem conhecimento, na segunda metade do século XX. A evolução brasileira seguiu um movimento mundial de aumento da expectativa de vida, tanto ao nascer quanto em idades adulta e senil, porém mais tardiamente do que países europeus, que evidenciaram essa realidade a partir da década de 1920, de acordo com as tábuas de mortalidade da Espanha, Itália e Bélgica, por exemplo, divulgadas pelo banco de dados The Human Mortality Database.

Conforme estatísticas históricas divulgadas pelo IBGE, a expectativa de vida ao nascer em 1940 era de 41,5 anos, crescendo em taxas relativamente lineares até 1960 e demonstrando um salto entre as décadas de 1970, quando a idade esperada de um recém-nascido era de 53,5 anos; e 1980, quando se observou um acréscimo na expectativa de vida para 62,8 anos – o que significa um aumento de 17,5%. Após a década de 1980 o crescimento projetado considerou um efeito de variação mais lento, como pode se observar na Figura abaixo.

Figura 1 – Esperança de Vida ao Nascer



Fonte: IBGE (2010).

A principal causa do avanço da expectativa de vida de recém-nascidos é a queda da mortalidade infantil, propiciada por descobertas de tratamentos médicos, campanhas de vacinação, aumento da estrutura de saneamento básico, cons-

cientização materna de práticas de higiene e cuidado nos períodos gestacional e pós-parto. Apesar de ainda ser considerado elevado o número de mortes de crianças até 5 anos de idade, o Relatório da Unicef (2013) destacou que houve uma redução de 77% na mortalidade infantil no Brasil, nos últimos 22 anos.

A mortalidade infantil é um indicador de grande relevância, não só por dimensionar uma das variáveis que determinam a qualidade de vida da população, representada pelo fator “Expectativa de vida ao nascer” do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), mas também porque uma vez ultrapassada a barreira de sobrevivência na fase infantil, um indivíduo aumenta significativamente a chance de viver até uma idade muito mais elevada do que a expectativa de recém-nascido. Isso significa que, reduzindo a taxa de mortalidade infantil, a média de anos que uma população viverá será muito maior, formando um número muito maior de pessoas em idade ativa e idosos nas décadas posteriores.

Em relação à previdência, o desenvolvimento da expectativa de vida ao nascer é um fator relevante, pois o volume de indivíduos que sobreviverem à fase infantil formará a classe trabalhadora, e, conseqüentemente, a base de contribuição do sistema previdenciário, em se tratando de regime de repartição simples. O aporte destes indivíduos influencia a economia do país, uma vez que, atualmente, os fundos de pensão são grandes investidores de recursos financeiros. Adicionalmente, a base de contribuintes provê a sustentabilidade do sistema público de previdência do país, que é baseado no “pacto de gerações”, denominado Regime de Repartição Simples.

Apesar de a expectativa de vida ao nascer influenciar a economia e determinar a base da previdência de um país, a maior parte das análises e cálculos para fins de aposentadoria levam em consideração a expectativa de vida em idade adulta e de aposentadoria para a definição de contribuições e benefícios. Isso se deve ao caráter prospectivo dos estudos atuariais, ou seja, de determinar o que é mais provável que ocorra no futuro, considerando as informações correntes. Nesse caso, o número de pessoas que não ultrapassaram a idade infantil não formarão nem a base contribuinte, nem a base de beneficiários no futuro.

#### A) TÁBUA DE MORTALIDADE

A tábua de mortalidade é a ferramenta utilizada para base de cálculos atuariais, quanto à especificação de taxa de mortalidade por idade. Essa tábua serve de referência para a definição de quanto custa uma renda (vitalícia ou não), ou seja, é através dela que as contribuições dos indivíduos serão calculadas. Além disso, também é determinado pela tábua de mortalidade o valor que o fundo de aposentadoria deve resguardar para garantir o pagamento aos assistidos futuramente. A ideia principal dessas tábuas é que, considerando uma população-base inicial, recém-

-nascida ou em idade adulta, observa-se o número de indivíduos que não sobrevivem ao longo dos anos, formando a estatística da taxa de mortalidade por idade.

Os planos de previdência utilizam a tábua de mortalidade, além de outras tábuas, como referência para suas estimativas de mortalidade geral e de inválidos, entrada em invalidez, entre outras. A escolha da tábua deve seguir o princípio de aderência à população para a qual o cálculo está sendo efetuado, ou seja, deve representar de forma adequada aquele grupo de indivíduos. Em muitos casos, aplica-se um fator de agravo ou de suavização à determinada tábua para torná-la mais condizente com a realidade da população à qual o cálculo se refere. Como exemplos da distinção de padrão de mortalidade entre dois grupos de indivíduos, pode-se comparar a taxa de mortes observada em mineradores, que é mais elevada do que a de profissionais que trabalham em escritório, ou até mesmo por exposição de fatores de risco em diferentes regiões geográficas. De acordo com esse fundamento e considerando que a população está em constante expansão de sua expectativa de vida, as tábuas de mortalidade devem ser atualizadas ao longo do tempo, para acompanhar as mudanças demográficas.

## B) DINÂMICA DA MORTALIDADE E LONGEVIDADE

122 A estrutura demográfica de uma população é dinâmica, e é modificada ao longo do tempo por diversos fatores, tais como: políticas públicas de saneamento e vacinação, alterações socioeconômicas dos países e descoberta de tratamentos médicos de doenças fatais. A previdência, como consequência disso, também sofre modificações na composição de fatores-chave, como mortalidade e longevidade. A correta definição desses elementos é fundamental para a sobrevivência dos planos de aposentadoria no longo prazo.

Com o objetivo de entender como as transformações etárias ocorrem na sociedade, alguns estudos foram elaborados por atuários e demógrafos, como Schiller, F. e Lepschi, S. (2011) e Pitacco (2004), no que diz respeito à modelagem de anuidades (rendas) atuariais e sua evolução. A teoria acerca da dinâmica da mortalidade e longevidade – desenvolvida neste artigo para fins comparativos com algumas tábuas de mortalidade utilizadas no Brasil e na Europa no século XX - é baseada na abordagem de Pitacco et al. (2009).

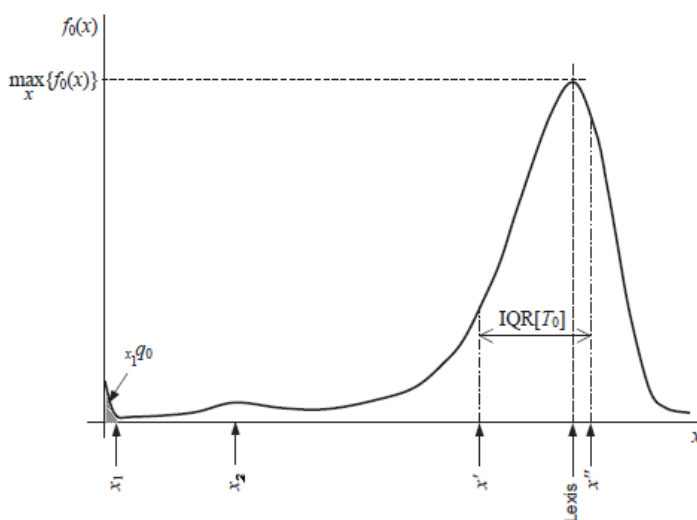
### I. DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA E DISTRIBUIÇÃO CUMULATIVA DE MORTE POR IDADE

A curva de distribuição de frequência de mortes por idade representa o padrão de mortalidade de uma determinada população, de forma contínua. Na prá-

tica, o número de mortes é uma variável discreta; porém, para fins de análise da distribuição de frequência como uma função  $f_0(x)$ , a mortalidade é considerada uma força contínua ao longo do ano.

Conforme observado por Pitacco et al. (2009), a curva de distribuição de frequência de mortes por idade apresenta o formato de um sino, assimetria em relação à média, pois seu intervalo interquartilício (IQR) se localiza mais próximo de sua idade de limite superior do que de zero (anos), também exibe uma grande concentração de mortes na idade infantil  $x_1$  e uma rampa de mortalidade no início da fase adulta  $x_2$ , conforme ilustrada a seguir.

Figura 2 – Distribuição de Frequência de Mortes por Idade



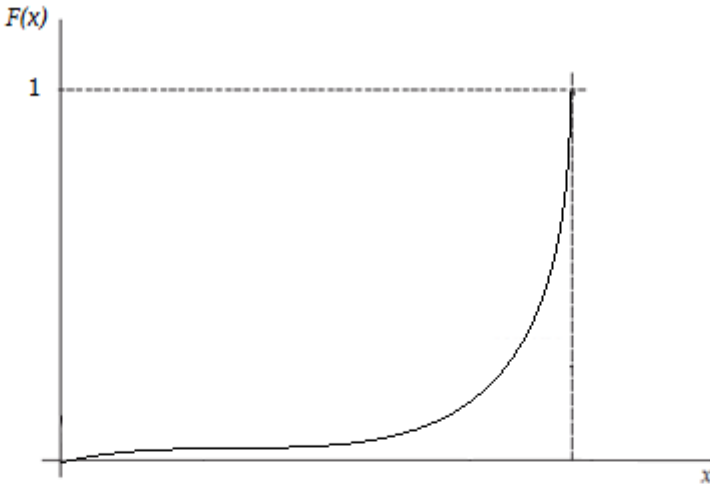
Fonte: Pitacco et al. (2009, p.63).

A variável  $q_x$  representa a probabilidade de um indivíduo com idade  $x$  vir a falecer entre  $x$  e  $x+1$ ; portanto, na figura acima, a área pintada representa a probabilidade de um recém-nascido morrer antes de completar a idade  $x_1$  ( $x_1 q_0$ ), ou seja, a taxa de mortalidade infantil. As variáveis  $x'$  e  $x''$  representam as idades até as quais 25% e 75%, respectivamente, da população inicial faleceu, ou seja, se o grupo, inicialmente, é de 10.000 indivíduos, 2.500 terão morrido até a idade  $x'$  e 7.500 até a idade  $x''$ . Entre estas duas idades, observa-se o intervalo interquartilício IQR[T<sub>0</sub>], onde 50% das mortes, em uma posição central, ocorrem. Outra medida relevante para o estudo da curva de distribuição de frequência de mortes é o *Lexis Point*, que identifica a idade na qual ocorre o maior número de mortes, cuja nomenclatura

estatística é *Moda*. No eixo vertical este ponto aparece como  $\max_x \{f_0(x)\}$ .

A distribuição cumulativa de morte por idade tem aparência exponencial, devido ao acúmulo de mortes ser maior em idades mais elevadas. Isso significa que as mortes não ocorrem linearmente ao longo das idades dos indivíduos do grupo, como ilustrado a seguir:

Figura 3 – Distribuição de Frequência Cumulativa de Mortes por Idade



Fonte: Pitacco et al. (2009, p.54).

Nesta ilustração, a curva de frequência cumulativa de mortes  $f_x$  representa o número de mortes cumulativamente em relação ao número total de indivíduos do grupo inicial. Dessa forma, na idade em que a última morte ocorrer, a frequência cumulativa será igual a um.

A curva que representa o conceito oposto da distribuição cumulativa de frequência é denominada função sobrevivência  $S(x)$  e é calculada fazendo  $1-F(x)$ , ou seja, ela reflete o número de indivíduos vivos na idade  $x$  em relação ao total de pessoas do grupo inicial. A apresentação dos conceitos que foi feita até aqui é fundamental para o estudo da dinâmica dessas variáveis no decorrer do tempo, principalmente para a identificação de padrões de comportamento que possibilitem a elaboração de projeções para o futuro.

## II. CARACTERÍSTICAS OBSERVADAS NA TENDÊNCIA DA MORTALIDADE NA EUROPA

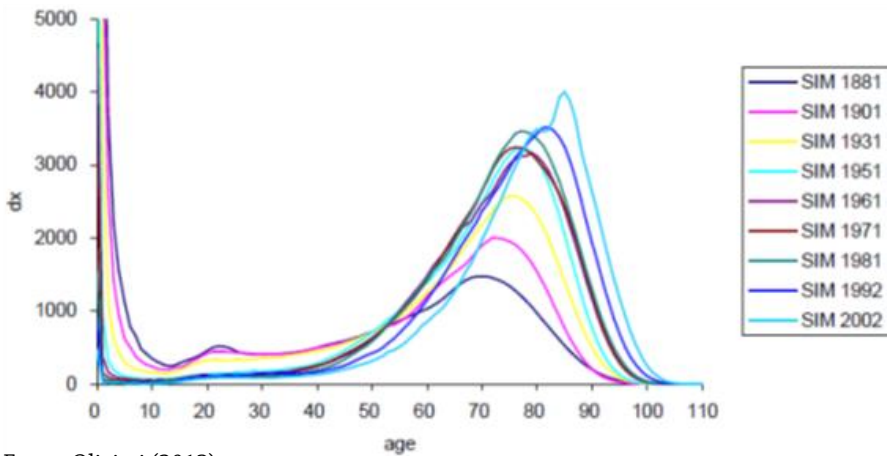
De acordo com as pesquisas efetuadas por Pitacco et al. (2009), alguns padrões foram observados na população da Suécia, Itália, Espanha, Alemanha Ocidental, França, Inglaterra e País de Gales, e Bélgica, nos séculos XIX, XX e início de XXI. As principais características observadas nessas pesquisas foram estas:

- **redução nas taxas anuais de mortalidade:** comparando a taxa de mortalidade de cada idade  $x$ , foi possível observar sua redução escalonada, irregularmente, em cada tábua, em ordem temporal;
- **aumento da expectativa de vida:** tanto a expectativa de vida ao nascer quanto a esperança de vida para idades adultas expandiram. Na França, por exemplo, a expectativa de vida ao nascer passou de pouco mais de 40 anos, em 1900, para aproximadamente 80 anos, em 2000, ou seja, praticamente dobrou em um século;
- **redução da mortalidade infantil:** a frequência de mortes na fase infantil passou, na maioria dos países, por volta da segunda metade do século XX, a ser menor do que nas idades mais avançadas, o que não ocorria no início do século. Isso significa que havia chance muito maior de recém-nascidos não sobreviverem até idade adulta;
- **redução e deslocamento da rampa de mortalidade de jovens:** observando os gráficos de número de mortes por idade durante os últimos séculos, é possível visualizar que existe outra fase de concentração de mortes após o período infantil, que é a chamada rampa de mortalidade de jovens. Por volta de 1900, essa rampa apresentava seu ápice entre as idades de 20 a 25 anos, já no período pós-Segunda Guerra Mundial, esse aglomerado de mortes diminuiu drasticamente, além de se deslocar para a esquerda, ou seja, por volta de 18 a 20 anos de idade. Atualmente, ainda se observa na tábua de mortalidade do IBGE um grande número de mortes em idade jovem, principalmente em relação ao gênero masculino, tomando nesse caso, como exemplo, o ano de 2010.
- **deslocamento do *Lexis Point* para a direita:** o efeito de deslocamento do *Lexis Point* para a direita é consequência da sobrevivência de mais crianças até a fase pós-infantil, considerando que essa era a fase de maior risco de morte, no início do século XX; e de avanços em tratamentos médicos para doenças mais comuns em idades adulta ou mais elevadas. Grande parte das crianças que sobreviveram até a idade adulta faleceram somente em idades mais avançadas.



- maior concentração da mortalidade ao redor do Lexis Point:** a revelação dessa característica é, certamente, a descoberta mais importante do estudo da dinâmica da mortalidade para fins atuariais. Os fundos de aposentadoria – principalmente aqueles que compreendem o benefício pecúlio<sup>1</sup> – devem ser estruturados levando em consideração a estrutura etária de seus participantes, pois, no caso de haver concentração de pessoas com a mesma idade, haverá também grande probabilidade de que elas venham a falecer em período próximo, e, conseqüentemente, um dispêndio elevado para pagamento de benefícios em curto espaço de tempo. Além disso, o deslocamento do *Lexis Point* para a direita, ao longo do tempo, também sinaliza o prazo do fluxo de pagamento de benefícios de aposentadoria em si. Para garantir que os beneficiários recebam os benefícios devidos, o fundo deve dispor de liquidez e suficiência de recursos no momento adequado.

Figura 4 – Curva de Mortes  $d_x$  por Idade na Itália, Século XIX e XX (ISTAT)

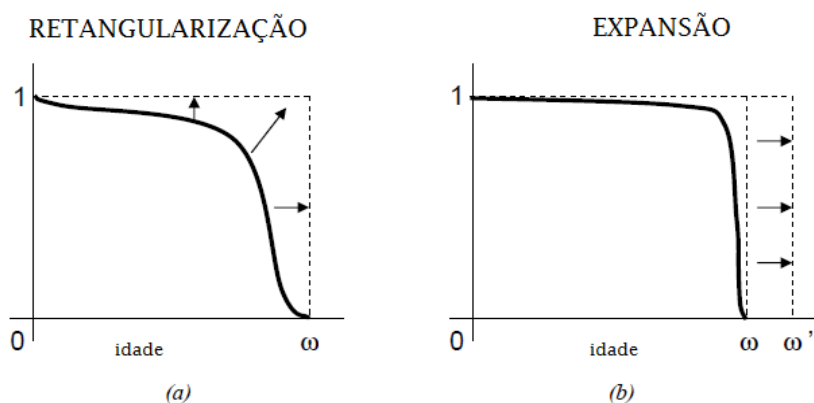


Fonte: Olivieri (2013).

A Figura IV, construída com base nas tábuas atuariais italianas para o gênero masculino do Instituto Nacional de Estatística da Itália, desde o ano de 1881 até 2002, evidencia as características que foram apresentadas. O número de mortes  $d_x$  aparece no eixo vertical, e a idade  $x$  (*age*), no eixo horizontal.

(1) O benefício de pecúlio é similar a um seguro de vida, no qual uma quantia segurada é paga aos beneficiários, caso o segurado (titular) venha a falecer.

Figura 5 – Retangularização e Expansão da Curva de Sobrevivência



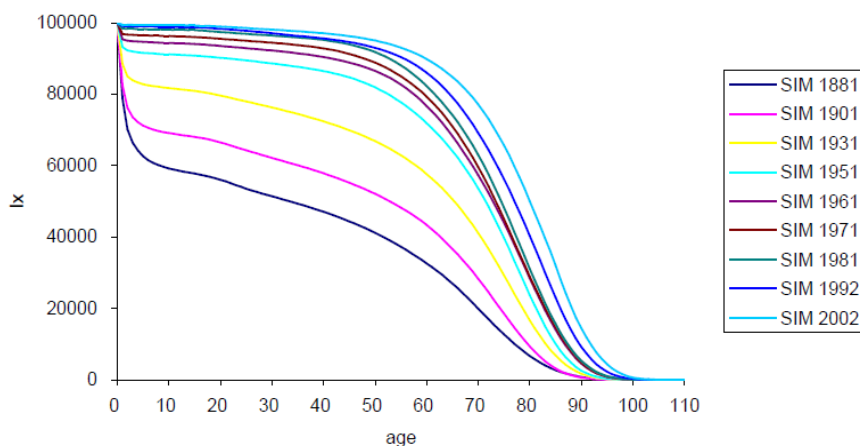
Fonte: Pitacco et al. (2009, p.138).

Em relação à curva de sobrevivência  $S(x)$ , observam-se dois comportamentos na sua dinâmica, ao longo do tempo:

(a) *Retangularização*: A aparência da curva, inicialmente em forma logarítmica se aproxima cada vez mais de um formato retangular. A primeira parte da curva aparenta comportamento em decréscimo linear, acercando-se ao “lado” superior de um retângulo. Em seguida, por volta do *Lexis Point*, há uma queda brusca no número de mortes, apresentando um comportamento linear, porém com uma taxa decrescente maior, que se desenvolve em idades bastante elevadas.

(b) *Expansão*: A idade  $\omega$  representa aquela em que nenhum indivíduo do grupo sobrevive. Na figura a seguir, pode-se observar o fenômeno de expansão, ou seja, deslocamento para a direita, da curva de sobrevivência, onde  $\omega$  passa a ser  $\omega'$ .

Figura 6 – Evolução da Curva de Sobrevivência na Itália, século XIX e XX (ISTAT)



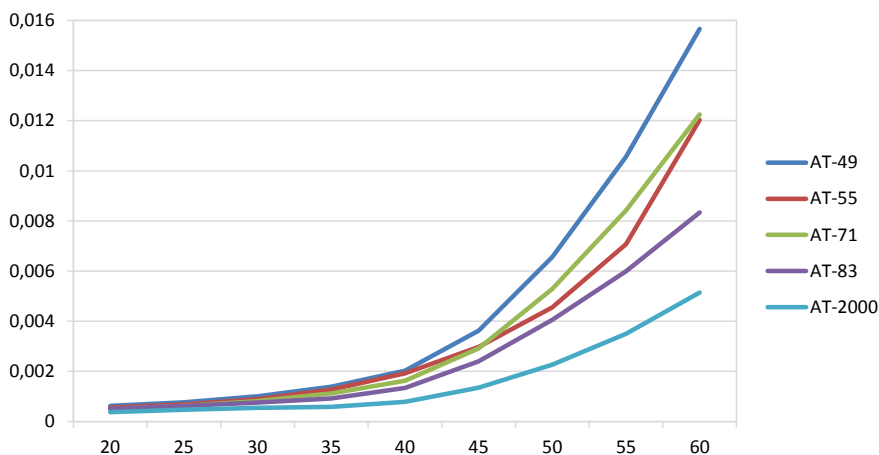
Fonte: Olivieri (2013).

Utilizando a mesma base de dados das tábuas de mortalidade de homens na Itália, o gráfico a seguir demonstra as duas características da dinâmica da curva de sobrevivência acima descritas. No eixo vertical, encontra-se o número de sobreviventes ( $lx$ ) em cada idade  $x$  (age), no eixo horizontal.

### III. ANÁLISE DA DINÂMICA DA MORTALIDADE E LONGEVIDADE NA TÁBUAS UTILIZADAS NO BRASIL

Algumas das tábuas utilizadas nas últimas décadas pelos fundos de pensão e empresas de previdência no Brasil, são objeto de análise deste artigo. Através dessa análise, tem-se a finalidade de demonstrar a evolução representativa dos participantes destes planos de previdência brasileiros. As tábuas utilizadas nas análises a seguir são denominadas “*Annuity Table*” (ATs), baseadas na experiência de mortalidade de um grupo de indivíduos nos EUA (SOA, 1988) construídas para os anos de 1949, 1955, 1971, 1983 e 2000.

Gráfico 1 - Probabilidade de morte (qx) das tábuas de mortalidade ATs para as idades de 20 a 60 anos



Fonte: Elaboração própria. Base de dados das tábuas de mortalidade Annuity Mortality Table (AT) 1949, 1955, 1971, 1983 e 2000, Society of Actuaries, EUA.

Através da comparação das probabilidades anuais de morte – denominados  $q_x$  - das ATs entre as idades de 20 e 60 anos, verifica-se o deslocamento das taxas, em geral, para baixo, exceto na transição da tábua AT-55 para a AT-71, onde houve uma transposição das curvas que interligam as probabilidades a cada 5 anos.

A redução da probabilidade de morte entre os vinte e sessenta anos de idade foi significativa durante aproximadamente meio século. Conforme o quadro a seguir, indivíduos com 20 anos teriam quase metade da chance de não sobreviver até o ano seguinte, na tábua do ano 2000, se comparado a uma pessoa de 20 anos em 1949. E a mudança é maior ainda para pessoas com 60 anos, nos anos 2000, que obtiveram uma probabilidade de morte 2/3 menor do que teriam se fizessem parte da população-base cinco décadas antes.

Tabela 1 - Redução da probabilidade de morte da AT-49 para a AT-2000 por idade (continua)

| Idade | Redução do $q_x$ (AT-49 para AT-2000) |
|-------|---------------------------------------|
| 20    | 40%                                   |
| 25    | 38%                                   |
| 30    | 45%                                   |
| 35    | 58%                                   |

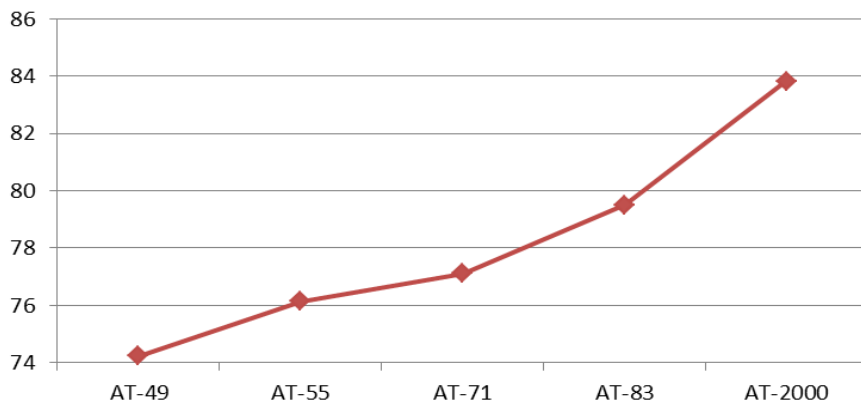
Tabela 1 - Redução da probabilidade de morte da AT-49 para a AT-2000 por idade (conclusão)

| Idade | Redução do qx (AT-49 para AT-2000) |
|-------|------------------------------------|
| 40    | 61%                                |
| 45    | 63%                                |
| 50    | 65%                                |
| 55    | 67%                                |
| 60    | 67%                                |

Fonte: Elaboração própria. Base de dados das tábuas de mortalidade Annuity Mortality Table (AT) 1949, 1955, 1971, 1983 e 2000, Society of Actuaries, EUA.

O aumento da expectativa de vida, em idade de início de contribuição previdenciária (20 anos), foi de nove anos: 74 anos, para a AT-1949, e 83 anos, para a AT-2000, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 2 - Idade Adulta (20 anos) + Expectativa de Vida aos 20 Anos de Idade

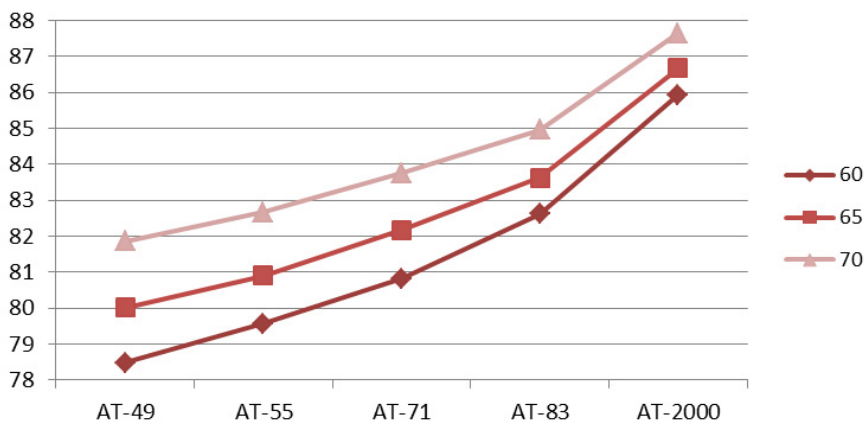


Fonte: Elaboração própria. Base de dados das tábuas de mortalidade Annuity Mortality Table (AT) 1949, 1955, 1971, 1983 e 2000, Society of Actuaries, EUA).

O aumento da expectativa de vida, em idade de início de contribuição previdenciária (20 anos), foi de nove anos: 74 anos, para a AT-1949, e 83 anos, para a AT-2000, conforme gráfico acima. Isso significa que um indivíduo entrando na idade ativa, no século XXI, espera viver quase uma década a mais do que no meio do século XX, e necessita de um planejamento de carreira e financeiro que leve em consideração essa expansão de sobrevida.

Para idades de início de benefício, aqui considerados como 60, 65 e 70 anos, também se observa um aumento da expectativa de vida, como demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 3 - Idade de aposentadoria (60, 65 e 70 anos) + Expectativa de vida respectiva a cada idade

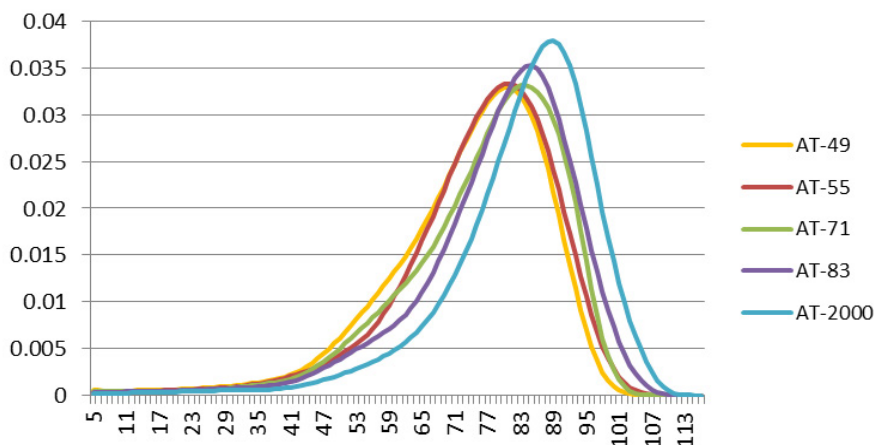


Fonte: Elaboração própria. Base de dados das tábuas de mortalidade Annuity Mortality Table (AT) 1949, 1955, 1971, 1983 e 2000, Society of Actuaries, EUA.

O Gráfico 3 demonstra outro fenômeno interessante, que é o aumento da expectativa de vida de um mesmo indivíduo, na mesma tábua, ao longo dos anos. Em outras palavras, a cada ano que aquele indivíduo sobrevive, mais tempo ele provavelmente irá viver: ao chegar até os 60 anos de idade, um indivíduo esperaria viver mais dezoito anos – chegar até os 78 anos – com base na tábua de 1949; porém, se ele sobreviver até os 70 anos, sua expectativa seria de viver maisdoze anos aproximadamente – chegar aos 82 – isso significa viver quatro anos a mais do que ele havia esperado aos 60 anos de idade.

As características observadas no estudo da dinâmica da curva de frequência de mortes na Europa também se aplicam às tábuas de mortalidade utilizadas no Brasil, em grande parte. Excetuando-se a mortalidade infantil – que não é possível capturar na evolução das ATs, porque algumas delas não computaram o número de mortes até os 5 anos de idade – e a rampa de mortalidade de jovens, não observável, os demais comportamentos, como o deslocamento do *Lexis Point* para a direita e uma maior concentração da mortalidade ao redor do *Lexis Point*, evidenciam-se no gráfico da próxima página.

Gráfico 4 – Distribuição de frequência de morte por idade



Fonte: Elaboração própria. Base de dados das tábuas de mortalidade Annuity Mortality Table (AT) 1949, 1955, 1971, 1983 e 2000, Society of Actuaries, EUA.

O quadro a seguir demonstra o deslocamento do *Lexis Point* e a frequência de mortes nesse ponto, visualmente evidente no gráfico de distribuição de frequência por morte:

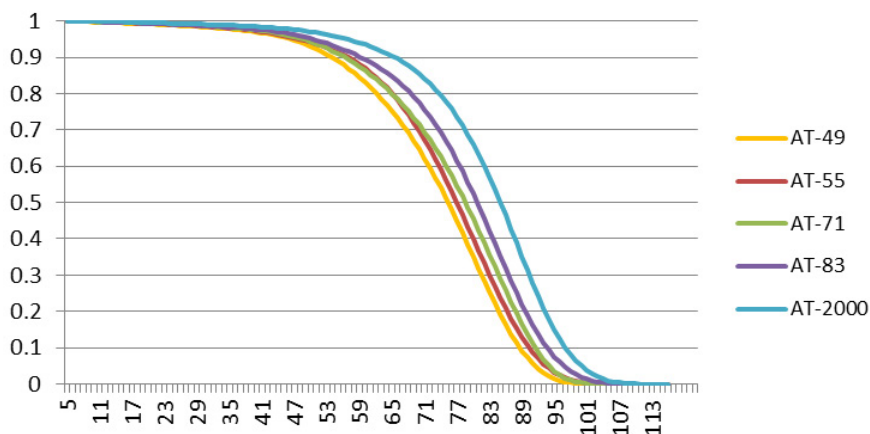
Tabela 1 – *Lexis Point* e frequência de mortes da AT-49 para a AT-2000 por idade

|                                     | <b>AT-49</b> | <b>AT-55</b> | <b>AT-71</b> | <b>AT-83</b> | <b>AT-2000</b> |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Lexis Point                         | 81           | 81           | 84           | 85           | 89             |
| Frequência de mortes no Lexis Point | 3.3%         | 3.3%         | 3.3%         | 3.5%         | 3.8%           |

Fonte: Elaboração própria. Base de dados das tábuas de mortalidade Annuity Mortality Table (AT) 1949, 1955, 1971, 1983 e 2000, Society of Actuaries, EUA).

A idade de maior concentração de mortes (*Lexis Point*) se deslocou oito anos para a direita: ou seja, os indivíduos estão, em maior parte, vivendo mais. Além disso, a concentração de mortes nesse ponto aumentou para pouco menos de 4%, o que significa que mais indivíduos falecem na mesma faixa etária, e não mais de forma uniformemente distribuída ao longo dos anos.

Gráfico 5 – Função de sobrevivência por idade



Fonte: Elaboração própria. Base de dados das tábuas de mortalidade Annuity Mortality Table (AT) 1949, 1955, 1971, 1983 e 2000, Society of Actuaries, EUA.

Os fenômenos de “Retangularização” e Expansão também são observados nas ATs, mesmo considerando um período de aproximadamente meio século, ou seja, menos da metade da base utilizada pela análise das tábuas italianas. A função de sobrevivência das *Annuity Table* de 1949 até 2000 está disposta no Gráfico 5.

133

### C) RISCO DE MORTALIDADE E LONGEVIDADE

A incerteza sobre quanto tempo um indivíduo terá de vida e de onde sairão os recursos para seu sustento quando ele não puder mais trabalhar faz com que as pessoas criem mecanismos de proteção, como uma poupança individual ou coletiva, em fundos de pensão por exemplo. Para que esse amparo seja suficiente, presume-se para efeitos de cálculo, inicialmente, uma expectativa de vida, considerando algumas características como: hábitos de vida, profissão, local de residência, entre outras. A estimativa de vida, contudo, é apenas uma hipótese, podendo ser exatamente igual, superior ou inferior à ocorrência efetiva do evento que se busca prever.

O risco de desvio da frequência real de mortes ser superior à esperada é denominado risco de mortalidade e é enfrentado pelo provedor de benefícios de pecúlio ou de seguro de vida. Já o risco de longevidade é conceitualmente o oposto, que seria a mortalidade efetiva apresentar-se inferior à projetada, ou seja, de um indivíduo ou um grupo viver mais do que a expectativa de vida prevista inicialmente, e é tomado pelo financiador de benefícios de sobrevivência como rendas vitalícias. Portanto, o real risco das duas perspectivas é a exaustão de recursos para pagamento de tais benefícios.

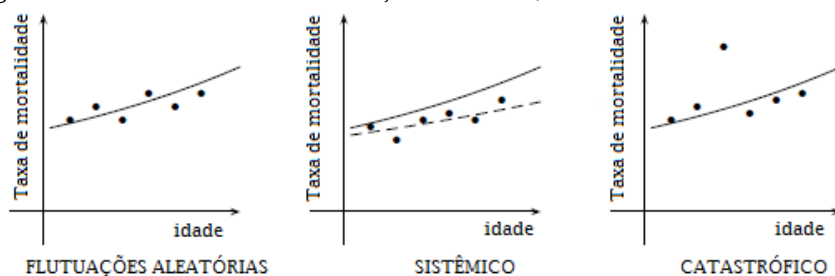


O risco de longevidade é denominado individual quando uma pessoa opta por fazer uma poupança e resgatar o montante acumulado, através de um plano de previdência ou, até mesmo, receber um benefício em forma de renda certa<sup>2</sup>. Nesse caso, o indivíduo se responsabiliza pelo custo da sua longevidade. Para um fundo de pensão, o risco de longevidade individual é assumido como decorrente das flutuações aleatórias, consideradas inerentes ao processo, e pode ser pulverizado<sup>3</sup> ou transferido<sup>4</sup>.

Além do risco de flutuações naturais, há o risco de longevidade sistêmica, em nível agregado. Ele ocorre pela superestimação da mortalidade de um grupo, como a utilização de uma tábua de mortalidade inadequada, ou mesmo pela alteração do padrão de vida da população, de um modo geral. Diferentemente do individual, o risco agregado não é passível de transferência, pois ele não é algo natural ao processo, mas uma falha na definição de modelo representativo e prospectivo ou a escolha equivocada de parâmetros.

O terceiro tipo de risco, que é de caráter catastrófico (agregado e de curto prazo), tem implicações que devem ser consideradas por instituições que enfrentam o risco de mortalidade, pois pode levar ao esgotamento de recursos subitamente, caso os ativos garantidores dos benefícios referidos não apresentem alta liquidez. Esse risco pode ser gerenciado, pois é diversificável geograficamente e pulverizável entre diferentes grupos<sup>5</sup>.

Figura 7 – Risco de Mortalidade: Flutuações Aleatórias, Risco Sistêmico e Catastrófico



Fonte: Pitacco et al. (2009, p. 268).

- (2) Parcelas fixas com fluxo periódico por período predeterminado.
- (3) Pulverização é o instrumento financeiro para diluir um risco entre mais de um tipo de risco, preferencialmente, não correlacionados.
- (4) Transferência é o instrumento financeiro de repasse de determinado risco, parcial ou integralmente a outro agente, como ressegurador.
- (5) Grupos de indivíduos distintos oferecem riscos heterogêneos, possibilitando à entidade tomadora de riscos pulverizar níveis de mortalidade e compensar riscos opostos como mortalidade e longevidade.

## O RISCO DE LONGEVIDADE NA FUNPRESP

Os aspectos teóricos acerca do risco de longevidade em planos previdenciários abordados na sessão anterior servem de embasamento para a análise do caso prático do estudo aplicado à Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP). Através desta avaliação, é possível identificar onde o risco de longevidade está presente e o que decorre dele.

### FUNPRESP

A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal é a entidade administradora de planos previdenciários para os servidores públicos federais e foi instituída, em 2012, pelo Decreto 7808. Atualmente, a referida fundação administra planos para servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações. A modalidade do Plano Executivo Federal, administrado pela FUNPRESP e destinado aos servidores do Poder Executivo, é denominada Contribuição Definida, na qual o benefício de aposentadoria será definido de acordo com o montante – usualmente referido como saldo de conta – que o participante acumular ao longo da fase de contribuição; não há, portanto, um valor garantido de benefício<sup>6</sup>.

135

#### I. PLANO DE BENEFÍCIOS

Os benefícios compreendidos pelo plano são estes:

1. Aposentadoria Normal: renda temporária, com datas programadas para início e fim de concessão, esta última definida como a expectativa de vida no momento em que o participante se aposentar, de acordo com a tábua de mortalidade geral, estabelecida na Nota Técnica Atuarial (NTA).
2. Aposentadoria por Invalidez: renda temporária, que poderá ser paga em caso de invalidez do participante ativo, pelo prazo estimado na tábua de mortalidade de inválidos (definida na NTA) como expectativa de vida, na data de concessão do benefício.
3. Pensão por Morte de Ativo: renda temporária, paga aos dependentes do participante titular, caso ele venha a falecer enquanto ativo, sendo o prazo de pagamento a expectativa de vida do titular, na data de início

---

(6) No caso do FUNPRESP-EXE, há um benefício mínimo de 2 URPs (Unidade de Referência do Plano, inicialmente R\$100, atualizada anualmente).

do benefício, advinda da tábua de mortalidade geral. O valor da pensão é aproximadamente<sup>7</sup> 70% do salário-base de contribuição do participante titular.

4. Pensão por Morte do Participante Assistido: neste caso, a pensão paga aos dependentes do participante ocorre caso ele venha a falecer em fase de aposentadoria, quando já é um beneficiário (assistido) do plano. É uma renda temporária, durante o período referente à expectativa de vida do assistido, estimada na data de benefício, no valor de 70% do salário de benefício que estava sendo pago imediatamente antes do falecimento. A tábua utilizada para essa estimativa é a de mortalidade geral.
5. Benefício por Sobrevivência do Assistido: renda vitalícia que é concedida ao beneficiário que sobreviver à expectativa de vida atribuída pela tábua, inicialmente, seja ele titular ou dependente (no caso de pensão). Como as rendas do referido plano são de caráter temporário, esse benefício é complementar ao principal, para que o beneficiário não fique desprotegido quando o montante que ele acumulou se exaurir pela superação da estimativa de vida que lhe foi atribuída. Porém, o valor do benefício por sobrevivência corresponde a 80% da renda que era recebida no período imediatamente anterior a sua concessão.
6. Benefício Suplementar: renda certa paga ao participante titular ou aos beneficiários de sua pensão pelo prazo de expectativa de vida do titular, definida no momento de início de concessão, caso o titular tenha contribuído para formar a Reserva Acumulada Suplementar (RAS) durante sua fase ativa. O valor desse benefício é calculado amortizando o saldo da referida reserva no prazo supracitado.

## II. ORIGEM DOS RECURSOS – CUSTEIO DO PLANO

As fontes de recursos constituintes para o pagamento de benefícios podem ser as cinco descritas a seguir:

1. Contribuição dos participantes;
2. Contribuição dos patrocinadores;
3. Portabilidade de recursos de outras entidades de previdência;
4. Resultado financeiro dos investimentos;
5. Doações ou outras receitas permitidas legalmente.

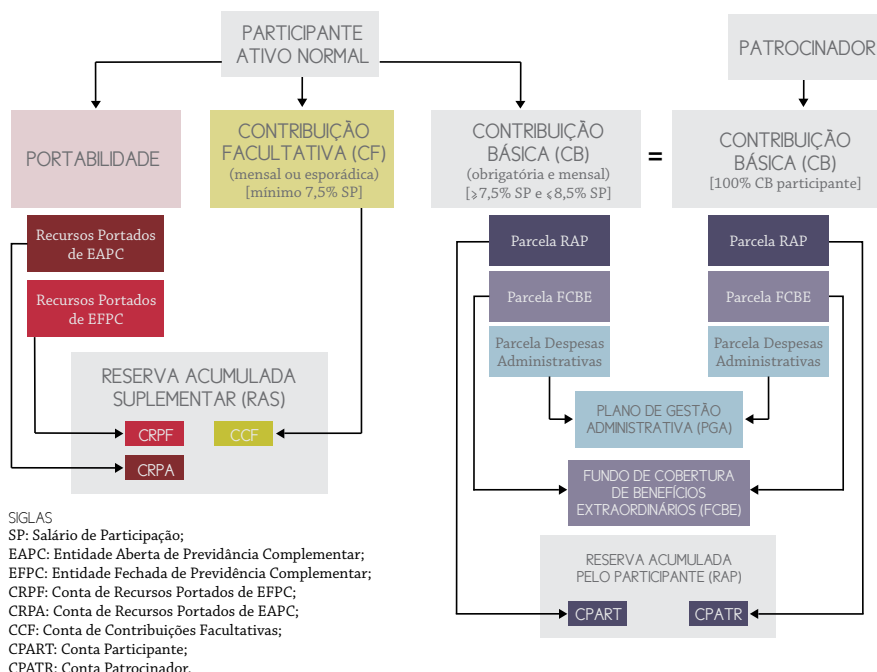
(7) O valor de benefício é feito pela média dos 80% maiores salários-base de contribuição do participante ativo.

Esses recursos formarão as reservas e contas específicas para o custeio das despesas e pagamento dos benefícios. O destino das receitas pode ser um dos quatro grandes grupos:

- Reserva Acumulada pelo Participante (RAP);
- Reserva Acumulada Suplementar (RAS);
- Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE);
- Custeio de despesas administrativas.

Os dois grupos (fontes e destinos) acima referidos se inter-relacionam de diversas formas, por exemplo: a contribuição dos participantes se destinará aos quatro grupos, já a portabilidade de recursos irá integralmente para a Reserva Acumulada Suplementar. A RAP e a RAS são reservas de caráter individual do participante e representam, basicamente, um saldo de acumulação ao longo da fase contributiva. O FCBE, porém, tem natureza coletiva, ou seja, não há a separação de recursos provenientes de indivíduos distintos.

Figura 8 – Fluxo do Custeio do Plano



Fonte: adaptado de Universidade Federal do Ceará (2013, p. 44).

## B) RISCO DE LONGEVIDADE INDIVIDUAL – PERSPECTIVA DOS BENEFICIÁRIOS

O benefício de aposentadoria normal do FUNPRESP-EXE é programado, em concordância com a legislação dos Regime Próprios de Previdência Social (RPPS), no que se refere à idade de aposentadoria e tempo de contribuição. No seu regulamento, esse benefício será concedido até que o participante ativo complete a idade representada pela sua expectativa de vida, estimada no momento de início de concessão.

Suponha-se que um indivíduo se aposente aos 65 anos, e que sua expectativa de vida ao se aposentar seja de quinze anos, ou seja, estima-se que ele viva até os 80 anos. Esse participante, além disso, teria acumulado em sua reserva individual um montante que, dividido pelo fator financeiro – denominado Fator ( $Exp; i\%$ ) no regulamento do plano – considerando uma taxa de juros de 4% ao ano, resultaria numa renda mensal de R\$ 1.000,00. Esse beneficiário receberia o valor mensal citado até completar 80 anos e, subsequentemente, passaria a receber somente R\$ 800,00, garantidos pelo Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários, vitaliciamente.

O risco de longevidade para o participante é oriundo da possibilidade de ele sobreviver à expectativa de vida da tábua de mortalidade a ele atribuída e arcar com 20% da renda complementar que recebia, pelo resto de sua vida, o que não é garantido pelo referido fundo. Considerando que o indivíduo com benefício de R\$ 1.000,00 (até seus 80 anos) sobreviva até 85 anos, o montante que ele deveria ter aos 80 anos, adicionalmente ao seu fundo previdenciário, e para fazer frente aos gastos num mesmo nível de renda que ele possuía anteriormente, seria de R\$ 10.878,87<sup>8</sup>.

## C) RISCO DE LONGEVIDADE AGREGADO – PERSPECTIVA DO FUNDO

A modalidade de contribuição definida, pela qual o fundo foi instituído, passa o risco de longevidade para o beneficiário, pois ele receberá aquilo que acumulou através de suas contribuições, não havendo valor garantido pelo fundo. Porém, no caso do FUNPRESP-EXE, o risco emerge pela garantia de alguns benefícios, que foram denominados de não programados. Tais benefícios serão pagos com recursos advindos do Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE).

O FCBE se destinará aos seguintes benefícios:

- Aposentadoria Normal e por Invalidez: aporte extraordinário, quando for o caso<sup>9</sup>;

(8) Esse valor se refere ao valor presente de uma renda de R\$ 200,00 por mês a uma taxa de juro composto de 4% ao ano pelo prazo de 5 anos.

(9) Esse benefício será ativado caso o tempo de contribuição exigido para a concessão do benefício de aposentadoria voluntária pelo RPPS seja maior do que 35 anos.

- Pensão por Morte de Participante Ativo e de Assistido: aporte complementar, quando exauridos os recursos acumulados individuais, pelo prazo garantido no regulamento;
- Benefício por Sobrevivência de Assistido: toda renda paga após findo o prazo de expectativa de vida do beneficiário assistido.

Além desses benefícios, o FCBE também cobrirá eventuais oscilações de risco acima do estimado pela Nota Técnica Atuarial. O custeio desses benefícios será através das contribuições básicas do participante e do patrocinador, e sua taxa para o primeiro ano, compreendendo todos os riscos acima, é de 3,66%<sup>10</sup> do salário de contribuição<sup>11</sup>.

O FCBE é a fonte de risco atuarial do FUNPRESP-EXE e deve ser acompanhado periodicamente, considerando a possibilidade de que a expectativa de vida estimada no momento em que o beneficiário inicia a fase de recebimento da renda se torne subavaliada, se forma agregada. Sabe-se que o risco inerente à qualquer garantidor de benefícios de natureza atuarial é de que, pontualmente, a frequência de ocorrência de determinado evento seja maior do que o previsto. Porém, nesse caso, há o risco agregado, ou seja, de grande parte dos indivíduos viverem além do que o esperado.

Fundos de previdência são, por natureza, baseados em riscos de longo prazo, nos quais variáveis como taxa de juros e mortalidade devem ser analisadas, preferencialmente, em projeções intergeracionais, nas quais o acréscimo de expectativa de vida é uma premissa do modelo. Caso contrário, o risco de longevidade agregado poderá ser evidenciado décadas após a definição das tábuas e hipóteses utilizadas, deixando os participantes desamparados financeiramente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O risco de longevidade será absorvido pela sociedade, como um todo, independentemente do sistema previdenciário do qual os indivíduos fazem parte: no caso do poupador individual, ele deverá resguardar um valor maior ou por mais tempo, pelo fato de viver mais tempo usufruindo dos recursos acumulados; no

(10) Percentual definido na Demonstração Atuarial com base de Janeiro de 2013, poderá ser alterado no Plano de Custeio.

(11) Base de contribuição que exceder o teto do RGPS, utilizada para calcular tanto a contribuição do participante quanto a do patrocinador.

caso do participante de um fundo coletivo, ele reterá o custo compartilhado do acréscimo de expectativa de vida do grupo que faz parte; e em último caso, se o governo tiver que arcar com o custo da longevidade, como medida extraordinária, o aporte será feito com recursos públicos, que são oriundos dos contribuintes. Entretanto, a forma mais adequada e justa de transferir este custo para a população é através da antecipação do plano de contribuição, com a preparação e planejamento dos indivíduos, e não de forma paliativa e tardia. Por isso, a criação de modelos de capitalização, em substituição ao de repartição simples, é a forma menos prejudicial ao bem-estar da população.

A criação da FUNPRESF foi um passo muito importante para tornar a transição da fase ativa para o período de aposentadoria dos servidores públicos economicamente mais justa. No entanto, a definição de benefício principal como uma renda certa faz com que o assistido retenha, em parte, o risco de sua longevidade. Um plano de aposentadoria estruturado à luz de princípios atuariais, através de rendas vitalícias, permitiria a compensação coletiva do risco de longevidade dos participantes. Adicionalmente, a parcela de recursos cobertos pelo FCBE, que é de caráter coletivo, propicia a emergência do risco de longevidade agregado, podendo levar à insuficiência do fundo ou ao encarecimento imprevisto das contribuições. A busca por soluções para o custeio e planejamento da longevidade é essencial para a economia de um país, pois será através delas que a população obterá proteção financeira na fase inativa, mantendo o padrão de vida e o bem-estar após a aposentadoria. Tais alternativas devem preconizar o planejamento dos indivíduos e a garantia de que eles terão amparo até o final de suas vidas.

## REFERÊNCIAS

HUMAN MORTALITY DATABASE. **Life Tables**. Disponível em: < [http://www.mortality.org/hmd/ESP/STATS/bltper\\_1x10.txt](http://www.mortality.org/hmd/ESP/STATS/bltper_1x10.txt) >. Acesso em: 08 jun. 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Séries históricas e estatísticas** [2010]. Disponível em: < <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP210&t=esperanca-vida-nascer> >. Acesso em: 02 out. 2013.

OLIVIERI, Annamaria. **Risco de Longevidade em produtos de aposentadoria**. Apostila elaborada pela autora para a disciplina de Risco de Longevidade em produtos de aposentadoria, baseada na tábua de longevidade do *Istituto Nazionale di Statistica*, 2013. Parma, Universidade de Parma, 2013. Banco de dados do *Istituto Nazionale di Statistica* disponível em: <http://demo.istat.it/unitav2012/index.html?lingua=eng>. Acesso em: 21 ago. 2014.

PITACCO, E. From Halley to “frailty”: a review of survival models for actuarial calculations. **Giornale dell’Istituto Italiano degli Attuari**, v. 67,n. 1-2,p. 17-47, 2004.

PITACCO, E.; DENUIT, M.; HABERMAN, S.; OLIVIERI, A. Modelling longevity dynamics for pensions and annuity business. **Annuities-certain versus life annuities**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press,2009.cap 1.2, p. 2-7.

\_\_\_\_\_. Modelling longevity dynamics for pensions and annuity business. **Life tables**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press,2009.cap 2.2, p.46.

\_\_\_\_\_. Modelling longevity dynamics for pensions and annuity business. **Mortality trends during the 20th century**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press,2009.cap 3, p.89-115.

\_\_\_\_\_. Modelling longevity dynamics for pensions and annuity business. **The longevity risk: actuarial perspectives**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press,2009.cap 7, p.267-363.

SCHILLER, F; LEPSCHI, S. Modelling longevity risk in practice. **Journal of risk management in financial institutions**, Londres, v. 4, n. 3, p. 275-285,Apr./Jun. 2011.

UNICEF. United Nations Children’s Fund. **Committing to Child Survival: A Promise Renewed**. New York, NY, September 2013.Disponível em: <[http://www.unicef.org/publications/files/APR\\_Progress\\_Report\\_2013\\_9\\_Sept\\_2013.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/APR_Progress_Report_2013_9_Sept_2013.pdf)>. Acesso em: 04 out. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Nota Técnica Atuarial - Plano Executivo Federal**. Fortaleza, Ceará, 2013. 52 p. Disponível em: <<http://www.funpresp.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/09/Nota-T%C3%A9cnica-Atuarial-ExecPrev-Vers%C3%A3o-Final.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

## APÊNDICE A

Todos os gráficos de elaboração própria tem como base de dados as ATs (Comentário CLA26). Banco de dados da *Society of Actuaries* disponível em: <<http://mort.soa.org/>>. Acesso em: 05 jun. 2014.

AT 1949: William A. Jenkins and Edward A. Lew, “A New Mortality Basis for Annuities”, reprinted in the Society of Actuaries 50th Anniversary Monograph, Society of Actuaries (1999) p. 16-17. Accessed: February, 2013 from <http://www.soa.org/library/monographs/50th-anniversary/society-of-actuaries-50th-anniversary/1999/january/m-av99-1-01.pdf> and Committee on Standard Notation and Nomenclature, “Annuity Tables: Actuarial Functions Based on a-1949 Table (Annuity Table for 1949), a-1949 Table Projected 10 Years, a-1949 Table Projected 30 Years, Progressive Annuity Table, and Interest Rates of 2%, 2 1/4%, 2 1/2%, and 3%”, Society of Actuaries, (1952).

Obtida pelo site: <http://mort.soa.org/> - Série 808



AT 1955: William C. McCarter, “A New Annuity Mortality Table and a Graded System for the Life Income Settlement Options”, Transactions Society of Actuaries. Vol. VIII, No. 21, Society of Actuaries (1956), p. 144-145. Accessed: February, 2013 from <http://www.soa.org/library/research/transactions-of-society-of-actuaries/1956/january/tsa56v8n2117.pdf> , p. 18-19.

*Obtida pelo site: <http://mort.soa.org/> - Série 810*

AT 1971 IAM: Harold Cherry, “The 1971 Individual Annuity Mortality Table”, Transactions of the Society of Actuaries, Vol. XXIII, Part 1, No. 67 (1971) Table 9. Accessed: April, 2013 from <http://www.soa.org/Library/Research/Transactions-Of-Society-Of-Actuaries/1971/January/tsa71v23pt1n6723.aspx>

*Obtida pelo site: <http://mort.soa.org/> - Série 820*

AT 1983 IAM: Society of Actuaries, “Report of the Committee to Recommend a New Mortality Table Basis for Individual Annuity Valuation (Derivation of the 1983 Table a)”, Transactions of the Society of Actuaries, Vol. 33. (1981) Table 16. Accessed: April, 2013 from <http://www.soa.org/Library/Research/Transactions-Of-Society-Of-Actuaries/1981/January/tsa81v3325.aspx>

*Obtida pelo site: <http://mort.soa.org/> - Série 830*

AT 2000 M: Robert J. Johansen, “Review of Adequacy of 1983 Individual annuity Mortality Table”, Transactions of the Society of Actuaries Vol. XLVII (1995) Table 2. Accessed: 04/2013 from <http://www.soa.org/Library/Research/Transactions-Of-Society-Of-Actuaries/1990-95/1995/January/tsa95v479.aspx>

*Obtida pelo site: <http://mort.soa.org/> - Série 887*

AT 2000 F: Robert J. Johansen, “Review of Adequacy of 1983 Individual annuity Mortality Table”, Transactions of the Society of Actuaries Vol. XLVII (1995) Table 2. Accessed: 04/2013 from <http://www.soa.org/Library/Research/Transactions-Of-Society-Of-Actuaries/1990-95/1995/January/tsa95v479.aspx>

*Obtida pelo site: <http://mort.soa.org/> - Série 886*

# GASTOS COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL E OS DESAFIOS DO ESTADO BRASILEIRO

ROSA ANGELA CHIEZA

*Doutora em Economia do Desenvolvimento e Professora da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

ÁRIO ZIMMERMANN

*Professor da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pró-reitor de Planejamento da UFRGS.*

## INTRODUÇÃO

Segundo o IBGE (2008), a expectativa de vida dos brasileiros, entre 1991 e 2007, aumentou de 67 para 72,5 anos, e as projeções indicam que em 2015 atingirá os 74,8 anos. Esse aumento da expectativa de vida<sup>1</sup>, acompanhado pela queda da taxa de natalidade vem alterando a pirâmide etária populacional e impõe novos desafios à atuação do Estado brasileiro na área de proteção social. Esses desafios se aprofundam devido ao fato de que essa transformação está ocorrendo num contexto de crise econômica mundial, evidenciada a partir de 2008, acompanhada de questionamentos sobre o papel do Estado na economia. Historicamente, crises dessa natureza indicam que as consequências tendem, de um lado, a reforçar a centralização de capital e o poder de mercado de determinados grupos econômicos e, de outro, a reduzir a autonomia dos Estados nacionais.

O escopo deste capítulo é demonstrar os desafios que o Estado brasileiro enfrentará nos próximos anos diante da alteração da pirâmide populacional, dadas as condições atuais da política macroeconômica e do sistema de seguridade social. Para tal, será considerada a significativa importância que a Previdência Social desempenha no combate à pobreza e à redução das desigualdades sociais no Brasil, bem como a atual priorização do gasto da União com forte centralidade nos gastos financeiros (juros, amortização e refinanciamento da dívida pública). Para atingir os objetivos propostos, na segunda seção aborda-se a atuação do Estado brasileiro na proteção social em perspectiva histórica. Na terceira seção, demonstra-se a importância que previdência social tem no Brasil tanto no que se refere à participação na renda dos idosos quanto na redução da pobreza e das desigualdades sociais. Na quarta seção, apresenta-se o novo padrão demográfico brasileiro estimado pelo IBGE (2008) até 2050, bem como o comportamento do gasto na Função Previdência Social comparativamente ao total do gasto da União, no período de 2000 a 2012. Nas considerações finais, abordam-se os desafios do Estado brasileiro diante deste cenário.

## ESTADO BRASILEIRO E A PROTEÇÃO SOCIAL<sup>2</sup> EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

---

(1) Esse fenômeno é mundial. Segundo a Organização das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2007), no ano de 2006, os países europeus, tinham em média 20,6% de idosos em sua população com mais de 60 anos de idade, com projeção de atingir 34,5% em 2050. Na América do Norte, a proporção de idosos média e era por volta de 16,7%, em 2006, com projeção de alcançar 27,3% em 2050.

(2) A literatura aborda diferentes regimes de proteção social adotados por diversos países: o socialdemocrata, o conservador-corporativo e o modelo liberal. Para experiências e inserção dos países em cada modelo, ver Batista et al. (2008).

A Lei dos Pobres na Inglaterra (1601) representou o primeiro registro legal relativo à assistência social e instituiu uma contribuição tributária obrigatória para custear despesas sociais. O marco político-institucional da proteção social nasceu com a preocupação de ampliar a qualidade de vida dos cidadãos. No Brasil, a formação, o financiamento e a gestão do modelo previdenciário passaram por quatro fases.

Na primeira fase, o principal marco institucional é de 1543, com a criação da primeira Santa Casa no Brasil. O financiamento da proteção social era voltado para a assistência e previdência, com origem privada e voluntária, sem participação estatal. No que diz respeito às instituições estatais, destaca-se a criação, em 1808, do Montepio para a Guarda Pessoal de D. João VI em função da vinda da família real ao Brasil. Em 1835, foi criado o então Montepio Geral dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro (MONGERAL); a Constituição Federal de 1891 institui a aposentadoria por invalidez a funcionários públicos e, em 1919, ocorreu o primeiro ato de regulação estatal para o setor privado. Através do Decreto Legislativo nº 3724, foi criado o “seguro de acidentes de trabalho no Brasil”, através do qual o empregador passou a ser responsabilizado pelo pagamento de uma indenização ao trabalhador ou à sua família no caso de acidente de trabalho. Tratava-se de um pagamento de uma única parcela e seu valor dependia da gravidade da consequência do evento causador do acidente: morte, incapacidade total ou incapacitação parcial para o trabalho.

Na segunda fase (1923 a 1960), a Lei nº 4682/1923, conhecida como Lei Eloy Chaves, embora restritiva, representou um marco fundamental para instituição de benefícios da previdência social no Brasil. A lei permitia a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), por empresa, de caráter fechado para ferroviários com mais de seis meses de vínculo contínuo. O governo apenas autorizava a criação e funcionamento das CAPs, e sua administração ficava a cargo do empregador, de acordo com a lógica do financiamento através da capitalização, pela qual as contribuições da empresa e dos trabalhadores eram destinadas a fundos para cobertura de despesas futuras<sup>3</sup>. Entre 1926 e 1928, em consonância com o modelo agrário exportador, as autorizações aos ferroviários foi estendida aos portuários e marítimos e, posteriormente, aos trabalhadores das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos.

Novas CAPs foram sendo criadas, e até 1937 já havia 183 Caixas de Aposentadorias e Pensões. Por serem organizadas por empresa, as CAPs apresentavam como características, a multiplicidade de instituições, a pulverização na captação dos recursos devido ao pequeno número de contribuintes, valores financeiros modestos e pequeno número de segurados. A ascensão do governo de Getúlio Vargas (1930-1945) e criação do Ministério do Trabalho (1930) modificou esse modelo, ao

---

(3) Cabe destacar que data dessa época (1935) a criação do modelo de previdência de fundos privados de capitalização dos Estados Unidos através da aprovação do *Social Security Act* que estabelece os quesitos básicos de regulação do sistema.

fomentar, em paralelo, a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) que passaram a aglutinar os fundos por categoria profissional. Os IAPs, restritos aos trabalhadores urbanos, viabilizaram instituições com maior número de filiados e maior concentração de volume de recursos. Outros institutos foram criados, como o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC) em 1933; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB) em 1934; o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) em 1936 e, em 1938, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETEC) além do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro (IAPASE).

A partir de então, inaugurou-se um novo modelo de gestão e, posteriormente, de financiamento da proteção aos idosos e pensionistas no Brasil. No modelo das CAPs, a administração do sistema era do empregador e o governo apenas autorizava a sua criação e funcionamento. Com o surgimento dos IAPs, os gestores passaram a ser nomeados pelo governo federal, o que permitiu a expansão do controle e da intervenção pública. Ainda assim, o modelo permaneceu bastante heterogêneo, pois as alíquotas das contribuições das diferentes categorias profissionais variavam mais de 100% (de 3% a 8%). No modelo de financiamento permaneceu o de capitalização até 1966, e seus fundos passaram a ser utilizados para financiar investimentos em infraestrutura do país, como, por exemplo, a construção de habitação para os segurados, entre outros.

Finalmente, na terceira fase (1960 a 1988), após um longo debate político (quatorze anos de tramitação no Congresso) foi aprovada, em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a qual uniformizou as contribuições e os planos de previdência dos diversos IAPs. Com essa lei, a previdência continuava garantindo benefícios somente à população urbana, contudo estendeu a proteção aos empregadores e aos trabalhadores autônomos.

Com a instauração do regime militar em 1964 e a implantação de um conjunto de reformas políticas, fiscais e econômicas como as reformas tributária, cambial, monetária com destaque à criação do Banco Central, ocorreu nova reforma previdenciária. Somente em 1966, através do Decreto-Lei nº 72/1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) instituindo, assim, a efetiva uniformização já indicada em 1960. À época da unificação, ainda existiam seis institutos: dos Industriários, dos Comerciantes, dos Bancários, dos Transportadores de Cargas, dos Ferroviários e dos empregados em Serviços Públicos. Os salários dessas categorias de trabalhadores eram bastante desiguais. Devido à grande expansão da atividade industrial no país entre as décadas de 1930 e 1960, os salários pagos pelas indústrias eram os mais atrativos em oposição aos demais setores. Como consequência, a capacidade financeira do sistema, mais uma vez, havia se tornado muito heterogênea.

A Lei nº 4.214/1963 representou o primeiro marco previdenciário na área rural no Brasil. A referida lei instituiu o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Constituía receita do fundo o recolhimento de 1% do valor da comercialização de produtos rurais. Entretanto, a Previdência Social, no Brasil, alcançou status constitucional através da Constituição Federal de 1967 e ampliou os benefícios, criando o seguro desemprego. Ainda em 1967, através da Lei nº 5.316 foi estendido à Previdência Social, de forma integrada, o Seguro de Acidente de Trabalho (SAT).

A quarta e atual fase, inaugurada a partir da Constituição Federal de 1988, representa o marco jurídico que contextualiza as políticas sociais contemporâneas, com papel de destaque à Previdência Social. O Artigo 194 da Carta Magna introduz o conceito de Seguridade Social como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social” (BRASIL, 1988). A proteção social deixou, assim, de ser concebida do ponto de vista trabalhista e assistencialista, adquirindo uma conotação de direito cidadão. Ainda, o Artigo 201 “Define o sistema previdenciário e prevê a cobertura face aos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada” (BRASIL, 1988). Na sequência, o Artigo 230 define que é dever da família, da sociedade e do Estado, a proteção das pessoas idosas e, no parágrafo 1º, ainda, afirma que “a atenção aos idosos deve ser prestada, preferencialmente, em seus lares, de modo a evitar a sua institucionalização” (BRASIL, 1988). Essas determinações colocam o Brasil em sintonia com pactos internacionais em termos dos direitos dos idosos.

Diante do exposto, pode-se verificar que, do ponto de vista formal, a Constituição Brasileira de 1988 criou as condições para implantar políticas públicas em duas frentes: a proteção social (previdência, saúde e assistência) e a promoção social (educação, trabalho e renda, desenvolvimento agrário e cultura). Ao separar o gasto social por essas áreas, constata-se crescimento dos gastos públicos voltados a essas políticas, em especial dos gastos da Previdência, explicado também, pela alteração do padrão demográfico, conforme será demonstrado na sequência desta pesquisa. Os benefícios monetários da Seguridade Social brasileira dividem-se entre os Previdenciários e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), de natureza assistencial. Os dois benefícios são pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); porém, contam com organização, regras de acesso e cobertura diferenciados. Em 2006, oito de cada dez idosos recebiam benefícios de natureza previdenciária ou assistencial e 2/3 dos beneficiários do BPC e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) recebiam até um salário mínimo, o que correspondia apenas a 42% do montante total despendido. A questão central desse modelo encontra-se no seu financiamento e gestão cuja complexidade, em muitos casos, “embaralha” o debate político. A partir deste histórico, de 1543 à Carta Magna de 1988, demonstra-se, na seção 3, as alterações no padrão demográfico bem como a importância que a Previdência Social desempenha na redução da pobreza no Brasil.

## PREVIDÊNCIA SOCIAL: MUDANÇA NO PADRÃO DEMOGRÁFICO, PARTICIPAÇÃO NA RENDA TOTAL DOS IDOSOS E REDUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

A alteração do padrão populacional brasileiro é resultante, principalmente, do aumento da expectativa de vida e da queda da natalidade, um fenômeno verificado em escala mundial. Os dados demonstrados na Tabela 1 apontam forte queda da razão de dependência demonstrada pela relação entre o número de pessoas consideradas economicamente inativas (crianças e jovens abaixo de 15 anos e de idosos com 65 anos ou mais) e o número de pessoas em idade economicamente ativa (entre 15 e 65 anos). Em 1980, para cada 100 pessoas em idade economicamente ativa, 73,17 pessoas eram inativas. Destas, 66,22 eram jovens com menos de 15 anos e 6,95 eram pessoas com idade igual ou superior a 65 anos. Três décadas depois –ou seja, em 2010 –observa-se uma mudança na composição da população inativa, aumentando a participação dos idosos e reduzindo a dos jovens. Assim, em 2010 para cada 100 pessoas em idade economicamente ativa havia 50,69 de pessoas inativas (menores de 15 e igual ou maior de 65 anos); destas, 10,10 pessoas eram idosas e 40,59 eram crianças ou jovens com menos de 15 anos.

As projeções realizadas pelo IBGE (2004) para as décadas subsequentes até 2050 apontam a mesma tendência. Em 2050, para cada 100 pessoas em idade economicamente ativa estima-se 57,87 de pessoas inativas (menores de 15 e igual ou maior de 65 anos). E destas, 29,72 pessoas serão idosas e 28,15 crianças ou jovens com menos de 15 anos. Em 2050, pela primeira vez projeta-se que a população dependente idosa excederá o número da população dependente jovem (abaixo de 15 anos).

Tabela 1 - Razão de Dependência e Índice de Envelhecimento no Brasil: 1980-2050

| Ano  | Razão da Dependência total | Razão de Dependência da população abaixo de 15 anos | Razão de Dependência da população idosa de 65 anos ou + | Índice de envelhecimento |
|------|----------------------------|---|---|--------------------------|
| 1980 | 73,17                      | 66,22   | 6,95  | 10,50                    |
| 1990 | 65,81                      | 58,58   | 7,23  | 12,34                    |
| 2000 | 54,37                      | 45,97   | 8,41  | 18,28                    |
| 2010 | 50,69                      | 40,59   | 10,10   | 24,88                    |
| 2020 | 48,79                      | 35,80   | 12,99   | 36,28                    |
| 2030 | 50,15                      | 31,93   | 18,22   | 57,08                    |
| 2040 | 52,96                      | 29,58   | 23,39   | 79,08                    |
| 2050 | 57,87                      | 28,15   | 29,72   | 105,56                   |

Fonte: Batista et al. (2008, p.89).

O Índice de Envelhecimento mostra a razão entre o número de pessoas com 65 anos ou mais e o número de pessoas com menos de 15 anos, multiplicado por 100. Assim, de acordo com os dados do IBGE (2004) demonstrados na Tabela 1, em 2050, no Brasil, a estimativa do número de idosos será superior ao dos jovens. Segundo a Tabela 1, para cada 100 jovens com menos de 15 anos haverá 105 idosos.

Além da Razão de Dependência e do Índice de Envelhecimento da população brasileira, os dados da Tabela 2 demonstram a importância que a Previdência Social desempenha na redução da pobreza no Brasil. Em 2005, os benefícios previdenciários e assistenciais da seguridade social na renda no total dos idosos brasileiros, representavam 66,5% do total da renda. Considerando os idosos com mais de 80 anos, essa importância, ou participação relativa sobre o total da renda, atinge 82,75%, demonstrando o importante impacto dos benefícios<sup>4</sup> previdenciários e assistenciais nas condições de vida dos idosos. Quanto maior a faixa etária, maior é a participação relativa dos benefícios previdenciários e assistenciais na renda total dos idosos.

Tabela 2 - Brasil: Distribuição dos idosos (60 anos e +) por fonte de renda e faixa etária em 2005 (%)

| <b>Faixa etária</b> | <b>Trabalho</b> | <b>Benefícios Previdenciários e Assistenciais</b> | <b>Programas de Transferência de Renda (*)</b> | <b>Outras Rendas (**)</b> | <b>%</b> |
|---------------------|-----------------|---|--|---------------------------|----------|
| 60 a 64             | 41,65           | 51  | 0,11   | 7,24                      | 100      |
| 65 a 69             | 22,62           | 68,05   | 0,08   | 9,25                      | 100      |
| 70 a 74             | 15,64           | 73,99   | 0,06   | 10,3                      | 100      |
| 75 a 79             | 13,22           | 77,63   | 0,04   | 9,11                      | 100      |
| 80 +                | 7,31            | 82,75   | 0,04   | 9,9                       | 100      |
| Total               | 24,55           | 66,53   | 0,08   | 8,84                      | 100      |

\*Programas de Transferências de Renda: rendas oriundas de programas como o Bolsa Família e os programas que foram unificados e que à época operavam pagamentos com Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e auxílio-gás, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e programas similares dos governos estaduais e municipais.

\*\* Outras Rendas: aposentadorias e pensões oriundas do sistema privado, aplicações financeiras, aluguéis, doações e outros.

Fonte: Batista et al. (2008, p.89).

(4) Os benefícios previdenciários se subdividem em aposentadoria (por idade, tempo de contribuição, invalidez e especial); pensão (por morte); auxílios (doença, acidente e reclusão) salários (família e maternidade) e assistenciais (renda mensal vitalícia e amparo assistencial).



Além do envelhecimento populacional e da grande importância que os benefícios previdenciários têm na renda dos idosos, e, por consequência, na sua qualidade de vida, as projeções ainda indicam, segundo IPEA (2006), que a taxa de indigência<sup>5</sup> da população idosa (com mais de 60 anos) no Brasil saltaria de 2,4% para 44,6% caso fosse excluída, da renda total dos idosos, a renda advinda dos benefícios previdenciários e assistenciais e dos Programas de Transferência de Renda (PTR). Em outra simulação, considerando o percentual de idosos em situação de pobreza<sup>6</sup>, a exclusão da renda advinda dos benefícios previdenciários e assistenciais e dos PTR na renda destes idosos, ampliaria a taxa de idosos em situação de pobreza de 11,1% para 59,6% do total de idosos. São estes números que mostram os avanços da Carta Magna de 1988, na área de direitos sociais, instituindo o conceito de Seguridade Social, como um sistema integrado e que engloba a previdência social, a assistência social e a saúde, conforme já referido na segunda seção.

## INVERSÃO DA PIRÂMIDE POPULACIONAL E GASTOS PÚBLICOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

150

O novo padrão demográfico estimado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008) prevê uma elevação na proporção de idosos dos atuais 9,98% para 18,70% em 2030, e para 29,75% em 2050. Conforme demonstrado na Seção 3, a Previdência Social tem desempenhado papel crucial no combate à pobreza e à exclusão social dos idosos no Brasil. Esse cenário aponta para a necessidade de análise do financiamento das políticas de proteção social bem como a perspectiva de mudanças na atuação do Estado nas áreas sociais, sobretudo com políticas voltadas à terceira idade.

Nesta seção, objetiva-se demonstrar o comportamento do gasto público da União desde 2000, com destaque às áreas sociais, em especial à Previdência Social e os desafios que se impõem diante desse contexto, identificando a necessidade de redefinição da política de priorização dos gastos públicos não só na função Previdência Social, mas também uma análise comparativa das demais funções sociais que vêm se destacando na execução das políticas públicas do governo federal desde o ano 2000.

O sistema previdenciário no Brasil divide-se em três regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); o Regime Próprio dos Servidores Públicos

(5) Indigência: idosos que vivem em domicílios com renda per capita mensal abaixo de um quarto (1/4) de salário mínimo nacional.

(6) Pobreza: idosos que vivem em domicílios com renda per capita mensal abaixo de meio (1/2) salário mínimo nacional.

(RPPS); e a Previdência Complementar (privado). Além disso, em abril de 2012 foi instituído o Regime de Previdência Complementar para o Servidor Público Federal<sup>7</sup>, o qual estabelece aposentadoria pelo teto do RGPS com complementações feitas através das entidades fechadas de previdência complementar a serem criadas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Do ponto de vista da execução do gasto público, a Carta Magna de 1988<sup>8</sup> estabelece que o Poder Executivo deve elaborar três orçamentos anuais, o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas da União e o orçamento da Seguridade Social (saúde, assistência e previdência social)<sup>9</sup>. Esse sistema integrado da Seguridade Social passou a ser financiado pelas receitas tributárias vinculadas conforme previsto na Carta Magna<sup>10</sup>, contribuições especiais e outros tributos especificados, além das receitas previdenciárias específicas advindas de contribuições patronais e de trabalhadores.

Na análise dos gastos da União utilizou-se a classificação funcional da despesa conforme estabelece a Portaria nº 42/1999, do Ministério de Orçamento e Gestão. A partir dessa classificação por funções, a despesa foi agregada em quatro categorias: Gastos com Capital Financeiro, com Capital Produtivo, Sociais e Outros, conforme demonstrado no Quadro 1. Também utilizou-se a classificação de gastos por grupos de natureza de despesa. Foi utilizada a base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para o período de 2000 a 2012 e atualizados a preços de 1º de janeiro de 2013, pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI).

(7) A Lei nº 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais, fixou o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência; autorizou a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).

(8) Conforme § 5º do Art. 165 da Carta Magna de 1988: “A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” (BRASIL, 1988).

(9) Segundo Gentil (2007) esta separação entre os orçamentos não ocorre de fato, dificultando a análise dos orçamentos (Fiscal e da Seguridade Social), como importantes instrumentos de análise das opções de política econômica, pois abrange a atuação fiscal do Estado de uma forma ampla.

(10) Há um debate na literatura sobre *déficit versus superávit* da previdência Social no Brasil. Segundo parte da literatura, ao contrário do apontado pelas fontes oficiais, a previdência não apresenta déficit. O Déficit que o Governo aponta decorre da não contabilização das receitas vinculadas à seguridade social conforme estabelece a CF/1988.

Quadro 1 - Classificação Funcional da Despesa e por Grupo de Despesa

| <b>Gastos com capital Produtivo</b> | <b>Gastos Sociais</b>    | <b>Gastos com Capital Financeiro</b> | <b>Outros</b>           |
|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|-------------------------|
| 18 - Gestão Ambiental               | 8 - Assistência Social   |                                      | 01- Legislativa         |
| 19 - Ciência e Tecnologia           | 9 - Previdência Social   |                                      | 02 - Judiciária         |
| 22 - Indústria                      | 10 - Saúde               |                                      | 3 - Essencial à Justiça |
| 23 - Comércio e Serv.               | 17 - Saneamento          |                                      | 4 - Administração       |
| 24 - Comunicações                   | 11 - Trabalho            |                                      | 5 - Defesa Nacional     |
| 25 - Energia                        | 12 - Educação            | 28 - Encargos Especiais              | 6 - Segurança Pública   |
| 26 - Transporte                     | 13 - Cultura             |                                      | 7 - Relações Exteriores |
|                                     | 14 - Direitos Cidadania  |                                      |                         |
|                                     | 16 - Habitação           |                                      |                         |
|                                     | 15 - Urbanismo           |                                      |                         |
|                                     | 20 - Agricultura         |                                      |                         |
|                                     | 21 - Organização Agrária |                                      |                         |
|                                     | 27 - Desporto e Lazer    |                                      |                         |

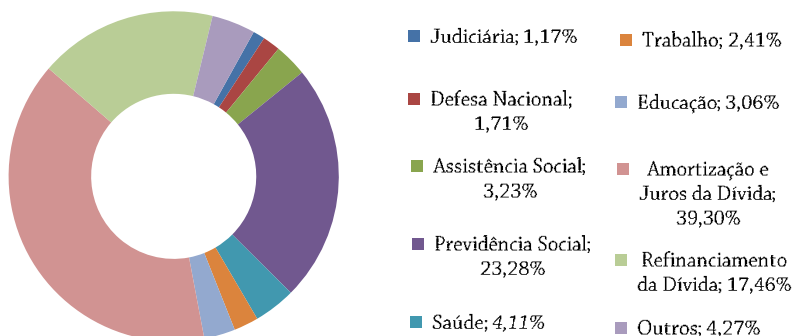
Fonte: Elaboração própria feita a partir de Brasil (1999) e critérios definidos pelos autores.

No Gráfico 1, verifica-se que, em 2012, do total de gastos da União, 56,76% foi destinado para o capital financeiro na forma de amortização, juros e refinanciamento<sup>11</sup> da Dívida Pública, representando 22,08% do PIB.

A segunda maior fatia dos gastos foi alocada na Função Previdência Social, atingindo 23,28% do total do gasto da União, o equivalente a 9,05% do Produto Nacional. Na sequência os gastos com Saúde, Assistência Social, Educação e Trabalho estão entre os mais importantes, representando 4,11%, 3,23%, 3,06% e 2,41% respectivamente. Os gastos com as funções Defesa Nacional e Judiciário acusam uma participação relativa inferior a 2% do total do gasto da União. As demais funções, somadas, representam 4,27% do total de gastos.

(11) O refinanciamento da dívida pública não implica dispêndio efetivo; no entanto, o mesmo deve ser considerado por que representa uma parte importante da execução do Orçamento Geral da União (OGU), demonstrando uma forma de priorização do gasto. Parte dos analistas de finanças públicas que se manifesta preocupada com os “excessivos” gastos da União, especialmente com previdência e assistência social e pessoal, desconsidera em suas análises o refinanciamento da dívida, não mostrando a realidade da execução orçamentária, uma vez que esse critério obscurece a importância da esfera financeira na execução do OGU.

Gráfico 1 – Gastos Totais da União – 2012 - % por Função



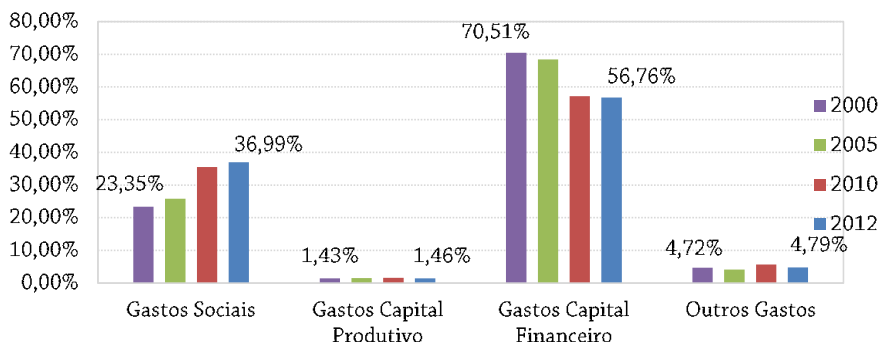
Fonte: Elaboração própria a partir de SIAFI – STN/CCONT/GEINC (2014).

O dispêndio financeiro (juros, amortização e refinanciamento) da União representa a parcela mais significativa sobre o total do gasto da União. Ao adotarmos a classificação dos gastos por função, ficam evidenciados os reflexos da política macroeconômica sobre a execução do gasto público. Desde os anos 1990, as políticas adotadas para o controle inflacionário, entre elas o mecanismo de âncora cambial e a elevação das taxas de juros, geraram uma série de reflexos na composição da dívida pública brasileira. Tanto a escassez de moeda, quanto a necessidade de atração de capitais externos para compensarem os desequilíbrios provocados pela taxa de câmbio trouxeram como consequência a elevação da dívida pública interna e do gasto público via pagamento de juros. A título de exemplo, vale notar que, em 1994, os gastos com capital financeiro (juros, amortização e refinanciamento) estavam na casa de 24% do total de gastos da União, e no ano 2000 atingiram 70,5%. Teixeira e Pinto (2012) afirmam que, apesar das mudanças ocorridas nos últimos anos, a manutenção de patamares elevados da taxa de juros nos anos 2000 e o alto dispêndio com o capital financeiro demonstram que o Estado ainda mantém-se altamente ligado ao setor financeiro, não conseguindo romper com tal influência no bloco de poder<sup>12</sup>. Dada a elevada participação dos gastos financeiros no total dos

(12) Segundo Teixeira e Pinto (2012, p. 918), o bloco no poder pode ser definido como “uma unidade contraditória entre distintas classes e/ou frações de classes sob a hegemonia em seu interior de uma dessas frações ou classes, em suas relações com o Estado capitalista.” E “[o] bloco no poder é formado pelas classes (e frações) que ocupam o lócus da dominação da luta política de classes, ou seja, que têm áreas de poder (centro de poder = poder real) no seio do Estado” (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 919). Genericamente pode-se dizer que o bloco no poder é um conjunto de classes dominantes que estão em constante disputa de poder dentro do lócus decisório do estado. Para uma definição mais abrangente sobre o conceito

gastos públicos e, de outro lado, ao se verificar que vem sendo adotada uma agenda desenvolvimentista<sup>13</sup>, o Gráfico 2 evidencia um paradoxo e uma dificuldade no que tange à sustentabilidade destas políticas, apesar de os dados demonstrarem que, no período, houve redução na participação relativa dos gastos com capital financeiro vis-à-vis gastos sociais.

Gráfico 2 – Execução do Gasto Total da União por Grupos de Funções



Fonte: Elaboração própria a partir de SIAFI – STN/CCONT/GEINC (2014).

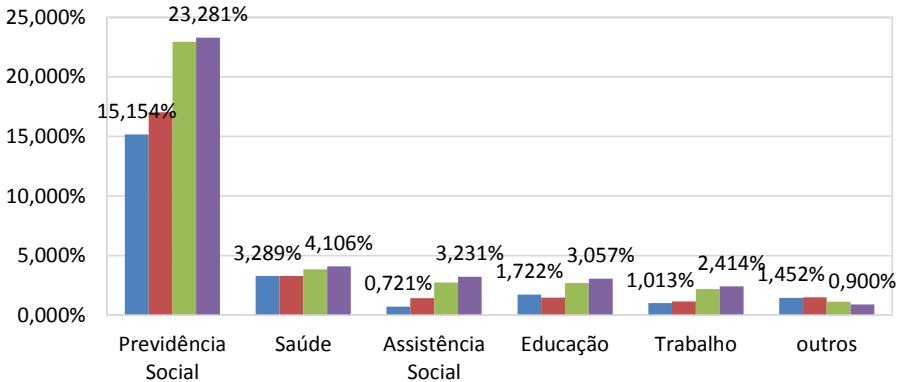
No Gráfico 3, demonstra-se a distribuição do total de gastos sociais na execução dos gastos totais da União. A Função Previdência Social absorve 23,28% (Gráfico 1) do total de gastos da União e aproximadamente 63% (Gráficos 1 e 2) do total dos gastos sociais. Essa informação é relevante na medida em que mostra a dimensão e a priorização dada à Função Previdência Social no país. De acordo com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (SIAFI, 2014), em 2012, os gastos com a Previdência Social, isoladamente atingiram R\$ 398 bilhões, ficando como a segunda maior despesa por função, atrás dos gastos com a dívida pública. Fica facilmente demonstrado o crescimento relativo de 58% dos gastos com as funções sociais no período de 2000 a 2012 (Gráfico 2). A função Previdência Social, por sua vez, apresentou um crescimento de aproximadamente 54% em termos reais, no mesmo período (Gráfico 3). Ainda assim, considerando que os gastos com amortização, juros e refinanciamento da dívida pública atingiram a cifra de R\$ 971 bilhões em 2012, a previdência social representa apenas 40,08% do total gasto

de bloco no poder, ver Teixeira e Pinto (2012) na íntegra.

(13) Sobre a retomada de um Estado com agenda desenvolvimentista a partir dos Governos Lula (2003-2010) ver Bastos (2012); Bresser-Pereira e Theuer (2012); Carneiro (2012); e Diniz (2011).

com a dívida pública. Evidencia-se claramente, portanto, a ampla supremacia da financeirização na composição dos gastos governamentais.

Gráfico 3 – Participação dos Gastos Sociais no Gasto Total da União (% por função)



Fonte: Elaboração própria a partir de SIAFI – STN/CCONT/GEINC (2014).

A partir dos anos 2000, observa-se uma mudança do perfil da dívida, decorrente, em parte, da política de ampliação dos prazos de vencimento dos títulos públicos e da redução do montante atrelado a indexadores mais voláteis. Nesse sentido, dados da STN (2009), apontam que, de 2003 a 2008, houve crescimento do volume dos títulos prefixados, de 9,5% para 29,9% no estoque da dívida (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009). O movimento inverso ocorreu com os títulos indexados à SELIC, cuja participação reduziu de 46,5% para 32,4%, reduzindo assim o impacto de uma elevação da SELIC sobre os gastos da União, na forma de juros.

A redução da quantidade de títulos atrelados à SELIC leva a uma maior autonomia do Estado na gestão da política macroeconômica, visto que o manuseio da política monetária terá menor impacto na execução dos gastos públicos, podendo, em dadas circunstâncias, deslocar parte dos dispêndios alocada no Capital Financeiro para o Capital Produtivo. A opção por manter a estabilidade macroeconômica, sem realizar rompimentos abruptos contribui, ainda que lentamente, para uma desejada redução dos gastos com a financeirização. No entanto, essa redução (Gráfico 2) ainda se mostra insuficiente para enfrentar desafios do Estado diante das mudanças do padrão demográfico e do crescimento das despesas previdenciárias, as quais têm representado redução da pobreza e da exclusão social do população idosa, conforme demonstrado na seção 3. Diante disso, alternativas para viabilizar

o financiamento dos gastos previdenciários crescentes não se enquadram apenas com reformas institucionais da Previdência Social no Brasil.

Segundo Teixeira e Pinto (2012), a redução da taxa SELIC no início do governo Dilma (2011-2014) pode representar indício em direção a uma ruptura no bloco no poder devido aos efeitos da crise, ao reforçar a ideia de que o modelo econômico dos anos 1990 não é mais adequado aos países em desenvolvimento.

As mudanças nas relações entre o sistema financeiro e o Estado brasileiro (política monetária menos ortodoxa com redução mais rápida da Selic, redução dos juros dos bancos públicos etc.) ficaram mais claras no governo Dilma e expressam a ruptura da hegemonia do segmento bancário-financeiro no bloco no poder. Isso não significa dizer que o segmento irá deixar de obter elevadas taxas de lucro, mas que (i) ele já não tem a capacidade alcançar seus objetivos por cima dos outros interesses dos demais segmentos do bloco no poder e fora dele e que (ii) tem menor influência na condução do padrão de acumulação brasileiro (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 935).

Paralelamente às políticas públicas voltadas à proteção social (previdência, assistência e saúde), o governo vem buscando implementar políticas de promoção social, com vistas a crescimento de emprego e renda, através de medidas que garantam a inserção de jovens no mercado de trabalho. Conforme o Gráfico 3, o gasto com a função Trabalho em 2012, absorveu apenas 2,41% do total de gastos da União, e o dispêndio com educação atingiu 3,06% do total gasto, a despeito da política educacional de ampliação de vagas e inserção de jovens através de programas como o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a criação de novas universidades federais desde 2003<sup>14</sup>.

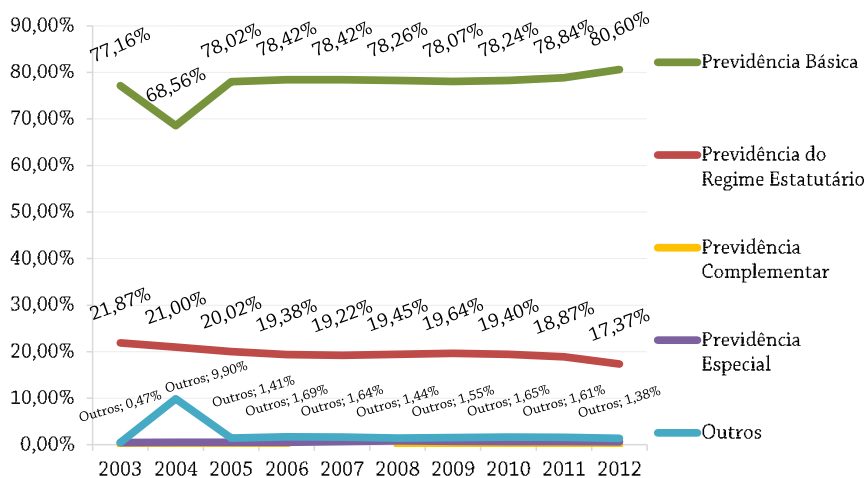
Conforme demonstrado nos Gráficos 2 e 3, a distribuição dos gastos destinados à área social chega hoje a representar 36,99% do total do gasto em 2012, percentual superior aos 23,35% do ano 2000. Esse aumento da participação relativa ocorreu, principalmente, nas funções Previdência, Saúde, Assistência Social, Educação e Trabalho. A série “Outros” (Saneamento, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Agricultura, Organização Agrária e Desporto e Lazer) representa menos de 1% dos gastos da União em 2012. Destaque-se que, das funções compreendidas em “Outros”, somente Saneamento, Cultura e Urbanismo não apresentaram redução na participação de 2000 para 2012.

---

(14) Segundo o MEC, como resultados do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais foram criadas 14 (de 44 para 59) Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e 104 novos campi, representando um acréscimo no número de vagas de 111% no período de 2003 a 2012. Informações disponíveis em: [http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=100&Itemid=81](http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=81). Acesso em: 28 mai. 2013

No Gráfico 4, demonstra-se, ainda, uma divisão por subfunção<sup>15</sup> da função Previdência Social. A partilha dos 23,28% da previdência no total do gasto da União (Gráfico 3) demonstra que, do total do gasto na função Previdência Social, 80,60% destina-se ao RGPS; 17,37% ao RPPS e, a Previdência Complementar e Especiais absorvem o restante, 2,03%.

Gráfico 4 - Evolução das Subfunções da Função Previdência Social (Valores Relativos)



Fonte: Elaboração própria a partir de SIAFI – STN/CCONT/GEINC (2014).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro marco institucional voltado à proteção social no Brasil data de 1543. No entanto, a Constituição Federal de 1988, representa o marco jurídico que contextualiza as atuais políticas sociais, ao introduzir o conceito de Seguridade Social como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Assim, do ponto de vista formal, a referida Carta Magna criou as condições para implantar políticas públicas em duas frentes: a proteção social (previdência, saúde e assistência) e a promoção social (educação, trabalho e renda, desenvolvimento agrário e cultura).

(15) De acordo com a Portaria nº 42/1999 do Ministério de Orçamento e Gestão (BRASIL, 1999).



As alterações do padrão demográfico no Brasil e a ampliação dos benefícios previdenciários garantidos pela Constituição de 1988 indicam participação crescente dos gastos na função Previdência sobre o total de gastos da União, tendo se ampliado de 15,15% em 2000, para 23,28% do total do gasto da União, em 2012, conforme demonstrado no Gráfico 3. De outro lado, os dados apontam que a Previdência Social desempenha relevância significativa na redução da pobreza e exclusão social. Segundo IPEA (2006), caso fosse excluída da renda total dos idosos, a renda advinda dos benefícios previdenciários e assistenciais e dos PTR – Programas de Transferência de Renda a taxa de indigência da população idosa no Brasil saltaria de 2,4% para 44,6%. Em outra simulação, excluindo os mesmos benefícios e os PTRs da renda do idosos a taxa dos idosos em situação de pobreza se ampliaria de 11,1% para 59,6%. São esses dados que mostram os avanços da Carta Magna de 1988 na área de direitos sociais, instituindo o conceito de Seguridade Social como um sistema integrado, que engloba a previdência social, a assistência social e a saúde.

No entanto, mantida a atual política de priorização do gasto público, centrada na financeirização, combinada com a política de distribuição de renda sob a ótica do dispêndio público e diante do aumento da população idosa no Brasil, evidenciam-se grandes dificuldades no que se refere à sustentabilidade dessas políticas, apesar de os dados demonstrarem que no período houve redução na participação relativa dos gastos com capital financeiro *vis-à-vis* os gastos sociais e de reformas no sistema previdenciário já terem sido implementadas no Brasil. Diante desse quadro, um dos desafios do Estado brasileiro, além das alterações na política macroeconômica, passa pela implementação de políticas de redução de desigualdades sociais sob a ótica da receita, ou seja, através da implementação de tributação progressiva, um eficaz instrumento de distribuição de renda, utilizado por todos os países desenvolvidos. Este é o desafio da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Pedro Paulo Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.21, dez. 2012, p. 779-810. Número especial. Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/index.php/revista-economia-e-sociedade>>. Acesso em: 18 ago. 2014

BATISTA, A. S. et al. **Envelhecimento e Dependência**: Desafios para a Organização da Proteção Social. Estudo.. Brasília: Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social, 2008. Coleção Previdência Social, v. 28.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Capítulo II Da Seguridade Social, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 01/02/2014,

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. SESu/DIFES. **Reuni 2008** – Relatório de Primeiro Ano. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2069&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2069&Itemid=)>. Acesso em: 14 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Despesa da União por Grupo de Natureza** – 1980 a 2014. Disponível em; [www.tesouro.fazenda.gov.br/.../28b69749-88f5-4af5-84f2-79da3766ac](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/.../28b69749-88f5-4af5-84f2-79da3766ac). Acesso em: 14 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 1999. Disponível em: <[ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/P42\\_MPOG\\_14-04-1999.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/P42_MPOG_14-04-1999.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, Campinas, Unicamp, v.21, dez. 2012, p. 811-829. Número especial. Disponível em < <http://www.eco.unicamp.br/index.php/revista-economia-e-sociedade>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

CARNEIRO, Ricardo. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, dez. 2012, p. 749-778. Número especial. Disponível em < <http://www.eco.unicamp.br/index.php/revista-economia-e-sociedade>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

DINIZ, Eli. É Possível um Novo Modelo de Estado Desenvolvimentista no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, – n. 1, Brasília, IPEA, 2011, p. 17-21.

GENTIL, Denise Lobato. **A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil**: uma análise financeira do período 1990 – 2005. In: CONGRESSO TRABALHISTA BRASILEIRO, 2007, Brasília, Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. 30 p. Disponível em: <[http://criticaeconomica.files.wordpress.com/2007/08/microsoft-word-artigo\\_para\\_congresso\\_trabalhista.pdf](http://criticaeconomica.files.wordpress.com/2007/08/microsoft-word-artigo_para_congresso_trabalhista.pdf)>. Acesso: 5 jan. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o período 1980-2050**. Revisão: 2008. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2008/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/)>. Acesso em: 04 jan. 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise** n. 12, 2006, p. 26-40. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/03\\_seguridade\\_social12.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/03_seguridade_social12.pdf)>. Acesso em: 04 jan. 2014.

SILVA, A. C. CARVALHO, L. O. MEDEIROS, O. L. (Orgs.) **Dívida Pública**: A Experiência Brasileira. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial, 2009. 502 p. Disponível em: <[http://www3.tesouro.gov.br/divida\\_publica/downloads/livro/livro\\_eletronico\\_completo.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2014.

SIAFI – STN/CCONT/GEINC - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. Séries Históricas. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/series-historicas>>. Acesso em 18 ago. 2014

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, dez.. 2012, p.909-941. Número especial. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

UNITED NATIONS. **World Population Prospects**: The 2006 Revision. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. Highlights. New York: United Nations, 2007.

# GESTÃO DO TRABALHO E DIREITO UNIVERSAL À SAÚDE: ELEMENTOS PARA ANÁLISE

JANICE DORNELLES DE CASTRO

*Professora na Faculdade de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-doutoramento na Escola de Sociologia e Políticas Públicas do Instituto Universitário de Lisboa.*

MARIA ELIZABETH DINIZ BARROS

*Socióloga pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo.*

PATRÍCIA TAVARES RIBEIRO

*Doutorado em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Pesquisadora Adjunta da Fundação Oswaldo Cruz, Brasil.*

## INTRODUÇÃO

A garantia do direito à saúde alcançou posição de destaque na agenda política mundial, determinando a criação de uma área de produção de conhecimento em relação à gestão do trabalho nos sistemas universais de saúde na história recente. A necessidade de dispor de profissionais em número suficiente e com a formação adequada para atender a demanda por cuidados à saúde em sistemas que objetivam cobertura universal é um problema que deve ser resolvido na regulação da produção social de saúde. Os estudos apontam alguns temas que devem ser estudados se o objetivo dos governos for a adoção de políticas públicas eficientes e equitativas. Entre eles, destacam-se o planejamento da formação de trabalhadores, o comportamento do mercado de trabalho em saúde, as condições do trabalho em saúde, o (re)conhecimento das mudanças demográficas e da transição epidemiológica em curso, o mapeamento e desenvolvimento de intervenções voltadas para áreas desassistidas no interior dos países e na periferia das grandes cidades, e, por fim, as perspectivas conceituais e a correspondente operacionalização do direito à saúde.

O presente estudo, de caráter exploratório, tem o propósito de reunir elementos teórico-metodológicos para a análise da gestão do trabalho em saúde no Brasil, com vistas a identificar a contribuição desse campo de atuação governamental na garantia da universalidade e gratuidade do atendimento do sistema nacional de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme determinam a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional.

Para isso, procedeu-se à revisão bibliográfica de artigos, relatórios e livros publicados, nos últimos anos, por agências internacionais que tratam do tema, especialmente da Organização Mundial de Saúde (OMS), do Banco Mundial e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), além de órgãos governamentais brasileiros como o Ministério da Saúde e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Além disso, foram levantados e revisados artigos publicados em revistas das áreas de economia, administração pública, saúde pública. Com esse objetivo, em sua primeira parte, sistematiza estudos que abordam as tendências internacionais presentes no cenário da gestão do trabalho em sistemas universais de saúde. Na segunda parte, apresenta o cenário brasileiro, em suas especificidades e principais desafios. Assim, pretende-se contribuir para o debate público e produção de respostas e soluções pelos governos e pela sociedade a esse campo de problemas, em que “o ser humano é a medida de todas as coisas”.

## GESTÃO DO TRABALHO EM SAÚDE: O DEBATE INTERNACIONAL

De acordo com Almeida (1997), a crise fiscal que marcou diversos países nos anos 1990 levou à rediscussão da política de serviços de saúde buscando alternativas de redução de gastos orientadas pelo planejamento das necessidades de mão de obra e pelo volume de recursos públicos mobilizados, que afetaram diretamente a força de trabalho setorial. Essa temática foi tratada em documentos institucionais de organizações internacionais a partir da segunda metade da década dos 2000, no contexto do debate sobre a cobertura universal/sistemas universais de saúde.

Em 2006, a Organização Mundial da Saúde apresentou em seu documento *The World Health Report 2006* (WHO, 2006, p.6) uma estimativa da densidade mínima de trabalhadores em saúde (médicos, enfermeiras e parteiras) necessária para garantir uma elevada cobertura da assistência aos nascimentos e imunização de sarampo, como sendode 2,28 profissionais por 1.000 habitantes. Naquele ano, 57 países não alcançavam essa marca. Seriam necessários mais 4,3 milhões de trabalhadores em saúde – o que passou a ser o principal objetivo no âmbito internacional. Tal indicador, entretanto, foi considerado falho, por tratar da cobertura de apenas duas áreas e por não levar em consideração muitas outras necessidades dos sistemas de saúde, especialmente aquelas relacionadas com a má distribuição geográfica, e de temas como a capacitação inadequada dos profissionais, a baixa produtividade e a dificuldade de acesso (COMETTO; WITTER, 2013, p. 881; WORLD BANK, 2009).

Em 2009, o Banco Mundial em seu documento *Working in Health* revisou a literatura, examinou os dados disponíveis e realizou estudos aprofundados em Zâmbia, Quênia, Ruanda e na República Dominicana, países com contextos macroeconômicos e fiscais muito diferentes e com práticas de gestão de recursos humanos também muito diversas. Os resultados, contemplando lacunas identificadas no documento anterior, apontaram o importante papel que os trabalhadores em saúde têm para a garantia do aumento do acesso aos serviços de saúde e o forte vínculo existente entre o número de trabalhadores em saúde, a quantidade de serviços ofertada e os resultados ou indicadores de saúde em um país. Reforçaram também, a importância de considerar outras questões que afetam a qualidade dos serviços e a produtividade dos trabalhadores, como a adequada distribuição geográfica e o correto mix de capacitações desses profissionais.

O estudo destaca ainda que, como o setor público é o mais importante provedor de serviços de saúde – e, conseqüentemente, o maior empregador –, torna-se relevante a discussão sobre sua capacidade de planejamento, financiamento, regu-

lação dos mercados de trabalho e formação de profissionais adequados (WORLD BANK, 2009, p.1). No entanto, afirma que o bom desempenho nessas funções é limitado pela insuficiente capacidade para treinar os profissionais, a decisão de profissionais formados de não trabalhar na área da saúde, a migração e, o mais relevante, os limites estabelecidos aos gastos governamentais com salários derivados de políticas fiscais restritivas.

Analisando o processo de orçamentação dos gastos com saúde, de recrutamento e gestão dos trabalhadores, o *Working in Health* critica as políticas restritivas impostas pelo Fundo Monetário Internacional, indicando que podem ter afetado os indicadores de saúde dos países (WORLD BANK, 2009, p.2). Além disso, aponta o descompasso existente entre a necessidade e a efetiva contratação de profissionais, a importância da descentralização e da predefinição dos locais da contratação de trabalhadores, como forma de garantir mão de obra em locais remotos e com dificuldades de acesso.

A alegada limitação financeira para ampliação dos sistemas de saúde, de acordo com Cometto e Witter (2013, p.882), tem origem no modelo de organização proposto em 2006 pela OMS, que preconiza 2,28 profissionais por 1000 habitantes, como referido anteriormente. Segundo o autor, para alcançar esse objetivo alguns países teriam que gastar 50% de seu PIB. Além disso, o modelo considera apenas médicos, enfermeiros e parteiros, mas sabemos que trabalhadores de nível médio, quando apropriadamente qualificados e bem gerenciados, são capazes de manter elevada qualidade da provisão de serviços dos sistemas de saúde com menor custo. Por isso, deve ser considerado, o custo-efetividade na expansão do sistema, garantindo um papel mais importante aos trabalhadores de nível médio, juntamente com a adoção de sistemas de gerenciamento e incentivos para garantir a cobertura universal em saúde. As principais mudanças que devem ocorrer nos países são em relação ao papel do setor público na organização do mercado de trabalho em saúde e a forma como os trabalhadores em saúde são treinados e gerenciados.

Para Cometto e Witter (2013), os seguintes fatores devem ser considerados para planejar a força de trabalho em sistemas universais de saúde:

- a) crescimento populacional e transição demográfica;
- b) aumento das doenças não transmissíveis com a correspondente mudança na demanda por cuidados de saúde;
- c) adaptação das capacitações dos trabalhadores em saúde às mudanças na demanda;
- d) densidade e capacidade de colaboração de outras profissões da saúde de forma ampliar o acesso e a equidade;

e) consideração do papel dos atores não estatais, que não tem sido adequadamente monitorados;

f) identificação de novos indicadores, que reflitam a diversidade das profissões da saúde, a equidade e as necessidades da população, incluindo a questão da distribuição geográfica.

Os autores também afirmam que é importante discutir o conceito de cobertura universal como sendo a garantia em todo o ciclo vital da prestação de uma quantidade considerada essencial de serviços de saúde, que, por sua vez, também irá garantir a produtividade humana e o progresso econômico.

Mais recentemente, o encontro da *Global Thematic Consultation on Health*, o *High Level Dialogue on Health in the Post-2015 Development Agenda*, realizado em Botswana, em março de 2013, teve como resultado o documento *Health Global Meeting Outcome Report*, que definiu uma agenda para desenvolvimento em saúde propondo a ampliação dos Objetivos do Milênio relativos à saúde no período 2015-2030, de modo que seja considerada a continuidade da provisão de cuidados (promoção, prevenção, tratamento, reabilitação, cuidados paliativos) e da prestação de serviços (serviços não pessoais, comunitários, e unidades de provisão de atenção primária, secundária e terciária), através de todas as fases da vida.

Segundo Campbell (2013), esses objetivos, que devem se orientar pela universalidade e pela equidade, implicam a estimativa de qual a força de trabalho em saúde será necessária em 2030, para uma cobertura efetiva, de um pacote de cuidados acordado como adequado para as necessidades dos pobres e ricos. Devem ser avaliadas e quantificadas as necessidades, verificando a disponibilidade de capital humano, recursos e possibilidades fiscais. Além disso, o autor afirma ser fundamental traduzir necessidade em um indicativo de quantidade de força de trabalho necessária. Scheil-Adlung (2013) igualmente argumenta que falhas no planejamento em relação ao número, qualificação, e distribuição da força de trabalho em saúde diminuem a viabilidade, aceitabilidade, acessibilidade, e qualidade dos serviços de saúde, o que torna a garantia de condições decentes de trabalho, oportunidades de treinamento e perspectivas profissionais, elementos essenciais ao profissional de saúde.

Contudo, os sistemas de informações sobre trabalhadores em saúde são, em geral, falhos, levando a sérias limitações no planejamento e na definição das políticas. Esses sistemas deveriam ser simples e fáceis de utilizar. Boerma e Siyam (2013) sugerem que sejam utilizadas informações como o número daqueles que entram e saem de instituições formadoras, o de trabalhadores, o de aposentadorias, o local de trabalho, a distribuição geográfica, e sugere ainda, que a avaliação do desempenho seja feita através das competências e da produtividade (BOERMA; SIYAM, 2013).



No que se refere ao mercado de trabalho para a saúde, a revisão das principais características de 26 modelos de projeção desse mercado, em 18 países da OCDE, foi objeto de um estudo conduzido por Ono publicado em 2013 (ONO; LAFORTUNE; SCHOENSTEIN, 2013). O foco principal dos modelos analisados é o trabalho médico, embora alguns deles incluam o trabalho de enfermagem. Segundo o autor, esses modelos não são conclusivos pois, em sua maioria, analisam apenas as tendências demográficas e não incluem outras variáveis do lado da oferta, como os padrões de aposentadoria. Alguns buscam analisar os vínculos dos gastos com saúde e as projeções de futuro, avaliando se diferentes padrões de gasto, levam a diferentes cenários, ou ainda, consideram como a substituição horizontal (especialistas X generalistas) e vertical (médicos X pessoal de nível médio) afetam o mercado. O estudo considera que o planejamento é fundamental, especialmente em função do tempo e do custo para formar profissionais da área da saúde. Propõe que sejam avaliadas a oferta e a demanda por trabalhadores, das diferentes categorias, para o curto e o longo prazos. O planejamento é mais importante e mais complexo, nos casos daqueles países com orçamentos reduzidos, quando essa condição é associada a alterações nas necessidades de saúde.

Outra ordem de problemas foi identificada por Ono, Lafortune e Schoenstein (2013) e resulta de fatores cíclicos que alteram a demanda por determinados profissionais no curto prazo, ou ainda, de fatores estruturais que modificam a demanda no longo prazo. O estudo afirma que esses modelos não são exatos, pois são embasados numa série de presunções, entre elas as variações entre oferta e demanda, as mudanças econômicas e nos serviços de saúde. Além disso, apresentam limites claros, o principal deles o fato de que os modelos de projeção do mercado do trabalho em saúde partem do pressuposto que existe *equilíbrio entre oferta e demanda* para as diferentes categorias de trabalhadores de saúde, portanto não consideram a existência de falta ou excesso de profissionais.

No entanto, a crise econômica de 2008 levou à reavaliação dessa situação, pois se a demanda por médicos e enfermeiras cresceu mais que a oferta até a crise – fazendo com que até então a recomendação das políticas fosse de aumentar o número de médicos e enfermeiros treinados –, a atual preocupação, segundo aquele autor, é existência de um número de médicos e enfermeiros maior que a capacidade de absorção pelos sistemas de saúde submetidos a restrições financeiras. A maioria dos modelos *não inclui salários*. No entanto, os salários ou formas de pagamento influenciam, tanto do lado da oferta, pela atração de novos profissionais, quanto do lado da demanda, uma vez que salários ou pagamentos representam uma parcela significativa dos gastos com saúde e repercutem sobre o número e o mix de trabalhadores que poderão ser empregados em circunstâncias de restrição orçamentária.

Algumas tentativas de vincular as projeções de necessidade de força de trabalho com gastos em saúde foram feitas e, nesses casos, os modelos focaram nas necessidades de *reposição* de mão de obra – o fluxo de aposentadoria e entrada de novos profissionais –, que nem sempre correspondem às modificações das necessidades em saúde. Utilizaram os indicadores de uso dos serviços para determinar a necessidade de força de trabalho futura, pois existe dificuldade de utilizar outros indicadores das necessidades atuais e futuras, que dependem de julgamento normativo e muitas incertezas. Os modelos analisam cada grupo profissional isoladamente – modelos multiprofissionais são mais complexos – e utilizam um conceito estreito de avaliação da produtividade, o de hora/trabalhador. Alguns modelos consideram que o aumento da produtividade ocorrerá em função de inovação tecnológica, e poucos deles consideram a distribuição geográfica dos profissionais. Ademais, existem importantes diferenças entre os países, relativas às prioridades e aos montantes de recursos alocados em força de trabalho em saúde.

Considerando esses achados, os autores indicam algumas recomendações aos países em relação ao planejamento do mercado de trabalho em saúde, que destacamos a seguir. Inicialmente, consideram que essa não é uma ciência exata, portanto necessita de atualizações regulares e que, como em todo planejamento, é necessário saber onde estamos para saber aonde ir, sendo fundamental a organização das informações. Ademais, recomendam que as projeções estejam focadas nas questões estruturais, uma vez que os empregos na área da saúde são menos sensíveis às crises econômicas (ONO; LAFORTUNE; SCHOENSTEIN, 2013, p.11), e existe um período longo de tempo entre a entrada dos estudantes na universidade e a entrada de profissionais no mercado de trabalho. Outras sugestões se referem à necessidade de mais atenção na questão da oferta, relacionada com as aposentadorias, já que as mesmas estão ocorrendo mais tarde e, ainda, que os modelos devem ser multiprofissionais e considerar a questão geográfica.

A distribuição geográfica de profissionais e a dificuldade de fixar médicos em áreas mais pobres ou distantes de grandes centros urbanos são questões que têm merecido atenção de muitos países e têm sido objeto de políticas públicas específicas. Os fatores que interferem na distribuição espacial dos profissionais de saúde são muitos, e a intervenção sobre grande parte deles está fora do espaço decisório setorial. Alguns dizem respeito às condições de trabalho e remuneração – características institucionais do sistema de saúde, vínculos profissionais, remuneração, possibilidades de progressão, oportunidades de conciliar atividades no setor público e no setor privado, possibilidade de realizar estudos de atualização ou aperfeiçoamento profissional, perspectivas de mobilidade profissional. Outros estão associados às possibilidades de usufruir de condições de vida consideradas mais confortáveis e mais características do universo urbano, incluindo condições de habitação, acesso à educação, lazer e cultura, e a intervenção sobre eles exige

políticas multissetoriais integradas e convergentes e, até possíveis instrumentos de localização compulsória do exercício profissional, por tempo determinado.

Alguns estudos evidenciam que o mero crescimento do número de profissionais não tem sido suficiente para superar o problema da desigualdade na distribuição de médicos. Estudo sobre a força de trabalho médica nos EUA, referido por Simoens (2004), aponta que o aumento na densidade média de profissionais no país, de 2.140 para 2.390 médicos por milhão de habitantes entre 1991 e 2001, não ocorreu de modo equivalente entre as regiões. Áreas metropolitanas tiveram aumento de 23% enquanto as não metropolitanas cresceram apenas 10% no período analisado, atenuando, porém mantendo, as desigualdades preexistentes.

Intervenções sobre esse quadro envolvem uma variedade de estratégias, e diversos estudos (CANTOR et al., 1996; SIMOENS, 2004; DUSSAULT; FRANCESCHINI, 2006; DOLEA; STORMONT; BRAICHET, 2010), identificaram ações em três dimensões: financeira, educacional e regulatória. Ainda que uma delas possa ser preponderante, a maior parte dos países combina políticas que interveem sobre as três dimensões. Remuneração diferenciada e incentivos financeiros para estimular o trabalho em áreas desassistidas são as formas mais frequentes adotadas pelos países que enfrentam o problema. No Canadá, a província do Quebec adota remuneração diferenciada entre regiões, variando entre 70% e 115% o percentual da taxa básica *Medicare* aplicado dependendo do local onde os médicos atuam, como forma de desestimular a concentração e induzir o trabalho em áreas remotas e regiões isoladas (SIMOENS, 2004). Alguns países cujos sistemas de saúde não realizavam provisão direta, como o Canadá e Nova Zelândia, introduziram regimes assalariados para o exercício profissional em áreas rurais. Também foi introduzida, nesses países e no Reino Unido, a garantia de uma renda mínima para os médicos que atuam em áreas onde a população é escassa. Mas, ao que indicam os estudos, medidas relacionadas à remuneração, ainda que importantes, não têm sido suficientes para a fixação de profissionais em áreas remotas.

Políticas destinadas a intervir sobre a dimensão educacional podem focalizar o recrutamento ou admissão preferencial de estudantes de medicina originários das áreas rurais ou desassistidas, a introdução nos currículos de componente obrigatório de prática nessas áreas, o financiamento de bolsas ou empréstimos que podem ser quitados com serviços em áreas remotas ou desassistidas e o financiamento para educação médica continuada. Medidas como a dispensa ao estudante de pagar o empréstimo se trabalhar em um hospital público ou em clínica de área rural por um determinado período de tempo (Japão), ou o fornecimento de bolsas de estudo ou reembolso de empréstimos a estudantes de medicina em troca de servir em áreas específicas (EUA) têm sido adotadas. A efetividade de políticas com esse propósito depende do contexto em que são implementadas e das condições

do mercado de trabalho. Sempre que houve possibilidade de inserção em condições mais satisfatórias, em áreas urbanas, os beneficiários desses mecanismos preferiram quitar seus débitos e abandonar os postos de trabalho nas áreas desassistidas, apontaram estudos realizados no Canadá e no México (SIMOENS, 2004). Medidas no âmbito regulatório que se destinam a estabelecer regras para a localização do exercício profissional e determinar o número máximo de médicos em atuação em cada localidade têm sido adotadas por diversos países e parecem ser mais efetivas para enfrentar a concentração. Alemanha, Áustria, Inglaterra, Austrália e EUA utilizam alguma forma de regulação que define que novos médicos somente recebem licença para trabalhar em locais onde não seja ultrapassado o número de médicos definidos para cada localidade.

O compartilhamento de funções tradicionalmente exercidas por médicos com outros profissionais de saúde também tem sido crescentemente adotado nos EUA e em países europeus (PULCINI et al., 2010). A atribuição de novas funções a enfermeiras iniciou-se nos EUA e culminou com a regulação dos papéis de *advanced practice nurse*, que tem como principais formas as de *Nurse practitioner* (NP) e *Clinical Nurse Specialist* (CNS). O NP é autorizado a desenvolver uma extensa gama de tarefas, desde a anamnese até diagnóstico e execução de procedimentos definidos, em diversas especialidades. Ao CNS, cabe a gestão de cuidados ao paciente, em articulação com o médico e integrando equipes multidisciplinares. A adoção dessas medidas de expansão de atribuições é, em geral, acompanhada da exigência de formação complementar, em nível de pós-graduação.

Outro recurso que tem sido crescentemente utilizado para assegurar a qualidade da atenção à saúde é a implementação de telemedicina e telessaúde, que correspondem ao uso de novas tecnologias para facilitar a comunicação profissional, a ação colaborativa, o apoio à formação profissional, a educação médica continuada e a ampliação do acesso a serviços e cuidados médicos especializados. O uso dessas ferramentas tem permitido viabilizar o acesso a especialistas, reduzindo a necessidade de locomoção para centros de referência; a melhoria na assistência primária em saúde; o aumento da disponibilidade de recursos para a educação médica e para informação em saúde a comunidades desprovidas de recursos e centros urbanos remotos, além de facilitar pesquisas, avaliações e gestão da saúde. No apoio assistencial, requer o desenvolvimento de sistemas complexos que assegurem a qualidade da atenção e a proteção da privacidade, entre outros requisitos. Canadá, Japão, Nova Zelândia e Estados Unidos da América têm se dedicado a desenvolver *softwares* e padrões de serviços que permitam maximizar as possibilidades de uso dessas tecnologias para ampliar acesso e cobertura dos sistemas de saúde. No Brasil, o Telessaúde tem se expandido gradualmente, envolvendo a implementação do Cartão Nacional de Saúde e do Centro de Informação Estratégica de Vigilância em Saúde (Cievs) bem como a integração do Telessaúde Brasil Redes com a Uni-

versidade Aberta do SUS (UNA-SUS) e com a Rede Universitária de Telemedicina (RUTE), vinculada à Rede Nacional de Ensino e Pesquisa do Ministério da Ciência e Tecnologia (BARROS, 2013).

## O TRABALHO EM SAÚDE NO BRASIL: ESPECIFICIDADES E DESAFIOS

Para discutir a política brasileira em relação ao planejamento e formação da força de trabalho em saúde, foram analisados legislação e documentos publicados pelo governo federal e dados relacionados à questão da força de trabalho em saúde. As questões que afetam os trabalhadores da saúde em nível mundial são as mesmas que afetam os trabalhadores brasileiros, desde que consideradas as especificidades históricas do desenvolvimento do Brasil e do Sistema Único de Saúde. De acordo com Campos, Machado e Girardi (2009, p.16), a carência persistente de mão de obra em saúde, especialmente de médicos, é um grave problema no país e parece haver uma relação entre a distribuição desses profissionais e a renda. Os primeiros diagnósticos dessa situação são da década de 1970, e, desde então, muitos programas com o objetivo de interiorização de médicos foram implantados, como o Projeto Rondon, o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS), e outros mais recentes, após a criação do SUS, como o Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde.

Nas décadas de 1980-90, o país passava por um período de grave crise fiscal e vulnerabilidade cambial, com hiperinflação e desorganização das finanças públicas, condições que afetaram a capacidade de investir e pagar dívidas. Como consequência, foi um momento em que houve maior influência das agências internacionais na definição das políticas do governo brasileiro, que assumiu a agenda da reforma do Estado, com a privatização de empresas, infraestrutura, a diminuição do funcionalismo público e de programas sociais, estabilização macroeconômica, globalização e investimento externo (COSTA; LAMARCA, 2013). Por outro lado, surgiam no mesmo período novas lideranças na arena política, representadas nos poderes legislativo, judiciário e nos entes federados – estados e municípios –, que foram responsáveis pela negociação dos interesses domésticos nessa agenda de reforma do Estado, especialmente em relação aos custos para os servidores públicos e aos benefícios difusos em nome da sociedade (COSTA; LAMARCA, 2013).

Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso como presidente (1995-1998), foi aprovado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), política de reestruturação do Estado e da força de trabalho, com

a separação das funções do Executivo como proprietário e prestador de serviços; a função do Estado fica limitada à regulação através de agências autônomas e a execução atribuída a organizações sociais (OSS). A Constituição Federal foi modificada através da Emenda Constitucional 19, de 1998, que permitiu o retorno do regime celetista para as autarquias e fundações. Foi ampliado o programa de privatização das empresas públicas iniciado pelo então presidente Collor em 1991, através das agências reguladoras independentes. Foram aprovadas novas regras para o endividamento público e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que permitiu a terceirização da mão de obra, e a redução das despesas com pessoal de 29% da receita corrente em 1995 para 19% em 2002 (COSTA; LAMARCA, 2013, p.1605; CAMPOS; MACHADO; GIRARDI, 2009, p.18).

Nas décadas de 1980 e 1990, houve transformações muito importantes no Brasil, e o SUS passou de fato a ser um sistema nacional com descentralização das ações de saúde para os municípios, fato que teve consequências fundamentais (MACHADO, 2006, p.12; CAMPOS; MACHADO; GIRARDI, 2009, p.18):

1. Expansão do setor saúde nos âmbitos público e privado, em 1970 havia 13.133 estabelecimentos públicos e privados de saúde; em 2002, passaram a ser 67.612, gerando 2 milhões de empregos no setor.
2. Encolhimento da rede hospitalar, em função da priorização do atendimento ambulatorial. No entanto, Machado (2006, p. 12) afirma que não houve uma política hospitalar no período, e que a demanda por internações e o déficit de leitos é elevado no país, em 1976 haviam 443.888 leitos; em 2002, apenas 471.171 leitos.
3. Expansão do emprego na esfera municipal como consequência da descentralização das ações de saúde para o nível local. Em 1976, havia 98 mil empregos no nível federal, 60 mil no nível estadual, e 25,8 mil no nível municipal. Em 2002, reduz-se o número de empregos gerados no nível federal para 96 mil, enquanto no nível municipal passaram a ser 800 mil empregos. Para o nível estadual, Machado (2006, p. 12), informa os dados para 1992 como sendo 315 mil empregos, também um acréscimo importante.

O setor saúde no Brasil se converteu em um dos maiores do mundo, englobando, nesse período, 5 mil municípios, 67 mil estabelecimentos públicos e privados de saúde, 471 mil leitos, e gerando 2 milhões de empregos diretos, com 33,5% dos trabalhadores ocupando cargos de nível superior, 28,6% de nível técnico, 11,2% de nível elementar e 26,7% administrativos (MACHADO, 2006, p. 18-19). Nesse período, consolidou-se a tendência à formação de equipes multidisciplinares e à feminilização do trabalho, com as mulheres representando 70%

do contingente (MACHADO, 2006, p.20). Foi também o período em que se expandiram mecanismos de terceirização das ações no setor saúde, consolidados após a aprovação da lei que regula a atuação das organizações sociais.

A produção e prestação de serviços de saúde no Brasil é principalmente pública, tendo o setor público grande influência sobre a demanda e oferta por trabalho no setor. As políticas neoliberais de flexibilização, nos anos 1990, levaram a uma grave precarização das condições de trabalho, no setor da saúde, com pelo menos 500 mil situações de trabalho precárias. Segundo a autora, houve uma “antipolítica” de recursos humanos nesse período (MACHADO, 2006, p.21).

O processo de descentralização pelo qual o país passou deixou muitas consequências em relação à atuação do governo federal na área social, e a reforma administrativa afetou seu papel na provisão direta de serviços de saúde, na educação de nível superior e no desenvolvimento científico. Os municípios assumiram a responsabilidade pela provisão de serviços de saúde, inclusive com a transferência do quadro de pessoal federal para a esfera municipal (COSTA; LAMARCA, 2013, p.1608, CAMPOS, MACHADO; GIRARDI, 2009)

No período que se segue, de 2003 a 2010, durante o governo do ex-presidente Lula, não ocorreram rupturas importantes em relação à condução macroeconômica – *superávit* primário, regime de metas da inflação e câmbio flutuante, tampouco foram revertidas as privatizações ou a LRF. A explicação da continuidade da mesma política em governos ideologicamente diferentes seria possível pela teoria da dependência de trajetória, ou *path dependence*. Para essa teoria, o custo para a reversão das políticas públicas é muito elevado, pois existem barreiras institucionais que obstruem as mudanças, por isso “a continuidade da disciplina fiscal do governo Lula comprovaria que a nova coalizão, independente da orientação política ficou relativamente estrangida pelas decisões macroeconômicas de 1990” (COSTA; LAMARCA, 2013, p.1604).

Foi um período em que o Brasil foi beneficiado pelo momento de crescimento e integração da economia mundial resultante da ampliação do comércio de bens primários (China e outros países emergentes), que fortaleceu os países periféricos, mas principalmente enfraqueceu a capacidade de interferência das agências internacionais nas políticas dos países. O Brasil assume uma política nacional-desenvolvimentista, retornando o protagonismo do Estado na produção econômica e prestação social. Na área social, isso se dá principalmente por meio de programas de transferência de renda e pela recuperação do poder de compra do salário mínimo. As políticas sociais de cunho universal – e a de saúde, em particular – não alcançaram status de prioridade governamental. Dados sobre gasto social federal mostram que enquanto as políticas de assistência social, onde se inscreve o Programa Bolsa Família, tiveram seus gastos ampliados de 0,08% para 1,08% do

PIB no período de 1995 a 2009 e os gastos com previdência social, impulsionados pela recuperação do salário mínimo, passaram de 4,98% para 7,28% do PIB, os gastos com saúde que representavam 1,79% em 1995 passaram a 1,85% em 2009. O montante global do gasto social nesse período passou de 11,24% para 15,80% do PIB (IPEA, 2011a).

## O GASTO COM PESSOAL COMO DESAFIO À SAÚDE

O período pós-Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi marcado pela acentuada descentralização das áreas de política social – educação fundamental, assistência social, saúde, infraestrutura urbana, saneamento, coleta de lixo e habitação popular – com a transferência às esferas subnacionais de grande parte das atribuições de gestão. A ampliação de responsabilidades, contudo, não foi acompanhada de crescimento da arrecadação própria dessa esfera de governo, tornando os orçamentos dessas unidades federadas fortemente dependentes das transferências constitucionais estaduais e federais. São transferências automáticas que não configuram dependência política (ARRETCHE, 2010). Na área da saúde, ainda que tenha havido profunda mudança na forma de aplicação dos recursos do Ministério da Saúde (MS) persistiram, contudo, mecanismos de transferência que conferem elevado poder de arbítrio à esfera federal sobre os montantes transferidos, os critérios de transferência e sua destinação. Embora a Lei 8.080/90 tenha estabelecido critérios para a partilha de recursos, esses critérios nunca foram operacionalizados e, em janeiro de 2012, nova legislação, que ainda aguarda regulamentação, renovou essas normas.

Outra consequência dessa descentralização – forte processo de municipalização da ocupação pública – ocorreu no período pós-CF/88, dado que as ações na área social são intensivas de mão de obra. Entre 1995 e 2010, o contingente de servidores públicos (vínculos diretos) cresceu 70% no Brasil. Os servidores federais, que representavam 15,6% desse total em 1995 caíram para 10,1% em 2010, enquanto os vínculos municipais cresceram de 39% para 52,6% do total no mesmo período (IPEA, 2011b).

Os dados sobre empregos diretos na saúde pública para os anos 2005-2009 disponibilizados pelas Contas Satélites de Saúde (IBGE, 2009; IBGE, 2012) indicam um crescimento, nesse período, de 12% nos postos de trabalho diretos (3,88 milhões em 2005 e 4,33 milhões em 2009). A participação dos empregos gerados na área da saúde em relação ao total da economia passou de 4,3% em 2005 para 4,5% em 2009 (IPEA, 2013).



Na área da saúde, as consequências desse processo são claras: enquanto a participação das despesas com pessoal ativo no gasto com saúde apresenta queda nas esferas federal e estadual entre 2002 e 2011, nos municípios cresceu de 41% para 45% do gasto com saúde no mesmo período (IPEA, 2013). Ocorre simultaneamente, todavia, um crescimento das despesas com Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica nos municípios (IPEA, 2013), que pode ser indicativo de que uma nova forma de “terceirização”, com transferência de responsabilidades de execução ao setor privado, tenha se expandido como estratégia para enfrentar as limitações com despesas de pessoal impostas pela LRF. Em seu artigo 18, §1º esse dispositivo legal ressaltou que “[o]s valores dos contratos de **terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos** serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’” (BRASIL, 2000, grifo nosso), limitando assim a forma tradicional de terceirização. Contudo, não definiu impedimentos à contratação de empresas ou organizações sociais para execução de ações típicas do setor público.

## A DISPONIBILIDADE DE MÉDICOS E O ACESSO DA POPULAÇÃO

174

O mercado de trabalho médico no país apresenta alguns indicativos de escassez desses profissionais, como inexistência de desemprego e demanda por postos de trabalho formais superior à oferta de profissionais, sendo que o quadro se agrava pela sua extrema concentração geográfica. Levantamento realizado pelo Conselho Federal de Medicina (CFM), indicava a existência de 388.015 registros médicos ativos no país em 2013, dos quais 56% localizados na região sudeste. Em seis estados, a razão médico/habitante supera 2,00/1000hab., enquanto em quatorze é inferior a 1,5/1000hab., e em três é inferior a 1,00/1000hab.

As queixas da população relacionadas a dificuldades de acesso aos cuidados de saúde não são recentes e se intensificaram nos últimos anos. Pesquisas realizadas pelo Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (CONASS) em 2003, pelo IPEA, em 2010, e pelo Ibope em 2012, indicam como principal problema da saúde as filas para consultas, o tempo de espera e a falta de médicos. Na pesquisa realizada pelo CONASS, em 2003, os principais problemas apontados foram as filas de espera para obter consultas (41,3%) e a falta de médicos/enfermeiros (BRASIL, 2003). Em 2010, a pesquisa sobre saúde realizada pelo IPEA no âmbito do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) indicou que a falta de médicos era percebida pela população como o principal problema do SUS (57,9%), seguido pela

demora para ser atendido nos postos/centros de saúde ou nos hospitais (35,9%). E quando indagados sobre as principais melhorias que sugeriam para os serviços prestados por centros e/ou postos de saúde, as respostas mais frequentes se referiam a aumentar o número de médicos (48,4%), seguida por diminuir o tempo de espera entre a marcação e a realização da consulta (15,8%). Solicitados a indicar quais os principais problemas do SUS, a falta de médicos despontou como a resposta mais frequente (57,9%), seguida pela demora para ser atendido nos postos/centros de saúde ou nos hospitais (35,9%) e pela demora para conseguir uma consulta com especialista (34,9%) (IPEA, 2011c).

A CNI, através do IBOPE, realizou em 2012 a pesquisa Retratos da sociedade brasileira: saúde pública, que registrou que:

[A] maioria da população brasileira avalia negativamente os serviços de saúde no Brasil. Para 61% dos entrevistados, a qualidade é “péssima” ou “ruim”. Apenas 10% consideram a qualidade “ótima” ou “boa”. A visão é menos negativa quando são avaliados os serviços de saúde da cidade do entrevistado. 54% consideram a qualidade do sistema de saúde de sua cidade “péssima” ou “ruim” e 19% a consideram “ótima” ou “boa”(CNI, 2012).

Os que utilizaram algum serviço de saúde nos últimos doze meses para si próprio, o fizeram na rede pública (79%). A avaliação do último atendimento é superior à percepção da qualidade do sistema público de saúde como um todo. Entre os respondentes que utilizaram o serviço público para si próprio nos últimos doze meses, 48% consideraram o serviço “ótimo” ou “bom” enquanto 22% consideraram “ruim” ou “péssimo” (CNI, 2012).

Os movimentos sociais de junho de 2013 repercutiram essas avaliações. A resposta do governo federal foi a proposição de cinco pactos: responsabilidade social, reforma política, saúde, transporte público e educação. Na saúde, foi proposto o Programa Mais Médicos, composto por medidas emergenciais – como a vinda de médicos de outros países para cobrir a demanda de municípios que apresentam *déficit* de profissionais – e medidas estruturantes, com resultados no longo prazo, como a abertura de mais vagas em cursos de medicina e a expansão da graduação de medicina obedecendo a critérios de relevância e necessidade social. O programa previa, além de medidas destinadas a recrutar e alocar médicos em áreas desassistidas, a criação de 11,5 mil novas vagas em cursos de Medicina e 12 mil de residência médica em todo o país.

A proposta de alterações da formação médica no Brasil com a inclusão de um ciclo de dois anos na graduação em que os estudantes atuariam no Sistema Único de Saúde (SUS), prevista na Medida Provisória, não foi mantida na lei aprovada pelo Congresso. Em contrapartida, como resultado de negociações com a categoria médica e universidades, foi estabelecido que pelo menos 30% da carga

horária do internato na graduação deveria ser cumprida na atenção básica e em serviços de urgência e emergência do SUS. A lei também estabeleceu a obrigatoriedade de realizar o primeiro ano da residência em Medicina Geral de Família e Comunidade como pré-requisito para programas de residências médicas que antes eram de acesso direto (medicina interna/clínica médica, pediatria, ginecologia e obstetrícia, cirurgia geral, psiquiatria e medicina preventiva e social).

Para o recrutamento, caso a adesão de médicos brasileiros, que tinham prioridade, fosse insuficiente, a lei previu a contratação, por até três anos, de profissionais médicos formados em outros países sem a exigência de prévio reconhecimento do diploma pelo Revalida, desde que a relação n° de médicos/ n° de habitantes no país de origem fosse superior à do Brasil.

Para a melhoria das condições de operação dos sistemas municipais de saúde foram previstos R\$ 15 bilhões até 2014 em infraestrutura dos hospitais e unidades de saúde, sendo R\$ 7,4 bilhões para obras em andamento e R\$ 7,5 bilhões em 2014 destinados a construção de 6 mil unidades básicas de saúde (UBS), reforma e ampliação de 11,6 mil UBS, construção de 225 unidades de pronto atendimento e construção/ampliação de quatorze hospitais universitários.

A insuficiente adesão de médicos brasileiros na etapa inicial conduziu o governo a uma estratégia adicional de recrutamento: um convênio com a Organização Panamericana de Saúde, braço da Organização Mundial de Saúde, para intermediar a vinda de médicos cubanos. O médico recebe autorização especial para atuação restrita nas áreas de escassez de médicos, como periferias das grandes cidades e municípios de interior, por um período fixo. Todos os profissionais atuam sob supervisão e recebem formação em atenção básica durante o período em que estiverem vinculados ao programa. Recebem do governo federal bolsa de R\$ 10 mil, ajuda de custo para deslocamento e instalação. Os municípios se encarregam de garantir habitação, transporte e alimentação. Até o início de 2014, 4.040 unidades federadas haviam aderido ao programa, solicitando 12.930 médicos. No mesmo período, o programa já contava com 9.501 médicos, alocados em 3101 cidades e 32 distritos indígenas, sendo 7.361 cubanos, 1.231 brasileiros e 909 intercambistas estrangeiros.

O MS considera que o terceiro ciclo do Programa Mais Médicos, que incluirá 2.890 profissionais, vai garantir o atendimento integral de toda a demanda apresentada pelos municípios mais pobres do país que aderiram à iniciativa. Serão contempladas pelo programa 1.473 cidades com IDH baixo ou muito baixo, ou com 20% ou mais da população em situação de extrema pobreza.

Sabemos que o acesso aos serviços de saúde foi ampliado no país desde a implantação do SUS, mas também sabemos que tem havido inúmeras dificuldades para garantir a implementação dos princípios de universalidade, integralidade e equidade. Infelizmente, não temos informações precisa a respeito da demanda não

atendida ou das filas no país. Mesmo assim, algumas medidas têm sido tomadas no sentido de diminuir essas filas, como a Política Nacional de Humanização – organização das filas, ou ainda a organização de mutirões para cirurgias eletivas.

Certamente o tamanho do Brasil e a distribuição da população contribuem para tornar essa questão mais complexa, pois 45% dos municípios têm população de até 10 mil habitantes e abrigam cerca de 7% da população do país, mas dispõem de menos de 1% (0,84%) dos médicos existentes no país, mesmo que neles se localizem quase 10% dos estabelecimentos de saúde e 13,8% das UBS, muitas das quais sem a presença de médicos – são 4.489 UBS e 3.172 médicos. Nos municípios até 50 mil habitantes, 89% do total, temos 33,5% da população que dispõe de 40,5% dos estabelecimentos de saúde, 54% das UBS mas apenas 7,8% dos médicos.

A categoria médica afirma que não faltam médicos, que a distribuição desigual é consequência das más condições de trabalho e remuneração e propõe a criação de uma carreira de Estado federal com possibilidade de ascensão e mobilidade em todo o território nacional. Em Manifesto emitido em 2010, através de suas entidades representativas, os médicos apresentaram os seus argumentos, que têm sido sempre reiterados:

A proposta de criação da Carreira de Estado do Médico deve ser implementada, como parte de uma necessária política pública de saúde, para melhorar o acesso da população aos atendimentos médicos, especialmente no interior e em zonas urbanas de difícil provimento. No Brasil, não há falta de médicos, mas concentração de profissionais pela ausência de políticas – como esta – que estimulem a fixação nos vazios assistenciais, garantindo a equidade no cuidado de Norte a Sul (ASSOCIAÇÃO MÉDICA BRASILEIRA et al., 2010).

Existem pelo menos duas dificuldades na execução dessa proposta. A primeira, refere-se à importância de uma política de pessoal que considere o caráter multiprofissional da produção do cuidado em saúde; a segunda, em relação ao caráter descentralizado do SUS, no qual a gestão das unidades é responsabilidade das esferas subnacionais, e não caberia a figura ou status de carreira de Estado federal apenas para os médicos. A centralização no governo federal da responsabilidade pela oferta de um profissional com papel essencial para o sistema de saúde e o tratamento diferenciado em relação aos demais componentes da equipe de saúde introduziriam sérios problemas para a gestão do sistema, especialmente para os gestores subnacionais, que teriam, sob sua supervisão, profissionais cujo vínculo e definições sobre a carreira e a localização estariam fora de sua competência legal e enfrentariam dificuldades relativas a equidade e isonomia com os demais integrantes das equipes.

Um Plano de Carreira, Cargos e Salários adequado deve respeitar essas características do sistema. Soluções de caráter emergencial e temporário, como o

Mais Médicos, capitaneadas pela esfera federal, precisam se transformar em mecanismos estruturais do sistema, respeitando seus princípios constitucionais. A ausência de uma política pública adequada para a força de trabalho em saúde, um setor que é intensivo em mão de obra, somada à imposição de limites ao gasto com pessoal para cumprir os parâmetros estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal tem criado graves problemas, como a precarização dos vínculos de trabalho e a terceirização, além da transferência de ações para o setor privado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão empreendida por este estudo permitiu reunir alguns relevantes elementos teórico-metodológicos e informações para orientar uma análise da situação da gestão do trabalho no Sistema Único de Saúde brasileiro. Ao identificar, seja na literatura internacional sobre o tema, seja no campo da ação governamental no Brasil, elementos para a formulação de políticas de planejamento da formação da força de trabalho, a existência de propostas de regulação de mercado e do exercício profissional, esperamos contribuir para o desenho de estratégias que considerem a necessidade de garantir profissionais de saúde com qualidade e quantidade necessárias à cobertura universal dos cuidados de saúde que operacionalizem esse direito social no país. Ao longo do estudo, buscamos analisar as condições concretas do sistema de saúde no Brasil em relação à incorporação dos profissionais ao SUS, algumas consequências da descentralização da gestão para os municípios, da legislação brasileira e das políticas macroeconômicas para a força de trabalho, identificando as principais dificuldades encontradas.

A ampliação do número de trabalhadores diretamente vinculados ao setor público no Brasil e o maior crescimento da força de trabalho em saúde nos municípios aponta para um processo cuja tendência principal foi a desconcentração da gestão na área da saúde dos níveis federal e estadual para o municipal, estabelecendo a necessidade de novas políticas para o controle do gasto público no nível local, mas que, por outro lado, trouxe maior efetividade às políticas sociais (IPEA, 2011b, p. 14-15). A descentralização das políticas de saúde para os municípios foi acompanhada por dificuldades para o planejamento e distribuição equânime e efetiva da infraestrutura, de forma geral, e de pessoal em especial, agudizadas em consequência da grande multiplicação de municípios nas últimas décadas: hoje são em torno de 5,5 mil municípios (CAMPOS; MACHADO; GIRARDI, 2009, p.18).

Algumas políticas implantadas ao longo dos últimos anos como o Programa de Valorização dos Profissionais da Atenção Básica (ProvaB), que assegura bolsa de

R\$ 8 mil e supervisão por instituição de ensino a profissionais que se disponham a atuar na atenção básica; o Programa Nacional de Bolsas de Residência Multiprofissional (Pro-residência), de apoio à formação de médicos especialistas em áreas estratégicas; o programa de profissionalização de trabalhadores de nível médio na área da saúde (Profaps), e o programa nacional de reorientação da formação profissional em saúde (Prosaude), buscaram incidir sobre problemas relevantes, como a adequação do perfil profissional e o estímulo à localização em áreas desassistidas, mas seus resultados não permitiram equacionar todas as questões que envolvem o problema de assegurar a suficiência de recursos humanos adequados ao sistema de saúde. Da mesma forma, as medidas mais recentes propostas pelo governo federal, por meio do Programa Mais Médicos, ainda que sejam todas, certamente, necessárias, são também claramente insuficientes para a superação dos gargalos enfrentados pelo SUS.

As soluções implementadas no Brasil em muito se assemelham àquelas aplicadas em diferentes países e, em muitos casos, sugeridas pelas agências internacionais, mas têm sido pontuais e desarticuladas. O planejamento em relação à quantidade e qualificação de profissionais de saúde ainda está longe de ser satisfatório e avanços no plano regulatório são fundamentais para que soluções duradouras sejam implementadas. Avançar nesse campo implica claro diagnóstico da situação e das possibilidades de intervenção, considerando-se variáveis como o crescimento populacional, mudanças epidemiológicas e consequências da transição demográfica para a definição dos serviços que precisam ser disponibilizados, as quais são requisitos para dimensionar a quantidade e a qualificação necessárias dos profissionais. A crescente importância do setor público como empregador na área da saúde, em ambiente descentralizado, demanda também a forte regulação do mercado de trabalho, bem como sobre os mecanismos adotados para constituição das equipes multiprofissionais, a contratação e remuneração dos profissionais.

A distribuição desigual de força de trabalho, especialmente dos profissionais médicos, sugere a necessidade de regulação da atividade profissional e incentivos para localização no interior. Políticas multissetoriais que criem melhores condições de vida em todo o território, melhorando as condições de saúde da população e operando como estímulo à fixação de profissionais, são um desafio a ser enfrentado.

Resta, contudo, superar um dos principais obstáculos que as políticas de força de trabalho em saúde deverão enfrentar: o subfinanciamento do setor. Resolver essa questão significaria ampliar expressivamente os gastos com o SUS, aproximando-os de 7% do PIB (o que corresponde a dobrar o gasto, que hoje alcança 3,6%). Com recursos suficientes seria possível assegurar a integralidade da atenção por meio da constituição de redes de atenção à saúde capazes de oferecer aos usuários e profissionais de saúde um horizonte de ação integrada. Implica, também, a superação dos modos fragmentados de operar, tradicionais na gestão do SUS.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Célia. Médicos e assistência médica: Estado, mercado ou regulação? Uma falsa questão. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 13, p.659-676, 1997.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.

ASSOCIAÇÃO MÉDICA BRASILEIRA; CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA; FEDERAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS. **Carta de Brasília** – Manifesto dos Médicos à Nação. In: ENCONTRO NACIONAL DAS ENTIDADES MÉDICAS (ENEM), 13., de 28 a 30 de julho de 2010, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.cremern.cfm.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21451:&catid=3](http://www.cremern.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21451:&catid=3)>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BARROS, E. Atração e fixação do médico para localidades descobertas. **Nota Técnica para subsidiar o Boletim de Políticas Sociais**, n. 22, Ipea, Brasília, out. 2013.

BOERMA, Ties; SIYAM, Amani. Health workforce indicator: let's get real. **Bulletin: World Health Organization**, Genebra, n. 91, p.886, 2013. Disponível em: <<http://www.who.int/bulletin/volumes/91/11/13-126656.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição nº 1, de 1988. **Constituição Federal**. Brasília, DF: Horizonte Editora, 1988.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **A saúde na opinião dos brasileiros/ Conselho Nacional de Secretários de Saúde**. Brasília, DF: CONASS, 2003. 244 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2014.

CAMPOS, Francisco Eduardo; MACHADO, Maria Helena; GIRARDI, Sábado Nicolau. A fixação de profissionais de saúde em regiões de necessidades. **Divulgação em Saúde Para Debate**, Rio de Janeiro, n. 44, p.13-24, 2009.

CANTOR, J.C. et al. Physician Service to the underserved: Implications for affirmative action in medical education. **Inquiry**, v. 33 p. 167-180, Summer 1996.

DOLEA, Carmen; STORMONT, Laura; BRAICHET, Jean-Marc. Evaluated strategies to increase attraction and retention of health workers in remote and rural areas. **Bulletin: World Health Organization** 2010; v. 88 p. 379-385. Disponível em: <<http://www.who.int/bulletin/volumes/88/5/09-070607.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

COMETTO, Giorgio; WITTER, Sophie. Tackling health workforce challenges to universal health coverage: setting targets and measuring progress. **Bulletin: World Health Organization**, Genebra, n. 91, p.881-885, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2471/BLT.13.118810>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Pesquisa CNI – IBOPE**: retratos da sociedade brasileira: saúde pública – (janeiro, 2012) – Brasília: CNI, 2012.67 p.

COSTA, Nilson do Rosário; LAMARCA, Isabel. Os governos FHC e Lula e a política para a força de trabalho civil do governo central brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 18, p.1601-1611, 2013.

DUSSAULT, G. e FRANCESCHINI, M. C. Not enough there, too many here: understanding geographical imbalances in the distribution of the health workforce - **Human Resources for Health**, v. 4, n. 12, 2006. Disponível em <http://www.human-resources-health.com/content/4/1/12>. Acesso em: 04 ago. 2014

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas Nacionais n.37**. Conta-Satélite de Saúde 2007-2009. IBGE, Coordenação de Contas Nacionais, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv56202.pdf>>. Acesso em: 04 ago 2014

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 15 anos de gasto social federal. Notas sobre o período de 1995 a 2009. **Comunicados do Ipea**, n. 98. Brasília, DF, 08 jul. 2011 a.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ocupação no Setor Público Brasileiro: tendências recentes e questões em aberto: **Comunicados do IPEA**. 110 ed. Brasília: IPEA, 2011b. 24 p. Disponível em: <[https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110908\\_comunicadoipea110\\_apresentacao.pdf](https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110908_comunicadoipea110_apresentacao.pdf)>. Acesso em: 9 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)** – Saúde. IPEA, Brasília, DF: fev. 2011c. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110207\\_sipssaude.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110207_sipssaude.pdf). Acesso em: 04 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim de Políticas Sociais**, n. 22. Brasília, 2013. (No prelo).

MACHADO, Maria Helena. Trabalhadores da saúde e sua trajetória na reforma sanitária. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Saúde. **Cadernos RH saúde**. 3 ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2006, p. 13-28. Disponível em: <[http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cadernos\\_rh.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cadernos_rh.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2014.

ONO, Tomoko; LAFORTUNE, Gaetan; SCHOENSTEIN, Michael. **Health workforce planning in OECD countries**: A review of 26 projection models from 18 countries. 62 ed. Paris: OECD Publishing, 2013. 17 p. (OECD Health Working Papers). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5k44t787zcwb-en>>. Acesso em: 12 jan. 2014.



PULCINI Joyce; JELIC, Monika;GUL,Raisa;LOKE, Alice Yuen. . An international survey on advanced practice nursing, education, practice and regulation. **Journal of Nursing Scholarship**, v. 42 n. 1p.31-39, March 2010.

SCHEIL-ADLUNG, Xenia. Health workforce benchmarks for universal health coverage and sustainable development. **Bulletin World Health Organization**, Genebra, n. 91, p.888-888, 2013.Disponível em: <<http://dx.doi.org/10247/BLT.13.118810>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

SIMOENS, Steven. Experiences of Organization for Economic Cooperation and Development countries with recruiting and retaining physicians in rural areas. **Australian Journal of Rural Health**, v. 12, n. 3, p. 104-111, July 2004.

# EMPREENDEDORISMO OU TRABALHO E EMPREGO? COMPARANDO BRASIL E FRANÇA

CINARA LERRER ROSENFELD

*Doutora em Sociologia do Trabalho pela Université Paris IX - Dauphine. É professora associada do Departamento de Sociologia e do PPG Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora CNPq.*

OLIVIER GRAUD

*Doutor em Ciência Política pelo Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. Pesquisador do CNRS e codiretor do Laboratoire Interdisciplinaire de Sociologie Économique, (LISE CNAM-CNRS) em Paris. Membro da equipe de pesquisa da Université de Lausanne e WZB-Centre Marc Bloch em Berlim.*

THAYS WOLFARTH MOSSI

*Doutoranda em Sociologia na UFRGS. Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.*

FRÉDÉRIC REY

*Doutor pelo Conservatoire National des Arts & Métiers. Professor no CNAM e membro do Lise CNAM-CNRS, Paris.*

## INTRODUÇÃO

Este capítulo propõe uma análise comparativa<sup>1</sup> do papel e das condições de introdução da categoria autoempreendedor (AE) na França e de Micro Empreendedor Individual (MEI) no Brasil. Trata-se de políticas públicas voltadas ao incentivo da formalização e do desenvolvimento das atividades econômicas nacionais. Através de garantias sociais e isenções fiscais direcionadas aos novos empreendedores, as políticas articulam simultaneamente prerrogativas de melhoria das finanças públicas, formalização de atividades até então informais e aumento da renda dos trabalhadores.

As vantagens fiscais e administrativas ofertadas aos autoempreendedores, nos dois países, repousam sobre concepções de cultura empresarial, por um lado, e criação de autoempregos, por outro. Os programas são concebidos institucionalmente como política de empreendedorismo (argumento a ser desenvolvido na parte 2 deste artigo), sendo que sua aplicação prática, assim como sua operacionalização pelos diferentes atores (parte 3) – em determinado contexto histórico nacional (parte 1) – permitem indicar a hipótese de que funcionam, na realidade, como uma política de emprego, seja pelo autoemprego (como empreendedor) ou por uma possível substituição dos contratos de trabalho.

Essas políticas de incentivo e suporte ao autoempreendedorismo constituem-se em normas de emprego, as quais são objeto de múltiplas regulações sociais mobilizadas por uma grande diversidade de atores, especialmente estatais e associativos (sindicatos e associações patronais, por exemplo), mas também de mercado (LALLEMENT, 1999). As regulações mais informais implicam modalidades às vezes comunitárias ou fortemente ancoradas nas práticas locais de micromercado (LAUTIER, 2003). As múltiplas normas de emprego, submetidas a regulações mais ou menos formalizadas e institucionalizadas, coexistem em diferentes sistemas sociais. Diversas abordagens teóricas tratam das interações entre essas regulamentações.

Em primeiro lugar, a sociologia da regulação, notadamente na tradição alemã da *Steuerungstheorie* (MAYNTZ; SCHARPF, 1995) ou na tradição francesa (REYNAUD, 1989; SAGLIO, 1991; DE TERSSAC, 2003), remete à capacidade de regulação dos atores sociais públicos ou privados. Essa noção aborda, ao mesmo tempo, o poder, a legitimidade das normas mobilizadas pelos atores sociais e pelas instituições, e a capacidade dos atores de facilitarem e controlarem a implementação das normas na prática e, assim, assegurar sua efetividade. Em face dessa abordagem centrada nas capacidades de ação, outras se interessam pelas represen-

(1) Esse trabalho comparativo se insere no contexto de pesquisa em andamento, financiada pela ANR - *Agence Nationale de Recherche*, intitulada “Zonas cinzentas do emprego”, no âmbito do programa ANR *Desigualdade, Desigualdades*, dedicada à comparação da transformação das normas de emprego na França, Brasil e Estados Unidos.

tações e discursos, assim como pelas coordenações e mobilizações coletivas que estão associadas às capacidades de ação. Para Duncan Gallie, por exemplo, as normas de emprego são importantes, antes de tudo, porque dão conta, “pelo menos por um período determinado, do compromisso político que informa um conjunto de práticas culturais e de quadros cognitivos de interação social” (GALLIE, 2008, p. 17, tradução nossa)<sup>2</sup>. Se levamos a sério esse ponto de vista, essas normas não resultam principalmente de regulações objetivas e tangíveis, mas de um “compromisso político”, que poderia ser caracterizado como uma representação temporariamente dominante, explícita ou implicitamente aceita, e estruturante dos comportamentos e expectativas dos atores no mercado de trabalho.

Finalmente, a pluralidade de normas de emprego pode ser abordada em uma perspectiva relacional, que situa as normas institucionais tanto em seu contexto de sentido e em seus modos de apropriação pelos atores, como em torno das questões discursivas ligadas a essas formas de apropriação. Assim, um quadro analítico comparativo pode ser construído a partir dos trabalhos de Myra Marx Ferree (2012) em torno de uma tripla dinâmica social, o qual deverá combinar, numa análise comparativa, uma atenção aos discursos, às instituições e às mobilizações dos atores, centrando-se nas dinâmicas de sentidos socialmente investidos. Essa é a abordagem desenvolvida neste estudo.

Em primeiro lugar, as normas de emprego são o resultado de relações que cruzam normas explícitas – ou seja, diretamente ligadas ao emprego, como os estatutos, as hierarquias, as qualificações, a experiência, os postos e funções a ocupar, etc. – com normas implícitas em relação ao emprego – como questões de pertencimento a classes ou grupos sociais, de nacionalidade, de gênero, de etnia, etc. As tensões que resultam desses cruzamentos entre estruturas institucionalizadas e ancoragens sociais muitas vezes intencionalmente silenciosas abrem espaços à construção de reivindicações políticas que colocam em jogo essas diferentes ordens que tocam, ao mesmo tempo, o posicionamento institucional e a identidade dos indivíduos. Assim, na primeira parte da análise, as tensões entre as normas explícitas e implícitas de emprego serão abordadas em uma perspectiva histórica. Propõe-se uma análise comparativa dos sistemas de emprego na França e no Brasil, através de uma mesma gramática forjada em torno das categorias independência, assalariamento e informalidade, que permitirão situar a trajetória da mão-de obra e da (re)valorização do empreendedorismo nos dois países.

Em segundo lugar, como a maior parte das regulamentações sociais, as do emprego ativam *instituições*. Pode-se tratar de sistemas de regras, como a legislação do trabalho, de instituições ativamente encarregadas de arbitrar conflitos sociais ou políticos, como os tribunais do trabalho, ou ainda de agências destinadas

---

(2) As citações originais em língua francesa são traduções livres dos autores.

a facilitar as alocações no mercado de trabalho. Essas instituições criam efeitos de estruturação importantes, mas estão igualmente inseridas nas lógicas político-institucionais globais que contribuem para lhes dar sentido. Assim, as instituições nunca funcionam isoladamente, mas sempre de forma inserida, embutidas nas lógicas dominantes no domínio da ação pública em um momento determinado, e se inscrevem nos programas políticos mais abrangentes, quer tratem da construção da cidadania social, de uma política de desregulamentação em proveito de normas mercantis, ou outra. Nesse sentido, a segunda parte do artigo será dedicada à análise comparativa dos dispositivos institucionais nos dois países, descrevendo-se a forma como cada um deles é proposto dentro da lógica política em que se inserem.

Em terceiro lugar, os objetivos explícitos – as normas que emanam do funcionamento ou as lógicas que resultam do encaixe de instituições em programas políticos – são apropriados de formas diversas pelos atores, que podem fazer deles oportunidades de organização e de mobilização social, bem como de adaptação e proveito da política. Assim, diante de uma política discursiva ou de *framing*, os atores sociais podem tentar utilizar os significados sociais construídos em torno das instituições com o fim de influenciar a implementação em seu proveito ou não. Assim, o terceiro momento da análise comparativa analisará os usos sociais desses dispositivos por meio de um perfil do microempreendedor individual e do autoempreendedor, de uma problematização de suas motivações para o uso e suas queixas em relação aos dispositivos, revelando tanto práticas específicas em cada país quanto um grande número de similaridades.

Esse quadro teórico em torno de três mecanismos que ligam entre si as instituições, os discursos que constroem os sentidos das regras ou instituições, assim como as formas de mobilização social dos atores nos permitirá pensar não apenas a pluralidade de normas sociais mais ou menos implícitas e a pluralidade dos espaços de regulação. Possibilitará também a compreensão da dinâmica de transformação de uma política de empreendedorismo face à apropriação que os atores dela fazem como política de emprego.

## PRIMEIRA PARTE: AS CONDIÇÕES SÓCIO-HISTÓRICAS DE EMERGÊNCIA DAS POLÍTICAS

A partir da exploração da configuração sócio-histórica específica de cada país, nesta primeira parte, desenvolve-se o argumento de que os estatutos e as situações dos autoempreendedores encontram-se na intersecção entre o universo

da independência, do assalariamento e da informalidade. Enquanto na França se estabelece uma tensão entre a independência e o assalariamento, no Brasil, é na associação entre a informalidade e a independência que o tensionamento de normas de emprego implícitas e explícitas aparece.

No caso da França, a independência se constituiu como norma central no domínio do emprego e foi o primeiro vetor de expansão da economia de mercado após a Revolução Francesa. Valorizada no plano sociopolítico, a independência estaria em oposição à dependência, que remete aos empregos mais subalternos da sociedade e ao mundo doméstico. Dada sua condição de chefe da família e da unidade de produção familiar, os homens parecem “naturalmente” predestinados a ocupar o status de independentes, que foi durante muito tempo o único a dar acesso à cidadania. Por outro lado, confinadas à esfera doméstica, tanto no sentido da esfera privada da casa como no da relação servil, as mulheres estão presas à “dependência” e desprovidas de direitos políticos.

O estatuto de independente continua majoritário na França até o final do século XIX. Por algumas décadas, a independência é fortemente presente em todos os meios sociais e políticos e em todos os níveis de qualificação. No século XX, a posição dos independentes se torna progressivamente minoritária e se polariza. As profissões liberais preservam seu status econômico e prestígio social, mas a democratização e a concessão de direitos sociais marginalizam o estatuto da independência, repelindo-o aos confins da informalidade. Ao mesmo tempo, as novas formas de organização do capitalismo pauperizam uma grande parte dos independentes, especialmente os pequenos comerciantes, artesãos e agricultores. A abertura da independência às mulheres e às minorias étnicas, a partir dos anos 1980, marca o reposicionamento das relações de poder nesse domínio.

Diante desse movimento de fundo, o processo de assalariamento progressivo nas sociedades europeias se estende a partir da metade do século XIX e se acelera fortemente após a Segunda Guerra Mundial (CASTEL, 1995). O contrato de locação de mão-de-obra, característico das primeiras dezenas de sociedades burguesas, não permitia a suficiente estabilização do trabalho exigida pela transformação do capitalismo. A relação salarial corresponde à compra de uma prestação de trabalho e substitui os antigos laços de subordinação entre as pessoas (servidão, escravidão, e outros modais) por uma relação de subordinação de longo prazo, mas limitada ao tempo de trabalho (SUPIOT, 2000). O estatuto de assalariado corresponde à versão industrial do capitalismo, na qual há uma normalização das normas de emprego, que atinge seu apogeu na era do fordismo. Padronização das qualificações, regulação dos conflitos sociais do trabalho e das formas de concorrência em torno de questões de aquisição de mão-de-obra são os principais motores de um assalariamento cujas normas se regulam de forma combinada entre um Estado fran-

cês forte e organizações sindicais e associações patronais frágeis (LALLEMENT, 1999). O suporte dos direitos e proteções sociais ilustra a importância do emprego tanto na produção de políticas de Estado, quanto na legitimação de sua ação.

A padronização, a formalização, ou ainda a democratização dos modelos de regulação das normas de emprego aparentemente reduziram a tensão entre normas explícitas e implícitas. Contudo, as hierarquias sociais implícitas foram, muitas vezes, incorporadas às normas salariais formais, por exemplo, através da banalização da exclusão dos trabalhadores imigrantes da promoção interna, ou da manutenção das mulheres nos empregos de tempo parcial ou em posições subalternas. Enfim, o imenso movimento de formalização que o assalariamento representa tornou mais visível o setor da informalidade. A forte feminização desse universo, seu desacoplamento quase total da esfera política, da educação, da organização coletiva e sua abertura progressiva às minorias étnicas – migrantes legais e muitas vezes ilegais da África do norte ou da África subsaariana –, à medida que as mulheres francesas acedem a empregos assalariados, marcam diversas formas de uma rejeição persistente. A progressão do assalariamento, a concessão de direitos sociais aos assalariados, assim como sua extensão ao universo da independência progressivamente adicionaram uma dimensão ao universo da informalidade, aquela do trabalho subterrâneo, do trabalho não declarado.

Recentemente, assiste-se a uma atualização das relações entre assalariamento, independência e informalidade. Desde o final do século XX, majoritariamente associada a um universo masculino e conservador, a independência reencontra um atrativo no duplo contexto atual de crise do assalariamento fordista (aumento das precariedades, crise da renda, desmantelamento do emprego, etc.) e de crítica social às relações de subordinação que geram a condição salarial (CINGOLANI, 2012). A criação de um novo espaço que tangencia a independência, especialmente para a recusa da subordinação, e o assalariamento, no que toca a concessão de direitos e proteções sociais suficientes, marca a superação das clivagens políticas anteriores. Ao mesmo tempo, a informalidade – a ausência no mercado de trabalho – é apresentada, em discursos difundidos pela União Europeia, como uma forma de inatividade, de não contribuição ao bem comum que não é tolerável nem para as mulheres, nem para os pobres, nem para idosos ou pessoas com deficiência. Sob esse ponto de vista, a mercantilização da sociedade passa pela inserção pelo trabalho do conjunto das populações e por uma mercantilização das atividades há muito tempo informais, como as tarefas de cuidado (GIULLARI; LEWIS, 2005).

No caso brasileiro, o escravismo, como modelo de incorporação dos trabalhadores na ordem capitalista no começo do século XX, deixou marcas profundas no mercado de trabalho (CARDOSO, 2010). A sociedade escravista colonial vinculou uma ideia negativa ao trabalho, associando-o à obrigação, à punição, a uma

pena imposta por Deus. Ora, a desvalorização do trabalho engendrou uma depreciação do trabalhador. Depois de liberto, o escravo negro continuou carregando a marca daqueles que eram condenados a sofrer e a suar para ganhar o seu sustento (BOMENY, 2011, p. 80). Daí deriva uma forte desvalorização do trabalho manual: o trabalho de força, braçal realizado pelo negro era encarado como castigo por sua condição degradada (desprovido de alma, “coisa”, propenso à preguiça), e se construía como algo indigno de outro que não o negro (CARDOSO, 2010, p. 66). Mais do que isso, a escravidão instaurou uma impossibilidade de reconciliação entre os estilos de vida da elite e dos que tinham que trabalhar, a qual se expressava na indiferença daquela em relação ao destino de seus escravos, ex-escravos e seus descendentes.

Tem-se, portanto, no Brasil, uma massa da população condenada a uma posição inferior da hierarquia social, deixada à própria sorte durante todo o século XX. Essa população foi marginalizada do mercado de trabalho urbano e industrial por uma política de imigração de mão-de-obra branca (sobretudo alemã e italiana) do final do século XIX, pela falta de esforços do Estado em universalizar o acesso à educação, pela dificuldade de acesso e má qualidade dos benefícios públicos oferecidos pelo Estado, entre outros fatores. Sendo assim, a população de origem europeia se apropria do segmento assalariado do mercado de trabalho e das normas de emprego que lhe são próprias, enquanto o segmento social desvalorizado da população saída da escravidão foi, durante muito tempo, mantido afastado do acesso aos empregos assalariados e no limbo da informalidade.

A essa base social foram se juntando, progressivamente, pessoas oriundas de outros grupos étnicos, que compartilhavam o estigma da pobreza, e nela foi se estabelecendo uma forte diferença entre homens e mulheres. Enquanto 64% dos trabalhadores informais são homens, as mulheres predominam no trabalho informal não remunerado, representando igualmente 64% desse segmento (IBGE, 2005). Esse grupo de excluídos, ao procurar sair da situação de marginalidade em relação ao emprego assalariado, inseriu-se em tensão com o universo da independência: as pessoas destinadas aos trabalhos físicos e pouco qualificados viram, no trabalho por conta própria, uma chance de mobilidade social.

Essa associação entre informalidade e trabalho independente constitui o quadro histórico de uma grande parte da população brasileira, excluída da possibilidade de trabalhar no setor formal e, até pouco tempo atrás, deixada à própria sorte<sup>3</sup>. Por muito tempo, o Estado brasileiro foi estigmatizado por sua incapacida-

---

(3) A assistência do Estado brasileiro começa a chegar a essa população com o Programa Bolsa Família, que começa a ser implementado em 2004 e atende a 16 milhões de pessoas com renda familiar per capita inferior a R\$ 70,00/EUR 20,46 mensais. O programa tem um orçamento anual de 23 milhões de reais – cerca de 7,5 milhões de euros. Disponível em: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia). Acesso em: 28 jul. 2014.



de de legitimizar a modernização capitalista – especialmente em sua versão fordista, que permite a instauração de uma sociedade salarial mais igualitária por meio de uma distribuição não apenas de renda ou de patrimônio, mas, sobretudo, de acesso a oportunidades por serviços de educação, habitação e saúde justos e eficientes.

Avançando na comparação, é possível afirmar que, na França, como mais amplamente na Europa, ao menos nos discursos políticos dominantes, o assalariamento está em crise, a independência é valorizada e a informalidade se tornou uma situação fortemente estigmatizada, uma vez que é marginal em relação ao projeto de mercantilização generalizada das atividades sociais. No caso brasileiro, a valorização da condição de independente é uma via de acesso a uma melhor renda para os brasileiros que ficaram afastados do assalariamento em razão de uma desvalorização do trabalho manual e por uma clivagem inicialmente racial que, progressivamente, englobou os trabalhadores manuais pouco qualificados e pobres<sup>4</sup>. Ao sustentar a saída da informalidade concedendo direitos que necessitam de recursos jurídicos ativos, o Estado abre um estatuto que permite a inserção dos indivíduos no contexto de mercado. A despeito das diferenças marcantes entre França e Brasil, que resultam de configurações fortemente contrastantes nas relações entre independência, assalariamento e informalidade, nos dois países a independência é uma das formas centrais de mercantilização da sociedade e se encontra, atualmente, claramente encorajada.

## SEGUNDA PARTE: AS FORMAS INSTITUCIONAIS DO AUTOEMPREENDEDORISMO E DO MICROEMPREENDEDORISMO INDIVIDUAL

É no contexto sócio-histórico acima apresentado, de tensionamento entre assalariamento e independência, na França, e de associação entre independência e informalidade, no Brasil, que as instituições estruturarão os dispositivos aqui analisados. Essas instituições criam os dispositivos do autoempreendedor e do microempreendedor individual como uma estrutura de recursos mobilizáveis pelos atores dentro de suas lógicas políticas específicas. Analisa-se, nesta seção do artigo, a forma institucional dos dispositivos tal como proposta pelo Ministério das Pequenas e Médias Empresas, da Inovação e da Economia Digital francês e pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior brasileiro.

---

(4) A política que favorece o empreendedorismo não é unicamente destinada aos pobres, já a política do microempreendedor individual privilegia os trabalhadores menos qualificados.

Em 2008, com alguns meses de intervalo, o Brasil e a França criaram um dispositivo destinado a favorecer o desenvolvimento do espírito de empreendedorismo e a criação de empresas individuais. Através da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, que entrou em vigor em 1º de julho de 2009, o Brasil instituiu o estatuto de “microempreendedor individual”; a França instituiu o estatuto de “autoempreendedor” através da Lei de Modernização da Economia, de 4 de agosto de 2008, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2009. Esses dois dispositivos e os seus contextos de implementação respectivos colocam em questão o significado do empreendedorismo como política pública em sistemas confrontados a desafios econômicos e sociais específicos.

A partir da comparação desses dispositivos, é possível vislumbrar que, a despeito de se tratar de realidades nacionais diferentes em termos tanto de trajetórias sócio-históricas como em termos de configurações econômicas e políticas, diversas expectativas traduzidas pela legislação em questão eram partilhadas pelas nações dois lados do Atlântico, como a antecipação dos efeitos positivos sobre a formalização de atividades até então informais e a melhoria das finanças públicas decorrentes da difusão das garantias sociais direcionadas aos novos empreendedores. A comparação evidencia igualmente a existência de diferenças técnicas – condições de acesso a políticas, sistemas de exoneração fiscais e sociais – e políticas, no que concerne às representações e definições dos problemas públicos associados à microempresa individual brasileira e ao autoempreendimento francês.

Tanto no Brasil quanto na França, os dois dispositivos são efetivamente concebidos como meio de promover o recuo de parte das atividades econômicas informais e não declaradas, favorecendo sua formalização graças ao conjunto de medidas consideradas de derrogação e de direitos. No entanto, tal perspectiva aparece como prioritária para o Brasil, ao passo que, no dispositivo francês, constitui uma dimensão secundária. No caso brasileiro, a política de Micro Empreendedorismo Individual visa prioritariamente a encorajar a criação de novas empresas formais a fim de estimular a atividade econômica e formalizar empreendedorismos informais já existentes, além de favorecer a formalização de trabalhadores autônomos e informais que não exerçam atividades de natureza intelectual, artística e cultural. Nesse intuito, o Estado brasileiro reduziu a carga fiscal e as formalidades burocráticas a fim de tornar mais atraente a articulação entre formalização individual e pagamento de impostos.

A exoneração de impostos permite pagar tão somente o valor fixo mensal de 37,20 reais/12,25 euros (para comércio e indústria), 41,20 reais/13,56 euros (prestação de serviços) ou 42,20 reais/13,89 euros (comércio e serviços)<sup>5</sup>, destina-

---

(5) A taxa de câmbio utilizada foi de R\$3,04 por euro. Tanto esta taxa quanto o valor dos tributos referem-se à data de 31/07/2014.

dos à Previdência Social e ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), estadual, ou ao Imposto Sobre Serviços (ISS), municipal. Tais valores são atualizados anualmente conforme a variação do salário mínimo. Vantagens sociais são igualmente propostas em contrapartida à formalização da atividade – que passa a dispor de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) –, como a possibilidade de abrir conta bancária, solicitar financiamentos, emitir notas fiscais e contribuir à previdência social para ter direitos tais como licença-maternidade, auxílio-doença, aposentadoria, seguro em caso de falecimento ou invalidez, entre outros benefícios.

Na França, o dispositivo repousa sobre o mesmo princípio de um conjunto de vantagens fiscais, sociais e de facilidades administrativas destinadas a favorecer a criação de empresas individuais. Mas ele visa menos a reduzir o trabalho informal – mesmo que possa contribuir nesse sentido – e mais a estimular a atividade econômica dos franceses independentemente de seu estatuto (ativo, inativo, ocupado, desocupado), e a melhorar seus níveis de renda ao difundir uma cultura empresarial considerada excessivamente fraca por parte da classe política. O estatuto é um regime simplificado de criação de empresas individuais, que dispensa algumas das formalidades burocráticas, exonera o pagamento do TVA (*Taxe sur la Valeur Ajoutée*), vincula os impostos obrigatórios ao faturamento de maneira proporcional, e, finalmente, destina-se àqueles com faturamento anual de até 32.900 euros para atividades de serviços e 82.220 euros para o comércio (CCI, 2013). A Lei de Modernização da Economia (LME) cria uma nova combinação de microrregimes fiscais e sociais – um “regime derogatório da empresa individual” (fonte ministerial) – que associa uma forma jurídica (empreendedor individual), uma responsabilidade de dirigentes (ilimitada), um regime fiscal (imposto sobre a renda microsocial simplificada) e um estatuto social de dirigente (trabalho não assalariado em regime microsocial, derogatório em relação ao regime de Direito comum). As derrogações sociais e fiscais referem-se à exoneração das contribuições mínimas exigidas às empresas de direito comum – que pagam as contribuições mesmo na ausência de faturamento, o que não é o caso para os autoempreendedores.

Com essa lei, a legislação francesa cria um estatuto composto que joga com as fronteiras e tensões históricas do assalariamento, entre assalariado e empregador, independência e subordinação, formal e informal, ativo e inativo. Ele parece ser mais aberto e incluyente que o dispositivo brasileiro, haja vista que, mesmo que no Brasil a medida possa, como na França, dizer respeito aos aposentados, ela não se destina aos assalariados.

No Brasil, para tornar-se microempreendedor individual, o trabalhador não pode ter/ser um sócio ou possuir outra empresa. Em termos de atividades-alvo, a microempresa individual brasileira se revela também menos generalista que a au-

to empresa francesa, já que aquela foi pensada para atividades menos valorizadas. A ideia da lei é orientá-la para as populações historicamente mantidas à margem do assalariamento. Ela concerne, antes de tudo, às atividades e aos trabalhos pouco valorizados, tradicionalmente menos remunerados, informais e que oferecem menos oportunidades de inserção positiva no mercado de trabalho. Nesse sentido, o dispositivo não é concebido, *a priori*, de maneira prioritária para as atividades intelectuais, artísticas ou culturais<sup>6</sup>. Contrariamente ao caso francês, o microempreendedor pode tornar-se empregador, desde que tenha um único contratado remunerado até o limite do valor do salário mínimo instituído para a sua categoria.

As vantagens associadas aos dispositivos da microempresa individual e do autoempreendedorismo são perdidas quando a atividade se desenvolve e determinados valores de faturamento são alcançados. Nesse sentido, os dispositivos são concebidos como germinação ao empreendedorismo formal com um limite máximo de rendimento concedido. Assim, o microempreendedor individual, definido como um pequeno empreendedor que trabalha legalmente por conta própria, somente pode se beneficiar das vantagens desse estatuto se tiver um faturamento máximo anual de 60.000 reais (17.544 euros): o objetivo da política é justamente favorecer simultaneamente a formalização e a criação de empresas.

Na França, o limite de faturamento foi fixado em 81.500 euros, fora os impostos, para atividades de compra e revenda, e de 32.600 euros, sem os impostos, para atividades de prestação de serviços. Para além disso, o autoempreendedor passa ao regime geral das demais empresas (artesanal, comercial ou liberal dependendo do enquadramento interprofissional de previdência). A questão dos patamares que permitem beneficiar-se das exonerações fiscais foi objeto de intensos debates na França durante o ano de 2013, quando Fleur Pellerin, ministro das Pequenas e Médias Empresas, da Inovação e da Economia Digital evocou sua diminuição (respectivamente a 47.500 e 19.000 euros) como resposta às insistentes demandas do patronado do artesanato.

Nesse sentido, e em prosseguimento a outras fórmulas favorecedoras das hibridizações de estatutos e regimes, o autoempreendedorismo e o Micro Empreendedorismo Individual jogam com diversas fronteiras do assalariamento: com aquelas que separam o formal do informal, as atividades declaradas e não declaradas, mas também com aquelas que estruturam a discussão em torno dos princípios de justiça e equidade relativos ao espaço social das empresas. Se é possível afirmar que a política de apoio ao microempreendedor individual pode significar um processo de formalização de trabalhadores que tradicionalmente tinham pequenas empresas ou faziam prestação de serviços de maneira informal, sem registro, sem pagamento de impostos e sem acesso às cotizações sociais, ao mesmo tempo é

---

(6) Ver a discussão sobre as atividades previstas na terceira parte deste artigo.

ainda muito cedo para saber se significará também (ou ainda mais) uma migração do assalariamento para o autoempresendedorismo que mascara a substituição dos contratos de trabalho.

## TERCEIRA PARTE: O DISPOSITIVO NA PRÁTICA

Se as instituições criam uma importante estruturação dos dispositivos, elas não funcionam isoladamente; estão tanto inseridas em um contexto histórico de configuração das normas de emprego e em um programa político, quanto imersas na apropriação que os atores – no caso deste artigo, trata-se dos beneficiários da política – fazem dela. Essa apropriação se dá em diferentes níveis e consiste na dimensão mais complexa da análise que se apresenta aqui.

Se institucionalmente, no Brasil e na França, os regimes de apoio à criação de microempresas são próximos, na prática, eles não visam aos mesmos objetivos. O regime de MEI visa, primeiramente, a reduzir a porção informal da economia, enquanto que o de AE busca tornar cada francês um empreendedor em potencial, qualquer que seja seu estatuto, para melhorar sua renda ou facilitar a criação de sua empresa (na França, 42% dos autoempreendedores exercem uma atividade complementar como assalariado ou aposentado, e 58% exercem sua atividade de autoempreendedor como atividade principal). Outra proximidade é em relação à abrangência dos dispositivos nos dois países. Mesmo que, no Brasil, as informações oficiais disponíveis no site do Microempreendedor Individual sejam ainda pouco sistematizadas, os relatórios estatísticos do site permitem estimar em ao menos 3,3 milhões o número de microempreendedores individuais em julho de 2013 (Portal do Empreendedor, 2013)<sup>7</sup>, para uma população economicamente ativa avaliada em 106 milhões de pessoas (CIA, 2014). Na França, em torno de 900.000 empresas dispõem do regime de autoempresendedorismo, para uma população ativa de 30 milhões de pessoas (ACOSS, 2013). Em proporção a suas populações economicamente ativas, os percentuais são equivalentes para a França e para o Brasil com 3% da população economicamente ativa inscrita sob o regime de MEI e de AE, apesar de o cálculo ser impreciso para os dois países, uma vez que os inativos podem ser autoempreendedores (por exemplo, 6% dos autoempreendedores franceses são aposentados).

---

(7) O conjunto de dados quantitativos apresentados neste artigo sobre o MEI foi retirado das estatísticas do site ou foram calculados a partir dos dados desse mesmo site. É preciso, ainda, salientar o número reduzido de dados disponíveis no Brasil sobre o perfil dos microempreendedores individuais.

Contudo, há um jogo entre diferenças e aproximações que deve ser feito em relação à forma como os atores se apropriam dos dispositivos na realidade concreta. Aqui, a forma como a política se desenvolve na prática será analisada por meio do perfil dos microempreendedores individuais e dos autoempreendedores; das motivações individuais pelas quais os atores se inscrevem nos dispositivos; e pelas queixas e resistências aos dispositivos em cada país. Por fim, serão comparadas as zonas de embaralhamento entre formalidade, independência e assalariamento que a política potencialmente produz.

#### A) O PERFIL DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL BRASILEIRO E DO AUTOEMPREENDEDOR FRANCÊS

De modo a compreender como essas políticas se realizam no Brasil e na França, é necessário assinalar as diferenças que se colocam em termos das atividades econômicas desenvolvidas sob os estatutos do MEI e do AE, bem como do perfil demográfico desses empreendedores.

Ao traçar um perfil da maioria dos microempreendedores individuais, se constata que são brasileiros (99,5%), com idade entre 31 e 40 anos (32,7%), repartidos de maneira uniforme entre o sexo masculino (53,04%) e feminino (46,9%). Na França<sup>8</sup>, os autoempreendedores são majoritariamente homens (66% de homens e 34% de mulheres), mesmo se as proporções variem de maneira importante segundo o setor de atividade considerado. As mulheres são mais numerosas no setor da saúde, nos serviços pessoais, educação, serviços administrativos e apoio à indústria (APCE, 2013, p. 5). Outros setores do autoempreendedorismo são, em revanche, mais masculinos como a construção, os transportes, a informação e comunicação, as atividades financeiras (APCE, 2013, p. 6). A idade média dos autoempreendedores franceses é de 38,7 anos, sendo 35% portadores de ensino médio técnico e 38% com diploma de nível superior. Ainda, segundo o *Institut national de la statistique et des études économiques* (Insee, na sigla original), 38% dos autoempreendedores, em 2010, eram anteriormente assalariados do setor privado e 30% eram desempregados (APCE, 2013). Esses dados confirmam as duas principais motivações à criação de um autoempresa reveladas pelo Insee, a saber: o desenvolvimento de uma atividade complementar (40%); assegurar seu próprio emprego (40%).

Em termos de condições de desempenho da atividade, mais da metade dos microempreendedores individuais do Brasil trabalham em um local fixo (52,9 %), contra 22% que são vendedores ambulantes ou fazem o porta-a-porta. As atividades desenvolvidas por eles são as mais variadas, dispostas em uma lista de mais de

(8) Informações disponíveis no relatório da *Agence pour la Création d'Entreprises*, de junho de 2013, desenha um perfil dos autoempreendedores a partir de dados estatísticos da *Enquête Sine Génération 2010* do *Institut national de la statistique et des études économiques* (Insee).

400 ocupações, tais como cabelereiro (cerca de 230 mil inscritos), pedreiro (mais de 100 mil), astrólogo (cerca de seis mil), catador de resíduos recicláveis (papel, latas de alumínio, entre outros materiais) (menos de 20), colocador de *piercing* (quatro mil), costureira (aproximadamente cinco mil), digitador (cerca de 15 mil), professor particular (mais de 25 mil, com as mais diversas qualificações), editor de livros (menos de três mil). A lista traz atividades diversas, que não se restringem ao trabalho manual, mas é possível ressaltar que a grande maioria delas, e as que agrupam um maior número de pessoas, demanda pouca qualificação. Na França, os dados do Insee indicam que em 2010, “dentre as autoempresas matriculadas no primeiro semestre de 2010, 25% estão no âmbito das atividades de apoio às empresas” (BARRUEL; THOMAS, 2012), em torno de 20% se concentram no comércio, 17% nas “atividades de serviços domésticos” e em torno de 15% no setor da construção civil. Os demais setores de atividade representam menos de 10% dos registros. Se, na França, as atividades qualificadas e não qualificadas são indistintamente atingidas pelo desenvolvimento do autoempreendedorismo, no Brasil a diferença aparece claramente ao compararmos dois setores opostos nesse quesito, como o da educação e o da construção civil.

No Brasil, no setor da educação que exige algum nível de qualificação, concentram-se menos de 50 mil microempreendedores individuais. Por sua vez, o setor de construção civil é o segundo em concentração de inscritos: aproximadamente 110 mil. Dentro do próprio setor da construção a diferença entre o número de inscritos em atividades que exigem qualificação e aquelas que não exigem é ilustrativo do perfil dos microempreendedores individuais: são quatro inscritos na atividade de execução e gerenciamento de obras e 107.498 pedreiros. Do mesmo modo, as atividades que concentram metade dos microempreendedores que atuam no setor da educação (25.256 microempreendedores) não exigem curso superior: aulas de costura, curso de cabelereiro, de estética, de vigilante, entre outras funções. Por sua vez, o comércio de varejo é o maior setor para os beneficiários da política, com 470.330 inscritos. A atividade que mais concentra microempreendedores individuais é a de comércio varejista de vestuário, com 339.711 inscritos. Mais uma vez, um tipo de atividade que não requer um nível de qualificação predeterminado para ser exercida.

#### B) MOTIVAÇÕES INDIVIDUAIS: EMPREENDEDORISMO POR NECESSIDADE E EMPREENDEDORISMO DE OPORTUNIDADE

Tentando avançar em relação aos dados acima expostos, podemos vislumbrar por meio de pesquisas qualitativas alguns efeitos empíricos da política. O empreendedorismo estimulado pela política governamental tem como resultados dois tipos de empreendedorismo descritos pela literatura. Tais tipos têm poder analítico-conceitual, embora na prática, como veremos adiante, eles se misturem,

evidenciando zonas de embaralhamento. São estes: o empreendedorismo de necessidade e o empreendedorismo de oportunidade.

Empreendedores por necessidade são aqueles que iniciaram um empreendimento autônomo por não possuírem melhores opções para o trabalho e precisam abrir um negócio a fim de gerar renda para si e suas famílias. Já os empreendedores por oportunidade optam por iniciar um novo negócio, mesmo quando possuem alternativas de emprego. Eles têm níveis de capacitação e escolaridade mais altos e empreendem para aumentar sua renda ou pelo desejo de independência no trabalho (INICIATIVA JOVEM, 2013).

Entre os empreendedores por oportunidade, a pesquisa realizada pelo Global Entrepreneurship Monitor aponta que 43% o fizeram pela busca de maior independência e liberdade na vida profissional; 35,2% pelo aumento da renda pessoal; 18,5% apenas para a manutenção de sua renda pessoal, enquanto 3,3% citaram outros motivos (GEM, 2010, p.40). Agrupando as duas primeiras motivações, 78,2% vislumbram no novo negócio uma oportunidade de melhorar de vida.

Em termos teóricos, é possível inferir que o empreendedorismo por necessidade tende a diminuir quando a oferta de emprego é maior, ao contrário do empreendedorismo por oportunidade, que tem teoricamente maiores chance de sucesso independentemente da conjuntura. É preciso ter claro que o Brasil vive uma conjuntura econômica favorável, tendo-se constatadas as seguintes mudanças no mercado de trabalho (SAE, 2013): queda do desemprego (12,3% em 2001 e 5,5% em 2012), aumento da formalização (grau de formalização em torno de 66% em 2006 e 74% em 2011), aumento da escolaridade média (27%), aumento da renda do trabalho (o trabalho é responsável por 55% do aumento da renda da família brasileira), a remuneração dos mais vulneráveis cresceu mais do que a dos menos vulneráveis. O número de MEIs acompanha a melhora do mercado de trabalho, independentemente se movido pelo empreendedorismo de necessidade ou de oportunidade: eram 45 mil microempreendedores individuais em 2009 e tendo passado a 2,7 milhões em 2013, o que, sem dúvida, faz desse estatuto um importante fenômeno social. Trata-se de um fato concreto a concomitância entre o aumento do número de microempreendedores individuais e a melhoria dos indicadores sociais no Brasil, mesmo que isso possa significar tanto a virtuosidade de um empreendedorismo de oportunidade, quanto a incidência de um empreendedorismo de necessidade que traduz uma demanda de inserção e renda por parte da população pobre.

Na França, as motivações apontadas pelos autoempreendedores para a criação de suas empresas dependem fortemente se a atividade da autoempresa é a atividade principal ou complementar do empreendedor. Quando a atividade da autoempresa é a atividade principal do empreendedor, 60% declaram terem desejado “essencialmente assegurar seu próprio emprego” e 49% “criar sua empre-



sa” (APCE, 2013). Já quando a atividade do autoempreendedor é uma atividade complementar, as motivações são diferentes: 64% declaram ser motivados pelo “desenvolvimento de uma atividade que venha a ser complementar”, um terço declaram terem optado por “criar a sua empresa” ou “testar um projeto de empresa”. A regularização de sua atividade (7%) e a perspectiva de trabalhar para seu antigo empregador sob esse novo estatuto (3%) são motivações apenas marginalmente citadas pelos autoempreendedores interrogados pelo *Insee*, quer sua atividade seja realizada a título principal ou complementar.

Em nível individual, optar por tornar-se auto ou microempreendedor individual deve-se a diferentes objetivos e condições. Através da análise de entrevistas qualitativas em cada país<sup>9</sup>, bem como da revisão da literatura sobre o tema, identificaram-se diferentes perspectivas e relações de trabalho específicas, ligadas direta ou indiretamente a este estatuto. Por um lado, serão aproximadas situações que parecem indicar um uso próximo destes dispositivos nos dois países e, por outro, será salientada uma dimensão específica de sua utilização social em cada país: a complementação de renda por parte de pessoas que dispõem de situação estável financeira e estatutariamente, na França, e a saída da informalidade, no caso brasileiro.

Assim, o *empreendedorismo de oportunidade* pode ter diferentes significados. A entrada no dispositivo de autoempreendedorismo na França ou a criação de uma microempresa individual no Brasil pode corresponder a uma primeira etapa na criação de uma “verdadeira” empresa. Esses empreendedores apresentam, na França,

um real procedimento empresarial e o exercem rapidamente a título de atividade principal, considerando o regime de autoempreendedorismo como uma verdadeira ‘passagem’ para o direito comum da empresa (IGAS, 2013, p. 20).

Nesse caso, mesmo que os atores experimentem momentos iniciais delicados com renda irregular e inconstante, sua ambição é se tornarem verdadeiros chefes de empresa.

O acúmulo de rendas é uma das fortes motivações associadas ao recurso ao autoempreendedorismo na França. O relatório da IGAS estima que entre 40 e 45% dos autoempreendedores “exercem voluntariamente sua atividade a título secundário para auferir renda complementar a uma atividade assalariada” (IGAS,

(9) As entrevistas entre brasileiros integram pesquisas realizadas pelas autoras brasileiras a respeito da “zona cinzenta” do assalariamento e referem-se à etapa exploratória de identificação das diferentes inserções por meio do estatuto de microempreendedor individual. Das entrevistas realizadas no Brasil, três foram feitas em colaboração com Filipe Duarte, no âmbito de sua pesquisa empírica para o Trabalho de Conclusão de Curso do bacharelado em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (DUARTE, 2011). As entrevistas francesas igualmente integram uma pesquisa exploratória em curso dos autores franceses, tendo como fonte bases de dados online sobre o perfil dos autoempreendedores e realização de entrevistas.

2013, p. 20). Essa motivação refere-se igualmente a estudantes e a aposentados. Essa motivação ligada ao aumento da renda refere-se a todas as pessoas que assim o desejam, mas prioritariamente àquelas que necessitam por razões de fragilidade da sua condição econômica, como é o caso dos aposentados.

No Brasil, o acúmulo de estatutos formais – empreendedor-assalariado/desempregado/aposentado/estudante – é menos buscado, dando-se mais valor ao desejo de formalização e o sentido de “cidadania”. Ao tornar-se microempreendedor individual – um estatuto cidadão embebido de significado simbólico –, o ator pode aceder a uma autonomia profissional e legal. As implicações pessoais são as de adquirir uma visibilidade e um reconhecimento social, longamente negado àqueles relegados à condição de trabalhador informal. Nesse caso, o empreendedorismo é uma oportunidade, mas que remete mais ao seu valor simbólico e só secundariamente à perspectiva de benefícios no âmbito do mercado de trabalho.

Este objetivo assevera-se distante para aqueles que buscam o *empreendedorismo por necessidade*. Para esses trabalhadores, trata-se, antes de tudo, de sair da precariedade. Notadamente os jovens, que constituem no Brasil e na França uma população particularmente frágil, mobilizam os dispositivos de criação de uma auto ou microempresa para sair de uma condição de precariedade. Na França, em 2013, os desempregados e os trabalhadores precários representaram 30% dos autoempreendedores (IGAS, 2013). Menos que a criação de empresa, é a “criação” de um emprego que é prioritária. Nesse sentido, o uso do estatuto pode ser motivado pela necessidade de se ter uma renda para sair da situação de desemprego, possibilitando, por exemplo, a permanência em regiões pobres em oferta de emprego assalariado.

O empreendedorismo por necessidade pode ainda decorrer da exigência de formalização por parte da empresa contratante, mas que o trabalhador não logra, por uma via legal, cumprir, remetendo-o a uma formalização artificial e forjada. Como em um exemplo brasileiro, a necessidade revelada por um entrevistado de comprar notas fiscais formais de seus colegas para garantir a sua prestação de serviço, o que termina por caracterizá-lo como trabalhador informal exercendo uma falsa atividade formal e um empreendedor por necessidade que não logra deixar sua condição de precariedade ditada pela informalidade.

As categorias *empreendedorismo de oportunidade* e *empreendedorismo por necessidade* se combinam na realidade dos micro e autoempreendedores. O acesso ao autoempreendedorismo e à criação de uma microempresa outorga aos seus empresários um estatuto de independente ou autônomo. No entanto, essa independência no *status* pode se combinar à dependência econômica que significa uma situação complexa e próxima do assalariamento disfarçado. Se, por um lado, o objetivo da política de autoempreendedorismo é a formalização de autônomos e pequenos empresários, por outro o resultado pode ser a substituição por parte das empresas de

contratos trabalhistas por relações de prestação de serviços, dada pela imposição do estatuto aos trabalhadores pelas empresas (quando o empregador exige a mudança de estatuto de assalariado para empreendedor e prestador de serviços). Do mesmo modo, a adoção do estatuto por um trabalhador informal não significa a completa saída da informalidade. O trabalhador pode oscilar entre o formal e o informal, de acordo com a exigência ou não de notas fiscais por parte da empresa cliente (como o caso brasileiro de uma microempreendedora individual que dispõe das notas fiscais quando lhes são exigidas e trabalha informalmente quando não o são). Assim, o ator se constitui em empreendedor por necessidade e também por oportunidade, mantém os direitos atrelados ao seu estatuto de empreendedor ao mesmo tempo em que retorna constantemente ao trabalho informal.

Se, na França, o acúmulo de estatutos permite criar combinações entre desemprego e empreendedorismo ou entre assalariamento e empreendedorismo, no caso brasileiro as combinações se dão mais frequentemente no recurso cruzado entre formal e informal. É possível aqui vislumbrar uma interpretação quanto ao significado da articulação entre oportunidade e necessidade: a necessidade quando desemboca em um empreendedorismo virtuoso passa a significar oportunidade. Já a necessidade perdura enquanto tal quando se mantém a precariedade que motivou o empreendedorismo.

### C) ESPAÇOS DE RESISTÊNCIA EM RELAÇÃO AOS DISPOSITIVOS

Enquanto no Brasil parece haver uma ampla aceitação do dispositivo do microempreendedor individual, na França a resistência e as críticas são mais visíveis. Na França, os debates se concentraram nas distorções sobre a concorrência entre empresas de estatutos diferentes, visto que o regime de autoempreendedorismo apresentou um sucesso numérico importante uma vez que “828.400 autoempreendedores encontram-se administrativamente ativos e o faturamento foi de aproximadamente cinco bilhões de euros” (IGAS, 2013, p. 1) até o verão de 2012, e uma criação de empresa sobre duas deu-se sob esse regime em 2013. Numerosos atores institucionais, associativos, acadêmicos (ABDELNOUR, 2012; LEVRATTO; SERVERIN, 2009, 2012; PEREIRA; FAYOLLE, 2013) se interessam pelas evoluções dessa forma de emprego que concentra, segundo aqueles que a conceberam, promessas de ascensão social, independência, realização pessoal e enriquecimento, crescimento e inovação, mas também “o risco de concorrência desleal em razão das taxas de encargos sociais e fiscais mais fracas”, “o risco de desvio do modelo salarial” e o “risco de fraudes” (IGAS, 2013, p. 2-3).

No Brasil, o estatuto de microempreendedor individual é tão recente quanto na França, e ainda é delicado avaliar seu impacto sobre o processo de formalização do mercado de trabalho e/ou da economia, ou sobre o processo de precari-

zação da mão-de-obra assalariada. Uma análise das reações no interior do debate público, captadas por meio de uma exploração de fóruns na internet<sup>10</sup>, permite identificar algumas recorrências de determinadas apreciações. Em primeiro lugar, um grande número de participantes lamenta os elevados custos para fechar ou modificar o status da microempresa individual: ao passo que, para se formalizar por meio desse estatuto, não é exigido pagamento, as taxas devidas para finalizar as atividades são mais elevadas que as praticadas para as empresas que funcionam sob o regime normal. Em seguida, a possibilidade de empregar um único assalariado pode se constituir em desvantagem no caso do microempreendedor individual desejar ampliar suas atividades. Esse limite é reforçado ainda pelo fato de que o empreendedor não poderá ter nenhum sócio nem abrir dois estabelecimentos. Enfim, se a formalização e a primeira declaração de renda são gratuitas, os serviços financeiros e contábeis são de responsabilidade do microempreendedor, que é quem deve provê-los. As taxas fixas e reduzidas a serem pagas são uma vantagem quando há rendimentos, mas podem vir a constituir-se em um peso nos períodos que não há nenhuma renda. No caso francês, as taxas e impostos são sempre proporcionais aos rendimentos, mas igualmente têm sua possibilidade de expansão limitada, já que o autoempreendedor tampouco pode ter sócio ou abrir dois estabelecimentos.

Outra questão que a própria formulação do dispositivo coloca refere-se ao limite máximo de rendimento concedido, o que pode incidir em constrangimentos à criação e declaração das atividades desenvolvidas. Na França, esses limites são particularmente criticados pelos atores econômicos que não usufruem do benefício outorgado a esse estatuto e que veem essas empresas como uma concorrência desleal à sua própria atividade. No Brasil a situação é precisamente inversa, já que é o setor informal a principal fonte de concorrência desleal, em função de constituírem-se em uma prestação de serviços ou um comércio à margem do pagamento de impostos e, portanto, mais barato.

## CONCLUSÃO

Ao conceder direitos e facilidades ao desenvolvimento do autoempreendedorismo<sup>11</sup> através de uma política pública, o Estado inaugura um estatuto que encoraja a inserção dos indivíduos no contexto de mercado. A despeito das dife-

---

(10) Por exemplo: <http://www.clube-do-dinheiro.com/2011/08/27/vantagens-e-desvantagens-de-ser-um-empreendedor-individual>. Acesso em: 28 jul. 2014.

(11) Autoempreendedorismo como fenômeno (e não como nomenclatura da política) diz respeito igualmente ao estatuto de autoempreendedor francês quanto de microempreendedor individual brasileiro.

renças entre França e Brasil, que combinam de maneira particular as relações entre independência, assalariamento e informalidade, o autoempreendedorismo, em ambos os países, preconiza um processo social de mercantilização pelo incentivo ao ingresso no mercado de trabalho. Tal processo repousa sobre condições sócio-históricas específicas na França e no Brasil, que compõem a emergência de uma política de empreendedorismo e de incentivo à independência, marcada pela crise do assalariamento e pela saída da informalidade daqueles trabalhadores manuais pouco qualificados, respectivamente.

São comuns aos dois países as motivações ao autoempreendedorismo oriundas do aproveitamento de uma oportunidade de se tornar empresário e independente. É igualmente um fenômeno partilhado a possível exigência, por parte do até então empregador, de o trabalhador tornar-se empreendedor. Também presente na França e no Brasil, encontramos a busca de superação das fragilidades econômicas, de aumento de renda, ter um “autoemprego”. Já no que concerne às suas especificidades, as motivações dos franceses são fortemente marcadas pela procura de acúmulo de renda, de maneira que o autoempreendedorismo se combina com outras atividades rentáveis. No Brasil, essa possibilidade não existe pela própria população-alvo definida pela política. As motivações específicas giram em torno da saída da informalidade e de uma legalidade que se reverte em cidadania e reconhecimento; ou, ainda, de uma oscilação permanente entre entrada e saída da formalidade conforme as condições e circunstâncias, podendo constituir-se numa formalidade forjada por ser aparente e instável.

Em termos teóricos e analíticos, o autoempreendedorismo emerge de uma conjuntura sócio-histórica de fragmentação do modelo fordista e de crítica à subordinação típica do assalariamento. Embora a política explicita que não há intenção de fragilizar as relações de trabalho, é inegável que ela surge no rastro do aumento das precariedades, da diminuição da renda dos trabalhadores e da crise do emprego. Se ainda não se pode afirmar que seu resultado será a parcial substituição das relações de contratação do trabalho assalariado, já é possível sustentar que sua emergência e encorajamento vêm ao encontro do enfraquecimento das relações de emprego.

Quando a relação salarial é ausente e substituída pelo empreendedorismo, torna-se possível identificar um novo *ethos* capitalista no que concerne às maneiras de produzir e criar valor. Os trabalhadores autônomos são remunerados por clientes que demandam trabalho. Os limites entre autonomia e subordinação, entre inserção pelo trabalho exitoso ou precário tornam-se móveis e imprecisos. Nesse sentido, se o objetivo institucional das políticas se insere em uma matriz de valorização do empreendedorismo, da independência, e da autonomia, os usos dos dispositivos são, quando confrontados com as realidades múltiplas, variáveis

e incertos. No Brasil, as fronteiras entre um trabalho formal e um trabalho informal mantêm-se embaralhadas, haja vista a intercalação entre uso e não uso do dispositivo do MEI, cujo desígnio é a inserção formal no mercado. Na França, são as fronteiras entre independência e assalariamento que são borradas, diante do incentivo de autoprodução de rendimentos colocado pela configuração do AE. Nos dois lados do Atlântico, enquanto alguns logram ganhos em autonomia, outros se mantêm na precariedade ou na dependência.

## REFERÊNCIAS

ABDELNOUR, S. **L'auto-entrepreneur aux marges du salariat**. De la genèse aux usages d'un régime dérogatoire de travail indépendant. 2012. 514 p. Thèse de doctorat sous la direction de Florence Weber. EHESS, Paris, 2012.

ACOSS. Agence Central des Organismes de Sécurité Sociale. **Bilan du dispositif auto-entrepreneurs à fin février 2013**. Communiqué de presse ACOSS. ACOSS : Montreuil, 2013. Disponível em: <[http://www.acoss.fr/files/Communiqués\\_presse/Acoss\\_CP\\_28\\_03\\_2013.pdf](http://www.acoss.fr/files/Communiqués_presse/Acoss_CP_28_03_2013.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2014.

APCE. L'Agence Pour la Création d'Entreprise. **Profil des auto-entrepreneurs et de leur entreprise**. Note de synthèse APCE, Juin 2013. Disponível em: <[http://media.apce.com/file/97/6/auto-entrepreneurs\\_06\\_2013\\_egp.59976.pdf](http://media.apce.com/file/97/6/auto-entrepreneurs_06_2013_egp.59976.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2014.

BARRUEL F. ; THOMAS S. Trois auto-entrepreneurs sur quatre n'auraient pas créé d'entreprise sans ce régime. **Insee Première**, n. 1388, février 2012. Disponível em: <<http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1388/ip1388.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

BOMENY, H. **Darcy Ribeiro**: sociologia de um indisciplinado. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

CARDOSO, A. M. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. .

CASTEL, R. **Les métamorphoses de la question sociale**: une chronique du salariat. Paris : Fayard, 1995.

CCI. Chambre de Commerce de France. **Guide de l'autoentrepreneur**. Paris : CCI, 2013. Disponível em : <http://www.cci.fr/web/auto-entrepreneur/presentation> . Acesso em: 30 jul. 2014.

CIA. Central Intelligence Agency. **The World Factbook**. Washington: CIA, 2014. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/>>

br.html >. Acesso em: 30 jul. 2014.

CINGOLANI, P. (Dir.). **Un travail sans limites?** Subordination, tensions, résistances. Toulouse: Éditions Érès, 2012. Collection Clinique du Travail.

DUARTE, F. V. **Gestão de si e empreendedorismo:** o microempreendedor individual e as novas formas de inserção no mercado de trabalho. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/78243>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

GALLIE, D. Production regimes, employment regimes and the quality of work. In: GALLIE, D. (Edit.). **Employment Regimes and the Quality of Work**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 1-34.

GEM. Global Entrepreneurship Monitor. **Empreendedorismo no Brasil**. Curitiba: IBPQ, 2010. Disponível em: <[http://www.ibqp.org.br/upload/tiny\\_mce/Download/Empreendedorismo%20no%20Brasil%202010.pdf](http://www.ibqp.org.br/upload/tiny_mce/Download/Empreendedorismo%20no%20Brasil%202010.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

GIULLARI, S. ; LEWIS, J. The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care - The Search for New Policy Principles, and the Possibilities and Problems of a Capabilities. **Social Policy and Development Program**, Paper Number 19. United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, 2005. Disponível em <<http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/%28httpPublications%29/BB78CF-0F20C2104FC1256FF6002BA3F5?OpenDocument>>. Acesso em: 28 jan. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de economia informal urbana – 2003**. Rio de Janeiro: IBGE/SEBRAE, 2005. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/ecinf2003.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

IGAS. Inspection Générale des Affaires Sociales. **Bilan et perspectives du régime de l'auto-entrepreneur**. Paris : IGAS, 2013. Disponível em : < [http://www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/IGAS-COE\\_rapport\\_AE\\_Mode\\_de\\_compatibilite\\_.pdf](http://www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/IGAS-COE_rapport_AE_Mode_de_compatibilite_.pdf) >. Acesso em: 30 jul. 2014.

INICIATIVA JOVEM. **O perfil do empreendedor brasileiro**. SHELL, 2013. Disponível em: <<http://www.iniciativajovem.org.br/231,2,o-perfil-do-empendedor-brasileiro>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

LALLEMENT, M. **Les gouvernances de l'emploi. Relations professionnelles et marché du travail en France et en Allemagne**. Paris: Desclée de Brouwer, 1999. 252 p.

LAUTIER, B. Les limites de l'économie informelle comme alternative à la mondialisation libérale. **Revue du MAUSS 1**, n. 21, 2003, p. 198-214.

LEVRATTO N.; SERVERIN E. Être entrepreneur de soi-même après la loi du 4 août 2008: les impasses d'un modèle productif individuel. **Revue internationale de droit**

**économique**, 2009/3 t. XXIII, 3, p. 325-352.

LEVRATTO N., SERVERIN E. L'auto-entrepreneur, instrument de compétitivité ou adoucissant de la rigueur? Bilan de trois années de fonctionnement du régime. **Revue de la régulation** [En ligne], n. 12, 2e semestre / Autumn 2012. Disponível em: <<http://regulation.revues.org/9879>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

MARX FERREE, M. **Varieties of Feminism** – German Gender Politics in Global Perspective. Stanford: Stanford University Press, 2012 .

MAYNTZ, R.; SCHARPT, F. W. Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: MAYNTZ, R.; SCHARPE, F. W. (Eds.). **Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung**. Frankfurt am Main: Campus, 1995, p. 9-38.

PEREIRA B.; FAYOLLE, A. Confiance ou défiance, le paradoxe de l'auto-entrepreneuriat. **Revue française de gestion**, 2013/2, n. 231, p. 35-54.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. **Relatórios estatísticos do MEI**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior, 2013. Disponível em: <[www.portaldoempreendedor.gov.br/estatistica/relatorios-estatisticos-do-mei](http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatistica/relatorios-estatisticos-do-mei) >. Acesso em: 23 jul. 2013.

REYNAUD, J.-D.. **Les règles du jeu**, L'action collective et la régulation sociale. [S.l]: Armand Colin, 1989. 368 p.

SAE. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Vozes da nova classe média**. SAE: Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/saepr/apresentao-do-lanamento-do-4-caderno-vozes-da-nova-classe-mdia> >. Acesso em: 28 jul. 2014

SAGLIO, J. La régulation de branche dans le système français de relations professionnelles. **Travail et Emploi**, n. 47, 1991, p. 96-111.

SUPIOT, A. Les nouveaux visages de la subordination. **Droit social**, no 2, 2000, p.131-145.

DE TERSSAC, G. (dir.).. **La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud** - Débats et prolongements. La Découverte, Paris, 2003.







Este livro foi composto na tipologia Chaparral Pro, em corpo 10 pt  
e impresso no papel Offset 75 g/m<sup>2</sup> na Gráfica da UFRGS

---

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 –  
editora@ufrgs.br – www.editora.ufrgs.br • Direção: Alex Niche Teixeira • Editoração: Luciane Delani (Co-  
ordenadora), Carla M. Luzzatto, Cristiano Tarouco, Fernanda Kautzmann, Lucas Ferreira de Andrade,  
Maria da Glória Almeida dos Santos e Rosangela de Mello; suporte editorial: Jaqueline Moura (bolsista)  
• Administração: Aline Vasconcelos da Silveira, Getúlio Ferreira de Almeida, Janer Bittencourt, Jaqueline  
Trombin, Laerte Balbinot Dias, Najára Machado e Xaiane Jaensen Orellana • Apoio: Luciane Figueiredo.

## [ **CEGOV** CAPACIDADE ESTATAL E DEMOCRACIA ]

A era digital vem alterando o contexto no qual se dão as relações entre Estado e sociedade. A forma com a qual os Estados organizam sua burocracia, interagem com seus cidadãos, provêm bem-estar e segurança, constroem alternativas institucionais para a resolução de seus conflitos e habilitam inúmeras formas de organização em rede da sociedade é objeto de pesquisa e ação dos Grupos de Trabalho do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O CEGOV realiza estudos e pesquisas sobre a ação governamental no Brasil e no mundo e preza pela excelência acadêmica no desenvolvimento de seus projetos e pelo progresso da UFRGS como instituição, procurando contribuir para a interação institucionalizada entre a Universidade e as instituições da Administração Pública. Os Grupos de Trabalho do Centro são responsáveis pela formulação, implementação e avaliação de projetos interdisciplinares em áreas como política internacional, governança, processos decisórios, controle democrático, políticas públicas, entre outras.

Nesta coleção, intitulada “Capacidade Estatal e Democracia”, trabalhos dos pesquisadores participantes dos GTs e de colaboradores externos são apresentados como contribuição para reflexão pública sobre os desafios políticos e governamentais contemporâneos.