AS GRANDES QUESTÕES DE ADMINISTRAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS (RECURSOS HUMANOS): DE INSTITUÍDOS A INSTITUINTES

AMÉLIA COHN*

1. Introdução; 2. Ótica institucional; 3. Recursos humanos: de instituídos a instituintes.

Ausência de política social racionalmente integrada, efetiva e eficaz, calcada na cidadania, eqüidade e justiça social. Incapacidade de o Estado assegurar à maioria da população condições mínimas de vida. Reprodução da desigualdade e da carência. Fragmentação, desintegração interna, superposição de programas e clientelas e implementação das políticas sociais em estreita relação com o setor privado de produção de bens e serviços, que se expande e capitaliza às custas das diretrizes estatais determinadas pela articulação entre políticas econômicas e socciais exigida pelo modelo de desenvolvimento econômico brasileiro das últimas décadas. Indução do Estado à assunção da responsabilidade direta pela produção de bens e serviços sociais e diminuição dos efeitos redistributivos dos programas por ele implementados. Necessidade de romper esse processo mediante a descentralização, integração e hierarquização das políticas sociais para possibilitar que instituídos (agentes institucionais e clientes) se tornem instituintes da nova ordem democrática, formuladores das novas propostas, e propiciar o comprometimento dos profissionais da área social perante a clientela.

1. *Introdução*

A realidade brasileira atual é marcada pela ausência de uma política social nacionalmente integrada, efetiva e eficaz. Distante de uma política social com bases e princípios calcados na constituição plena da cidadania, eqüidade e justiça sociais, o que se tem é um arremedo do Estado de bem-estar social de cunho clientelístico e tutelar que, ao invés de assegurar à maioria da população condições mínimas de vida, acaba por reproduzir a desigualdade e a carência.

"De fato, o padrão brasileiro de proteção social estruturou-se sobre frágeis bases políticas, direcionando-se tão-somente para segmentos parciais da população, fragmentando a ação estatal numa multiplicidade insana, custosa e ineficaz de programas. Conseqüentemente, erigiu-se sobre um sistema de financiamento que vem, sistematicamente, negando o caráter público e redistributivista da ação estatal. No plano institucional, verificou-se a constituição de uma organização estatal burocrática irracional, hipertrofiada e perversamente centrali-

* Professora assistente no Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo e pesquisadora no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea — Cedec. (Endereço da autora: Rua João Álvares Soares, 424 — 04.609 — São Paulo, SP.)

zada, incapaz, por isso mesmo, de articular, a nível nacional, a ação pública de corte social."[1]

Como evidenciam os estudos a respeito, a ineficácia dessas políticas sociais está regida pela lógica dos interesses imediatos do capital, processo que se agravou no perverso modelo de desenvolvimento econômico brasileiro das últimas décadas. A articulação entre as políticas econômicas e sociais exigida por esse modelo determinou que estas se caracterizassem por sua enorme fragmentação desintegração interna e superposição de programas e clientelas. Determinou, ainda, que a implementação das políticas sociais se desse em estreita relação com o setor privado de produção de bens e serviços, que se expande e capitaliza às custas das próprias diretrizes estatais.

À diferenciação, fruto da desarticulação e da ausência de formulação de uma política consistente para a esfera social, contrapõe-se o sentido homogeneizador das políticas sociais, ou seja, seu caráter compensatório de produção e reprodução da desigualdade social em nossa sociedade. Cada um dos setores específicos da esfera social passa, então, a ganhar sua identidade a partir de seus campos de ação, em que pese à justaposição de clientela e de serviços oriundos das diferentes esferas de poder.

Reverter esse quadro é tarefa urgente e, para tanto, não basta a vontade política dos governantes e reformulações profundas nos aparelhos de Estado destinados ao atendimento das necessidades sociais. É imperativo que essas necessidades se transformem em direitos sociais e que se construa e conquiste a cidadania. Noutros termos, não basta a constituição de uma democracia das instituições políticas sem que se democratize a sociedade. É suficiente lembrar, neste sentido, que o cliente da assistência social — cujo alvo de atuação são os carentes e despossuídos — hoje, no Brasil, é também e crescentemente o trabalhador urbano com rendimento familiar de até dois salários mínimos e responsável por uma família de, em média, seis membros. É o mesmo trabalhador que teoricamente estaria segurado pela previdência social e teria constitucionalmente garantidos, para si e seus dependentes, o direito à educação, saúde, habitação, etc., quando, seja pela sua baixa renda, seja pela ineficácia das demais políticas sociais, tal direito de fato inexistente.

Consideradas as políticas sociais em suas duas modalidades — de renda e compensatória —, constata-se por que, no Brasil, diante do caráter regressivo e concentrador da política de renda, as políticas compensatórias vêm ganhando magnitude. Cria-se. assim, um círculo vicioso: cada vez mais o Estado é levado a assumir responsabilidades diretas pela produção de bens e serviços, como alimentação básica, material escolar, creches, serviços de assistência médica e abrigos, enquanto diminuem os efeitos redistributivos dos programas por ele implementados, fundamentalmente porque esses programas passam a não se dirigir a grupos específicos, mas a abranger a maioria das famílias.

Romper esse processo tão perverso pelo qual as políticas compensatórias cada vez mais se tornam socialmente ineficazes, porque substitutivas de uma ausente política progressiva de renda, implica enfrentar sérios obstáculos, dos quais a questão dos recursos humanos não é o menor.

[1] Cohn, Amélia; Draibe, Sonia & Karsch, Ursula. Desafios atuais para a assistência social: a busca de alternativas. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, p. 91, abr. 1987.

2. *Ótica institucional*

Nos últimos anos, sobretudo atualmente, assiste-se no país a um processo de mobilização por direitos sociais básicos do cidadão. Sua conquista tem como condição necessária que o Estado assuma a responsabilidade de atuar nas áreas de intervenção social pública e, mais ainda, de democratizar não só o acesso (e, portanto, sua extensão), mas os próprios serviços.

Noutros termos, entende-se que reverter a lógica atual das políticas sociais implica não só quebrar a dinâmica pela qual a sua eficiência reside exatamente na sua ineficácia, e torná-las, portanto, eficientes, imprimindo-lhes um alto grau de resolubilidade, mas também agilizar os procedimentos burocráticos. Trata-se de suprimir a verdadeira "gincana burocrática"[2] que, ao mesmo tempo em que reprime a demanda, imprime um sentido fragmentado e distorcido às práticas para os próprios agentes e instituições da esfera de competência das políticas sociais. Tal processo é produto do descaso com que es questões sociais são tratadas, traço da história brasileira das últimas décadas, associado ao paradoxo da existência atual de um enorme aparelho burocrático de sustentação dos programas sociais, mobilizando grandes volumes de recursos com um grau extremamente baixo de resolubilidade dos problemas da pobreza e da carência.

Sem negar as importantes contribuições dos estudos da sociologia da burocracia e a importância das análises que privilegiam a organização e a administração, faz-se mister, dada a perspectiva aqui assumida — a necessidade de mudanças radicais que rompam com a lógica perversa das políticas sociais —, levantar questões relativas à prática institucional dos agentes, que são os profissionais das áreas da intervenção pública.

Partindo da premissa de que o processo de democratização das políticas sociais tem como um de seus elementos centrais o comprometimento dos profissionais perante a clientela, assumindo, assim, o caráter público dos serviços como um direito do cidadão, e que, portanto, não basta o Estado tornar-se solidário com as desigualdades sociais,[3] a mudança da prática dos agentes institucionais há que ser radical. Isso porque, como bem aponta Souza,[4] "no plano das ações concretas, as instituições não são *sujeitos*, embora invistam muito para serem notadas nessa condição. São os *atores sociais* específicos que operam, no dia-a-dia, essa ação institucional. Ela, por si, não fala nem atua; requisita um suporte que seja o seu porta-voz e executivo. São as práticas e atitudes humanas que materializam os imperativos da instituição". É o mesmo autor quem aponta o fato de que, qualquer que seja a instituição ou agência institucional, ela é sempre produto da vida social dos homens, mas que, por um efeito que deno-

[2] Ver, a respeito, Covre, M. L., org. *A cidadania que não temos*. São Paulo, Brasiliense, 1986; especialmente Veras, M. P. B. & Bonduki, N. O. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. op. cit.

[3] Abranches, Sergio. Estratégia teórico-metodológica de investigação da variável comportamental: notas para uma estratégia de estudo do comportamento da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *11*(4):11-27, out./dez. 1977.

[4] Souza, H. R. Institucionalismo: a perdição das instituições. *Temas Imesc, Sociedade, Direito, Saúde*, São Paulo, Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo (Imesc), *1*(1):15, 1984.

minou "fetiche institucional", as estruturas institucionais adquirem autonomia e passam a organizar as relações concretas dos indivíduos, deixando de ser meios (entendidos como uma forma de organização social necessária) para impor um sistema regulador acabado, transformando os sujeitos em sujeitados.

Mais que isso, o desempenho de um papel por um período prolongado acaba por impor aos agentes uma auto-imagem que se confundirá com os próprios interesses das agências institucionais, fazendo com que reajam defensivamente a favor das práticas tradicionais (institucionais) marcadas por aquela autonomização. O necessário para a adequação das instituições às necessidades da população, objeto de sua prática, torna-se o possível de ser feito, e o sentido de sua prática torna-se a rotina burocrática.

Ganha importância, assim, o discurso tecnoburocrático que, como todo discurso, é um conjunto de enunciados delimitados e circunscritos a uma esfera de ação e, geralmente, cumpre regras identificadas e definidas pelos signos verbais que formula.

Esta representação da prática dos agentes no âmbito da unidade institucional cumpre um ritual burocrático e burocratiza o que se exprime, por um lado, como um conhecimento especializado e próprio, pois só pode ser entendido por quem lá trabalha e, por outro, como um registro de eficiência de quem realiza a prática, servindo de indicador de seu desempenho.

A autoridade das decisões técnicas já não parece conter a essência da competência, mas acaba por ser aceita pelo pressuposto da capacidade implícita na ocupação do cargo e da eficiência provada frente às exigências organizacionais. Percebe-se, então, que o binômio necessidade-utilidade, que fundamenta a lógica da prestação de serviços à população e que deveria valer-se do raciocínio decisório na busca da resposta à necessidade apresentada, não encontra, freqüentemente, correspondência e proporcionalidade, transformando-se o serviço oferecido no único válido. É o que Horácio Ribeiro de Souza assinala como sendo um dos sintomas do institucionalismo, vale dizer, o fato de a energia produtora da instituição estar voltada de maneira desproporcional para o auto-interesse da agência institucional, pouco restando para ser canalizado para o cumprimento das tarefas que seriam de sua competência.

Mas se essas características permeiam toda e qualquer agência institucional, elas estão muito mais marcadamente presentes no setor público. E aqui cabe ressaltar o fato de o Estado, como órgão privilegiado do poder, ser também, uma instituição diferenciada, com a qual a relação da sociedade civil é bastante mais mediatizada. Mais que isso, deve-se ressaltar, ainda, que o que se deve procurar reverter, sem ilusões utópicas, é a dinâmica pela qual os agentes, de instituintes, passem a instituídos, sendo a própria relação institucional vivida de forma alienada, tendo como produto "a reconfirmação de indivíduos vivendo alienadamente".[5]

3. *Recursos humanos: de instituídos a instituintes*

O reconhecimento da necessidade de um planejamento das políticas sociais no Brasil é quase unânime, assim como a premência de pensá-lo tanto em seus

[5] Id. ibid., p. 17.

aspectos gerais como específicos, para que não sejam atirados na vala comum do gigantismo e da ineficiência os problemas derivados da existência de uma multiplicidade de instituições públicas de variada natureza jurídica. Da mesma forma, a proposta de soluções gerais também peca não só pelo tratamento homogêneo de problemas diferentes, como pela visão parcial e restrita das questões a serem enfrentadas. Exemplo disto seria restringir as questões dos recursos humanos na esfera de atuação social pública à carreira, à melhoria salarial, à reorganização estrutural, à formação e ao acesso.[6]

Por outro lado, dado o traço clientelístico e paternalista, para não falar do cunho centralizador e autoritário das políticas sociais do Brasil nos últimos anos, não basta, para reverter a lógica perversa que as regeu, reequacioná-las tão-somente a partir da ótica da racionalidade planificadora e do custo-benefício. Seria desconhecer o que já foi ressaltado anteriormente, isto é, que não as práticas e atitudes dos agentes institucionais que concretizam os ditames institucionais. Assim, mesmo que estejamos cientes dos processos de exploração e dominação do nosso modelo de desenvolvimento marcadamente excludente, democratizar a sociedade brasileira e constituir os direitos sociais do cidadão têm como fator dominante romper a camisa-de-força da inércia, a apatia e o descrédito dos serviços públicos da esfera social.

E, para tanto, questões como salário, ausência de carreira, falta de capacitação técnica e profissional (fruto do falido sistema educacional), jornada de trabalho e acentuada diferenciação de vários desses fatores, a depender do contrato de trabalho e da natureza jurídica da instituição pública a que se esteja vinculados, são de extrema importância, quando menos por um problema de justiça social.

Mas, se como num passe de mágica todos esses problemas fossem superados, e se houvesse uma política social claramente formulada e com alto grau de consciência interna das diretrizes e prioridades eleitas e seus respectivos programas, restaria ainda a pergunta sobre se isso seria suficiente para garantir a eficácia dessas políticas, mesmo que analisadas pela perspectiva restrita das metas propostas, com o pressuposto básico do atendimento das necessidades prementes da população.

A discussão que se tentou desenvolver até o momento leva a uma resposta negativa a essa indagação. Faltaria um elo fundamental: o do comprometimento das instituições com o fato de serem um serviço público, do e para o público. E aqui ganha relevo a lógica implacável das práticas institucionais no movimento em direção à autonomização dos objetivos para os quais, teoricamente, foram criadas.

Por outro lado — o que reforça esse argumento —, existem análises que apontam para o processo de desprofissionalização dos agentes institucionais que trabalham no setor de serviços [7] e o enorme contingente de profissionais de ní-

[6] Ver, a respeito, entre outros: Faria, Wilmar. *O planejamento social no Brasil: roteiro para um debate*. São Paulo, Fundap, 1986. mimeo.; Spinks, M. J. & Shirabayashi, M. A inserção dos trabalhadores em saúde no estado de São Paulo. In: Conferência Estadual de Recursos Humanos, São Paulo, out. 1986. *Anais*. São Paulo, out. 1986.

[7] Ver, entre outros: Ferrari, L. B. *A busca de uma coerência entre política e administração de recursos humanos*. São Paulo, Cenafor, 1980. mimeo.; Donnangelo, M. C. F. & Cohn, A. *O exercício profissional da medicina na área metropolitana de São Paulo*. São Paulo, Cremesp/FMUSP, 1983. mimeo.; Spinks, M. J. & Shirabayashi, M., op. cit.

vel elementar e intermediário que é absorvido numa proporção muito maior que os de nível superior. Tal fato, no entanto, não exclui, mas, ao contrário, reafirma a necessidade de treinamento e capacitação dos profissionais, não nos termos estritos da habilitação técnica, mas contemplando igualmente as implicações sociais e o sentido de natureza pública dos serviços.

Tarefa complexa essa, e igualmente ineficiente, se não tiver claro, de forma inequívoca, que o que está em jogo é o restabelecimento da imagem e da qualidade efetiva dos serviços públicos. Claro que o pressuposto básico para que a atuação estatal na esfera social caminhe no sentido da construção e consolidação de uma sociedade mais democrática reside na participação popular (não confundida com o papel de fiscalizadora) e no aumento de controle público sobre as atividades do governo e as práticas institucionais das agências públicas.

Vários riscos estão presentes nesse processo, sendo um deles o de buscar a nova imagem e o novo modelo dos serviços públicos no setor privado, confundindo aquele com este. Critérios para ingresso nos serviços públicos e para galgar a carreira (o que tem como pressuposto a existência de carreira), definição clara de divisão de competências e de distribuição de autoridades e responsabilidades, desde que associados a políticas salariais e treinamento de pessoal condignas, constituiriam elementos fundamentais na reversão do quadro atual. Com isto não se quer transplantar para o setor público os critérios e parâmetros do setor privado, mas torná-lo competitivo — no sentido de credibilidade e eficiência — frente a este.

Apesar de todo servidor público, segundo a lei, ser merecedor de fé pública, dada a sua grande responsabilidade,[8] o sucateamento, produto do descaso com que os serviços públicos — sobretudo os sociais — foram tratados nas últimas décadas, foi responsável pelo total descrédito do servidor e dos próprios serviços públicos.

Assim, quando o funcionalismo, de qualquer esfera de poder, luta por melhores salários, essa luta não pode estar desvinculada da exigência de uma postura do Estado frente ao setor social de atividade estatal. Mais do que isso, deve-se reivindicar para que o necessário seja definido pela constituição efetiva dos direitos de cidadania em nossa sociedade, e não restrito ao possível de ser feito.

Ganham, assim, novo significado os preconceitos de descentralização, integração e hierarquização das políticas sociais, pelos quais os instituídos se tornam instituintes da nova ordem democrática. O "tecnocratismo" e o elitismo devem ser substituídos pela participação dos agentes institucionais e da própria clientela — alvo dessas políticas — na formulação das novas propostas. Se a tarefa é hercúlea, dada a existência de um grande "leprosário social" em nossa sociedade (a expressão é de Wanderley Guilherme dos Santos), um passo decisivo é a nova postura dos agentes institucionais frente à questão.

E, nesse processo, ganha relevância a relação/integração entre os níveis centrais, intermediários e periféricos da rede de serviços. Se o que Souza denominou institucionalismo é a marca perversa das instituições, esse traço é reforçado pela relação entre os níveis centrais — que formulam os programas e as formas de implementá-los e de prestar contas — e as unidades de execução. Neste nível a alienação do trabalho é completa: numa relação paradoxal entre

[8] Amato, Mario. Uma nova imagem para o funcionalismo público. *Folha de São Paulo*, 7 abr. 1987. p. 3.

o público e a instituição, nenhum dos dois acredita no serviço prestado ou do qual é prestador, e a alienação do trabalho, por parte dos agentes institucionais, traduz-se no significado do ritual burocrático cristalizado da instituição como única coisa capaz de materializar — e dar sentido — à sua ação.

Assim, as instituições, através da prática de seus agentes, não só recodificam a realidade pelos seus pressupostos e cânones, governando a linguagem e as formas de pensar e sentir a realidade, como ainda despojam a população de sua linguagem própria. Como corolário, depreende-se um processo típico das instituições, especialmente das públicas: a transferência da responsabilidade pela incompetência institucional para o público-alvo, apreendido pelas suas características individuais, cujo denominador comum é a carência. E é através da carência que se efetiva uma relação de submissão do público à instituição. Como resultado, os diferentes agentes institucionais realizam uma apropriação fracionada de sua clientela, ganhando corpo as diferentes competências, que são autolegitimadas. Dessa forma, nada mais cabe ao público senão se submeter às normas institucionais que, por sua vez, ganham sentido por si só, já que são fruto da inércia.

Transformar os agentes institucionais de instituídos em instituintes pressupõe uma descentralização das instituicões públicas de cada esfera de atuação em que a experiência do setor da ponta do sistema tem trânsito no nível central. Se os serviços da periferia do sistema, que são aqueles que estão em contato com a população e executam os programas, guardadas as especificidades dos diferentes setores de atuação, se abrirem para uma efetiva participação popular e tiverem autonomia para a organização do trabalho ao nível de cada unidade, será dado um passo importante para reverter a inércia, ineficácia e perversidade das políticas sociais em nossa sociedade. Esse passo não pode ser apressadamente entendido como se contrapondo a uma intervenção planeiada do Estado — em todas as esferas de poder — na área social. A definição de prioridades, sua hierarquização e a formulação de programas claros e baseados no conhecimento técnico são pré-requisitos fundamentais, assim como critérios claros, públicos e transparentes de avaliação e desempenho profissionais, por parte das esferas competentes, preservando a autonomia das unidades prestadoras de serviços na organização do processo de trabalho.

Só assim haverá um avanço na democratização de nossa sociedade, na construção da cidadania e no comprometimento dos agentes institucionais com o público e não com a instituição. Dessa forma, esses agentes passarão de instituídos a instituintes.

Summary

Present social policies in Brazil are not nationally integrated and efficient. Instead of expressing full citizenship, they reproduce inequality and social needs. This situation must be urgently changed. However, the political will of authorities and institutional improvements will not be enough to achieve significant progress, unless those in charge of public services commit themselves to the very nature of their public job so as to make sure that he rights of citizens are respected. This articles discusses the prof essional training of social agents in order to make public services democratic.