

Parágrafo - pelo menos 18

Texto: Fonte 12 - Times New Roman

NOTAS DE PESQUISA:

JUSTIÇA LOCAL NAS ÁREAS DE SAÚDE E TRABALHO*

Título - F16

Argelina Maria Cheibub Figueiredo
Deptº de Ciência Política do IFCH/UNICAMP

INTRODUÇÃO

A exposição que se segue será organizada da seguinte maneira. Retomarei os objetivos da pesquisa, tal como propostos inicialmente, e, para cada um deles, mostrarei a originalidade e a especificidade da abordagem de "justiça local", de um lado, e de outro, o caminho que fomos seguindo ao longo da pesquisa, apresentando alguns resultados e as orientações a serem seguidas na consecução desses objetivos.

OBJETIVOS DA PESQUISA

Os *objetivos básicos* desta pesquisa são, em primeiro lugar, identificar e *descrever* para, em seguida, *explicar* padrões institucionais de alocação de recursos escassos. O conceito de justiça local refere-se a uma variedade de decisões alocativas, envolvendo a distribuição de bens em espécie, tomadas no nível das instituições

* Pesquisa apoiada pela FAPESP e CNPq.

F10 51 → 20,2 cm

sociais e, portanto, realizadas de forma não coordenada, segundo critérios autônomos e diversificados. Este projeto centra-se em duas arenas ou setores institucionais: trabalho e saúde. Tem por objeto empírico de estudo as decisões alocativas relacionadas com a distribuição de rins para transplante e de demissão de trabalhadores.

Como um estudo de política distributiva e de justiça, este projeto se distingue ou inova em dois sentidos.

O primeiro é na definição de seu objeto de estudo. Ao constituir como objeto de estudo a alocação de recursos escassos, no nível das *instituições sociais*, abre um campo de investigação totalmente inexplorado.

O estudo da questão distributiva tem se centrado sobre o eixo da relação estado-mercado. De um lado, as políticas públicas são estudadas através da forma como são implementadas por instituições centralizadas, principalmente estatais. De outro, as teorias globais de justiça social têm como preocupação básica o papel do estado na implementação de políticas compensatórias e redistributivas. Este projeto parte do suposto de que, ao lado das escolhas de mercado e das decisões governamentais, as decisões institucionais têm importância decisiva tanto na determinação das chances de vida dos indivíduos quanto na determinação de resultados distributivos globais.

O *segundo* ponto em que este projeto inova diz respeito à sua *abordagem*: as disposições relacionadas com justiça são estudadas através do *modo como problemas distributivos são resolvidos na prática*. Ou seja, aborda problemas distributivos a partir do que as *instituições fazem*.

De uma maneira geral, os estudos empíricos de justiça centram-se no que *as pessoas pensam* sobre justiça. As análises sociológicas de justiça centram-se no estudo das crenças e atitudes a partir das opiniões expressas pelos indivíduos — através de *surveys* — sobre o que seria justo fazer em diferentes situações e lugares. A psicologia social busca, através de estudos experimentais, intuições para casos hipotéticos. Em ambas as abordagens, problemas metodológicos e interpretativos sérios podem surgir, tanto em

relação a possibilidades de manipulação ou falsificação de respostas, quanto de atribuição de diferentes sentidos a respostas dadas ou reações observadas. O estudo das práticas alocativas, tal como proposto neste projeto, não escapa de algumas dos problemas enfrentados pelas outras análises empíricas, mas o estudo dessas práticas alocativas e de seus efeitos agregados são realizados a partir de diferentes técnicas de investigação e de análise, que incluem a análise estatística, a reconstrução de processos decisórios e a análise de conteúdo.

Um *terceiro objetivo* deste projeto é o de explorar a relação entre justiça local e justiça global. Esta relação pode ser analisada sob dois prismas.

O primeiro de natureza teórico-conceitual, refere-se à própria relação entre estudos vinculados a diferentes tradições disciplinares (as ciências sociais e a filosofia), com seus diferentes objetivos e metodologia. A discussão, acalorada e em aberto,¹ tenta explorar as formas possíveis de interação entre os estudos empíricos que, através de métodos sistemáticos de pesquisa, visam reconstruir concepções de justiça operativas na sociedade e explicar os padrões identificados, e os estudos "normativos" que, via análise filosófica, se propõem, de um lado, responder em que consiste justiça e construir teorias globais de justiça e, de outro, a prover a justificação e a defesa de princípios distributivos abstratamente construídos.

O segundo aspecto da relação entre justiça global e justiça local é substantivo: ou seja, as implicações para a justiça global de práticas alocativas vigentes no nível local. Quais são os efeitos, em termos de resultados distributivos globais, de decisões alocativas locais? É interessante observar que, num livro de cerca de 300 páginas, o prof. Elster dedica apenas duas páginas e meia a este aspecto. A questão é colocada na forma da seguinte pergunta — "Local

¹ O Instituto Universitário Europeu promoveu uma conferência com o objetivo de discutir exatamente essa relação. "Conference on Social Scientific and Normative Analyses of Justice", Florence, 10-11 June 1993.

Justice-Global Injustice?" — para sugerir, em analogia à situação do dilema do prisioneiro, a possibilidade de que o efeito de decisões localmente justas possa ser a produção de injustiça global. Este é de fato um aspecto de difícil exploração sistemática dada a infinidade e variedade de decisões que a própria idéia de justiça local implica. De qualquer forma, voltarei ao assunto porque nos deparamos nesta pesquisa com um caso interessante que merece (e será) aprofundado.

Passo agora a tratar de cada um dos objetivos da pesquisa.

OBJETIVO 1: IDENTIFICAÇÃO E DESCRIÇÃO DE PRÁTICAS ALOCATIVAS NAS ÁREAS DE SAÚDE E TRABALHO

O primeiro ponto a ser observado é que nós desbravamos terra virgem, não só no que diz respeito à abordagem, mas ao próprio aspecto substantivo dos temas abordados. A literatura a respeito da demissão de trabalhadores é inexistente, enquanto a que trata, ainda que apenas do ponto de vista médico, do transplante renal é ainda reduzida. Essa situação contrasta bastante com a observada nos outros países, especialmente os Estados Unidos, onde existe uma vasta literatura de base, informativa, e mesmo analítica.

Partimos então para o levantamento, organização e análise de fontes primárias a respeito de cada uma das áreas da pesquisa. Isto foi feito em relação a dois níveis de observação: o macro-social, compreendendo o arcabouço institucional legal e os aspectos demográficos e sociais, e o nível micro ou "local" onde as decisões alocativas têm lugar. Para cada um desses níveis diferentes fontes primárias (legislação, estatísticas, documentos, questionários e entrevistas em profundidade) foram utilizadas e analisadas através das metodologias pertinentes, tal como especificadas em detalhe em relatório referente ao projeto.

No que se segue faço um breve relato dos principais resultados até agora alcançados, comparando as duas áreas estudadas, no que diz respeito aos seguintes aspectos.

1. Regulamentação geral
2. Formas de organização do sistema de instituições responsáveis pelas decisões alocativas
 - 2.1. organização no interior do setor (intra-arena) e inter-institucional
 - 2.2. organização intra-institucional
3. Princípios alocativos utilizados
 - 3.1. aspecto formal: procedimentos
 - 3.2. aspecto substantivo: conteúdo

Um quarto aspecto, ou seja, o resultado distributivo decorrentes das práticas alocativas vigentes, constitui um importante produto desta pesquisa. Trata-se aqui de identificar que grupos são mais atingidos pelas demissões e as características dos pacientes transplantados. Sobre este aspecto ainda não temos resultados conclusivos. Estamos analisando o seguinte material empírico:

1. dados relativos às características dos trabalhadores demitidos, tanto na grande São Paulo como um todo, como em cada uma das empresas (cerca de 10 para as quais pudemos obter os dados) onde realizamos estudos de caso; as fontes para estes dados são os questionários originais da Pesquisa Mensal de Emprego realizada pelo IBGE e os dados da RAIS fornecido pelas empresas;

2. dados relativos às características dos pacientes em listas de espera de quatro hospitais; esses dados foram fornecidos pelos próprios hospitais.

1. Regulamentação Geral

A existência ou não de regulamentação geral constitui o principal constrangimento sobre as decisões de justiça local. Esta regulamentação ocorre, geralmente, na forma de normas jurídicas ou regulamentos e convenções. Pode-se identificar, também, a existência de algumas normas sociais, entendidas de forma geral,

como regras compartilhadas de comportamento, cujo cumprimento ou não gera um grau (variável e não definido) de aprovação ou desaprovação.²

No que diz respeito aos transplantes, não existe regulamentação geral a não ser relativa à doação de órgãos — é requerido o consentimento do doador ou da família — e à definição de morte cerebral. Estes dois fatores interferem no montante de órgãos, definindo, portanto, o grau de escassez. Na verdade, os Estados Unidos são o único país onde existe regulamentação geral e implementação compulsória de princípios a serem utilizados na alocação de órgãos.

Quanto às demissões, não existe regulamentação geral de garantia de emprego, mas apenas muitas rescisórias de contrato. No Brasil, é enorme a margem de liberdade dos empregadores para demitir, o chamado "direito potestativo", ou seja, o poder de arbítrio do empregador, direito esse defendido pela maioria dos juízes do trabalho entrevistados.

Há, no entanto, normas legais ou decorrentes de convenções que protegem certas categorias: gestantes, líder sindical ou cipeiro, pessoas afastadas por motivo doença. Ainda como norma decorrente de convenções coletivas são estabelecidas estabilidades temporárias para trabalhadores de determinadas empresas e/ou setores.

Cabe mencionar também a ocorrência de uma norma observada de uma maneira geral — a garantia de emprego do trabalhador próximo à aposentadoria. Sem qualquer fundamento legal ou decorrente de convenção, este constitui o exemplo de uma norma social baseada em uma noção muito simples, de senso comum, de que seria absurdo retirar de um trabalhador a possibilidade de receber a recompensa por toda uma vida de trabalho. Os exemplos na área dos transplantes são as normas de ética médica de "compaixão", segundo a qual recursos médicos são

² Para uma discussão mais aprofundada ver Elster, *Nuts and Bolts* e *The Cement of Society*.

canalizados para os pacientes mais criticamente doentes, e a norma segundo a qual um paciente deve ter "tratamento completo" que também requer a concentração de recursos médicos nos pacientes que já estão em tratamento, em detrimento da garantia de acesso a um maior número de pacientes.

As normas jurídicas, porém, nem sempre representam de fato um constrangimento às decisões relativas às demissões. Vale observar que a pesquisa com os juízes da Justiça do Trabalho veio reafirmar um fato de conhecimento mais ou menos geral: é grande a não observação das proteções jurídicas, seja o pagamento de multas rescisórias ou as garantias dos grupos legalmente protegidos.

Os casos de dispensa de gestantes representa a maior proporção de processos na justiça do trabalho, sendo grande também a proporção de queixas relativas ao não pagamento do FGTS. Este comportamento varia de acordo com o tamanho da empresa, verificando-se maior incidência em empresas de pequeno porte. Porém, o próprio funcionamento moroso da justiça do trabalho incentiva o cálculo, difundido entre os empresários de uma maneira geral, de que vale a pena dispensar e esperar a solução judicial que resulta em duas possibilidades, ambas favoráveis ao empregador: o acordo entre as partes, e, portanto, o pagamento reduzido das multas previstas, ou a manutenção da queixa até a decisão final que prevê o pagamento de uma quantia não inteiramente corrigida em seu valor monetário.

No que diz respeito às decisões decorrentes de convenções coletivas, também são cometidas infrações exceto em relação às estabilidades temporárias.

2. Forma de organização do sistema de instituições responsáveis pelas decisões alocativas

2.1. Organização no interior do setor (intra-arena) e inter-institucional.

No caso das demissões, este item não se aplica.

No que diz respeito aos transplantes, é bastante comum a organização de um sistema que integra as instituições médicas (hospitais) responsáveis pela realização de transplantes, seja para a captação de órgãos, seja, para a sua distribuição entre os centros transplantadores e entre os pacientes.

No Brasil como um todo, o sistema é descentralizado, porém observamos experiências de associação no nível regional.

Na cidade de São Paulo, que é o maior centro transplantador do país, cada hospital define suas regras de alocação e princípios de escolha. Apesar de tentativas, tem sido difícil organizar na cidade de São Paulo, ou no Estado em geral, qualquer forma de associação entre os diversos hospitais transplantadores, mesmo que apenas na captação de órgãos como proposto recentemente pela Secretaria de Saúde. No interior de São Paulo, com a exclusão do HC da UNICAMP, há um sistema centralizado de captação de órgãos, de distribuição entre hospitais e alocação a pacientes.

No Rio de Janeiro, o sistema é totalmente centralizado nos três aspectos acima mencionados. O sistema vigente nessa cidade apresenta ainda uma característica peculiar: dos dois rins captados, um é retido para a realização do transplante pelo centro responsável pelo resgate e outro é distribuído, por rodízio, ao centro "da vez", mas ambos os rins são alocados aos dois primeiros pacientes da lista de espera única do sistema integrado, independentemente do hospital de origem do paciente.

2.2. Organização intra-institucional

Quanto à forma de organização intra-institucional observamos, de uma maneira geral nas duas arenas, uma considerável centralização no processo de tomada de decisões (com especificações que farei mais adiante) e um alto grau de personalismo.

Apesar de todos os programas terem critérios definidos, uma parte das decisões relativas à alocação final de órgãos aos pacientes,

pode ser tomada pelos médicos, especialmente pelo médico-chefe do programa de transplante. A importância desses médicos é evidenciada pelo fato de que a maioria dos entrevistados quando se refere a outros programas de transplantes não menciona o nome do hospital mas o do seu principal transplantador e geralmente o responsável pela criação do programa.

No que diz respeito às empresas, observa-se padrão semelhante. Mesmo nas empresas de grande porte, onde existe um relativo grau de formalização na estrutura hierárquica, com funções definidas nas áreas de relações industriais e de trabalho, as decisões sobre princípios de distribuição são centralizadas nos cargos mais altos da hierarquia. Aqui, no entanto, verifica-se um fato peculiar que é o importante papel exercido pelas chefias na decisão final, ou seja na indicação do nome da pessoa a ser demitida. A maneira como se estruturam essas relações são complexas e precisa ser melhor investigada. As entrevistas oferecem sinalizações às vezes opostas em relação a esse fato. Por um lado, a gerência da empresa tem interesse em limitar o grau de discricionariedade das chefias por gerarem descontentamento entre os empregados, mas, por outro, as chefias são a melhor fonte de informação sobre o desempenho dos empregados. Assim, é interessante observar que nas demissões, ao contrário dos transplantes, o grau de discricionariedade aumenta nas camadas mais inferiores da hierarquia institucional.

Quanto ao personalismo, ele se faz presente nas decisões sobre demissões através da preocupação demonstrada por gerentes entrevistados no sentido de imprimir ou seguir a "marca do dono" da empresa. Vale mencionar que, nesse caso, a ética profissional, não funciona como um fator de homogeneização na adoção de critérios, uma vez que prevalece a "visão do dono da empresa" ou, se se pode assim chamar a "cultura empresarial".

3. Princípios Alocativos Utilizados

Em versões preliminares e finalmente no livro *Local Justice*, o prof. Elster apresenta uma enorme lista princípios que, como ele próprio reconhece, são agrupados em categorias não mutuamente excludentes e situadas em diferentes níveis de generalidade. De fato, a lista por ele apresentada como de "princípios de justiça local" inclui três diferentes categorias:

1. procedimentos para a distribuição: como lista de espera, fila, rodízio, loteria;

2. critérios de alocação, ou seja, bases para a decisão, como tempo em lista, responsabilidades familiares, *seniority*, idade, sexo, etc.

3. princípios distributivos, que fornecem os fundamentos que justificam a escolha dos critérios alocativos, como por exemplo, igualdade, necessidade e mérito.

As situações de alocação institucional de recursos escassos, definidas como objeto de estudo deste projeto, são um campo privilegiado de estudo do embate de valores e interesses que vão se traduzir na política alocativa final que inclui princípios e procedimentos.

Esses dois aspectos do esquemas alocativos — o aspecto substantivo e o aspecto formal ou procedimental — serão tratados abaixo.

3.1. Aspecto formal: procedimentos

No que diz respeito aos procedimentos observados, três aspectos serão tratados: a *natureza da seleção*, o grau de *publicidade* e o grau de *controle e participação*, por parte dos recipientes e da opinião pública.

Pode-se distinguir dois tipos de seleção, quanto à sua natureza: *seleção mecânica* e *discricionária*.³ A seleção mecânica é estritamente formalizada. Implica no estabelecimento de um esquema alocativo que é aplicado sem exceção. Assim a seleção do recipiente transforma-se em uma questão automática. O oposto ocorre com a seleção discricionária. Neste caso, os alocadores têm maior grau de liberdade na escolha da pessoa que consideram adequada. Mesmo que existam regras formais ou diretrizes orientadoras, elas não são estritamente seguidas e admitem uma grande margem de interpretação na sua implementação. O tipo de seleção depende, também, parcialmente dos princípios adotados. Alguns esquemas se baseiam em critérios que permitem uma avaliação objetiva, enquanto outros dependem de avaliação discricionária.

A seleção mecânica tem as seguintes vantagens: 1. uniformizar a aplicação dos critérios que garante que as demandas de todos os candidatos serão apreciadas pelos mesmos *standards*, preenchendo, assim, um pré-requisito básico de justiça procedimental; 2. ao restringir a margem de liberdade dos alocadores, impede, ou pelo menos diminui consideravelmente, as possibilidades de manipulação e corrupção, e; 3. especialmente em contextos em que existe desequilíbrio de poder e conflito de interesses entre as partes envolvidas, inspira maior confiança nos potenciais recipientes. A seleção discricionária, por sua vez, permite decisões individualizadas, caso a caso, de forma a pesar uma gama de considerações e, portanto, responder de forma criativa e flexível, não só aos diferentes aspectos da questão, mas também às mudanças no environment. Esta vantagem, no entanto, dá margem também a que ocorram os problemas apontados acima que a seleção mecânica torna possível superar.

Em ambas as áreas estudadas, predomina o tipo de seleção discricionária.

³ Sobre esta distinção ver Volker Schmidt, "Procedural Aspects of Distributive Justice", Paper presented at a seminar at Nuffield College, Oxford University, May 26, 1992.

Os centros transplantadores analisados estabelecem critérios para a alocação de rins e possuem uma lista de pacientes a serem selecionados. No entanto, de uma maneira geral esses critérios não são seguidos à risca. Existe uma ampla margem de liberdade, por parte dos médicos, especialmente o chefe da equipe, conforme indicado acima, na escolha de pacientes a serem transplantados. Relatos de entrevistas revelam que na verdade essa escolha muitas vezes se faz com relação a fatores bastante fortuitos ou mesmo arbitrários. Além disso, são frequentes as referências, inclusive nas próprias entrevistas com médicos, à manipulação e ao tráfego de influência nas filas dos diferentes hospitais.

Além disso, o grau de discricionariedade aumenta, também, segundo o tipo de critério utilizado. Exemplos de critérios altamente dependentes de avaliação discricionária são "condições psicológicas", usados para a seleção de paciente em lista de espera, e "desvios de conduta", usado para selecionar pacientes para a inclusão em lista em um dos hospitais estudados. Esses "desvios de conduta" foram classificados em dois tipos: o primeiro, referido como o paciente "encostado", que não tem interesse pela atividade laborativa e tem poucas chances de ajudar no tratamento, e o segundo como o paciente *non-compliant*, ou seja, com dificuldades ou resistências em seguir as prescrições médicas, que, por não observar a medicação imuno-supressora pós operatória, colocaria em risco o enxerto.

Na área de trabalho também é grande o grau de discricionariedade nos procedimentos de escolha dos empregados a serem demitidos. De uma maneira geral, essa margem é restringida pelo papel desempenhado pelos sindicatos e varia, portanto, de acordo com a sua força. O apoio que os sindicatos europeus e especialmente os americanos dão ao princípio de *seniority* deve-se principalmente ao fato de que esse critério limita o exercício da autoridade arbitrária dos supervisores e chefes imediatos. No Brasil, contudo, os sindicatos possuem uma orientação diferente. Recusam-se a participar na definição de critérios de demissão e direcionam sua ação para o exercício da influência política mais geral com o objetivo

de diminuir o volume total de demissões. Assim, o único procedimento aceito é o chamado "voluntariado" que deixa a escolha ao próprio empregado e que, também teria o efeito de neutralizar a ação das chefias com relação às lideranças sindicais. Colhemos, no entanto, fortes indícios de que essa prática raramente se efetua da forma desejada pelos sindicalistas. Mesmo nos redutos dos sindicatos mais combativos, observa-se que os gerentes e supervisores jogam um importante papel em induzir os empregados a se "voluntariar", dando dessa forma o curso por eles desejado ao programa. Não é necessário mencionar que esse sistema é do desagrado dos empresários e gerentes que se veem impossibilitados de administrar a mão de obra, especialmente no atual período de reestruturação industrial, em que a escolha deve-se pautar pelos imperativos dos planos de "enxugamento" das empresas. Não pretendo me estender sobre esse ponto, que será retomado mais adiante e posteriormente aprofundado nesta pesquisa, mas apenas reter o fato de que, numa certa medida, essa atitude do movimento sindical o deixa mais vulnerável ao arbítrio dos gerentes e, principalmente, das chefias, além de deixar desprotegida as camadas mais vulneráveis da força de trabalho.

Um outro fator que aumenta o grau de discricionariedade na decisão é a existência de um grande número de critérios sem uma relação clara de prioridade entre eles. Isto ocorre nas demissões e também nos transplantes. Note-se que isto não implica na existência de um sistema de pontos, em que pesos são atribuídos a diferentes critérios. Este sistema é utilizado apenas no SPIT (Sistema Integrado de Transplante do Interior de São Paulo).

Quanto à *publicidade*, verifica-se que os princípios alocativos não só não são divulgados, como pretende-se, no caso das empresas, que sejam mantidos em sigilo. Apenas o sistema do Rio Transplante divulga os seus princípios e torna pública a sua lista de espera e livre o acesso dos pacientes para checar o seu lugar na lista.

No que diz respeito ao *controle* exercido pelos recipientes e pela opinião pública, os mecanismos se diferenciam entre as arenas.

Na esfera das demissões, observa-se, na maioria dos países, a ação organizada, através dos sindicatos, tanto na participação na definição de critérios como no controle da sua implementação. O fato de os sindicatos brasileiros se eximirem de participar das decisões relativas às demissões para centrarem sua ação na política geral de emprego, reforça o caráter unilateral das decisões e afeta a sua capacidade de controle do processo. No caso dos transplantes, ao contrário, é mais comum, por parte das associações de pacientes, a atuação no sentido de influenciar a política geral e não os princípios alocativos.

3.2. Aspecto substantivo: conteúdo dos princípios

Justiça e Eficiência

Elster utiliza uma definição de justiça que compreende a noção de eficiência. Segundo ele, "justiça, no sentido amplo, inclui as alocações de recursos escassos para fins de maximizar alguns agregados de traços dos recipientes ou, mais geralmente, de todos os cidadãos". No caso especial em que o bem é utilidade, continua ele, o seu uso do conceito "implica que o utilitarismo se qualifica como uma teoria de justiça distributiva" (p. 6).

Sem negar que considerações de eficiência, em certas circunstâncias, podem ser subsumidas na concepção de justiça e que a preocupação com eficiência é fortemente presente em situações de justiça local, é importante manter a distinção entre considerações de eficiência e de justiça e, lembrar que, muitas vezes esses dois tipos de observação entram em conflito. Por esta razão, o próprio Elster ressalva que quando quer "ênfatisar um aspecto de justiça não relacionado com eficiência [usa] os termos equidade e 'fairness'" (p. 6).

Assim, sem entrar na complexa discussão a respeito do reconhecimento do utilitarismo como uma teoria de justiça e da relação entre as noções de justiça e eficiência, distinguiremos essas duas noções da seguinte maneira. *Justiça* é uma noção *distributiva*,

ou seja, tem a ver com a maneira como malefícios e benefícios são distribuídos na sociedade, aplicando-se a situações nas quais estão envolvidos demandas e conflitos diversos entre pessoas ou grupos; e *antecedencialista* ou *retrospectiva*, ou seja refere-se a atributos ou relações passados ou presentes. *Eficiência*, ao contrário, é uma noção *agregativa* e *consequencialista*.

Os critérios utilizados na alocação de rins para transplantes e demissão de trabalhadores são discutidos abaixo à luz dessa distinção e da consideração dos princípios distributivos de mérito e necessidade que são as principais bases substantivas sobre as quais se assentam justificativas de distribuição.⁴

Assim, quanto ao conteúdo dos princípios utilizados na alocação de órgãos para transplante e na demissão de trabalhadores observa-se o seguinte.

1. Eficiência

Considerações de eficiência são importantes nas duas áreas. A eficiência constitui o núcleo estável da política alocativa de demissões: os donos de empresa e seus gerentes buscam demitir os empregados menos produtivos. De fato, a busca de eficiência na escolha de critérios de demissão nas empresas analisadas fica evidente pela predominância do uso dos critérios de produtividade, qualificação e experiência na tarefa.

O núcleo estável ou central das políticas de alocação de rins para transplante, por sua vez, é a necessidade médica. Nessa área podemos identificar, contudo, três tipos de eficiência que constituem objeto de preocupação nas decisões alocativas das instituições

⁴ Sobre os princípios de equidade, igualdade e necessidade como bases para justiça distributiva ver Deutch, "Equity, Equality and Need. What Determines which Value will be Used as the Basis for Distributive Justice?", *Journal of Social Issues*, 31, 1975. Sobre igualdade, mérito e necessidade ver Miller, 1976.

estudadas. O primeiro seria a maximização do benefício para o paciente, ou seja, o aumento da sobrevida do enxerto. O segundo, que teria por condição o primeiro, seria a eficiência do programa. Estes dois tipos de considerações levam à alocação de órgãos ao paciente que pode se beneficiar mais do transplante, às vezes em detrimento do mais necessitado ou do que tem mais tempo de espera em lista.

O principal critério que permite a alocação mais eficiente de órgãos é o HLA, exame de histocompatibilidade que determina a maior ou menor possibilidade de sobrevida do transplante a partir do grau de compatibilidade entre o órgão e o paciente que vai recebê-lo.⁵ Para que o uso do exame de HLA produza os resultados requeridos, ou seja, para que se encontre o maior número de compatibilidades entre órgão e receptor, é necessário que seja aplicado no maior número possível de pessoas. Nos Estados Unidos, esse exame é aplicado a uma lista nacional de pacientes. Em São Paulo e no Rio de Janeiro, é usado por todos os centros (exceto o da UNICAMP). No entanto, dois fatores constroem o seu uso mais eficaz aqui: o primeiro é a falta de recursos, que torna possível a sua realização apenas para um número pequeno de pacientes e o segundo é o fato de que, por não existir um sistema centralizado de rodízio, cada hospital aplica na sua própria lista o que torna ainda menos significativo o resultado.

Um terceiro tipo de eficiência seria a maximização do benefício ou expectativa de benefício para a sociedade. Aqui pode-se discutir a priorização de diferentes grupos na alocação de órgãos. A maioria dos programas estudados dão prioridade às crianças e justificam esse procedimento principalmente pela maior dificuldade com tratamento dialítico e pelo maior sofrimento por elas experimentado com a doença. No entanto, pode-se pensar em uma justificativa que contemple a contribuição no longo prazo que este grupo possa dar à sociedade. Neste tipo de justificativa, no entanto,

⁵ Ver resumo da discussão médica sobre o papel do HLA no relatório da pesquisa.

a alocação para crianças entraria em conflito com a alocação para grupos de profissionais ativos pela sua contribuição presente. A prioridade às crianças, no entanto, nunca foi justificada nesses termos, mas a prioridade dada aos próprios médicos, aparece fundamentada basicamente no argumento de sua utilidade social. Sem poder aparecer como um critério de prioridade explícito, como o das crianças, a prioridade dada ao próprio médico está presente em várias entrevistas e é justificada, revelando também um componente corporativo, mesmo pelos médicos que manifestam maior preocupação em estabelecer critérios objetivos e mais transparentes.

2. Princípios de Justiça: Mérito e Necessidade

O princípio de mérito está presente, tanto na área de trabalho quanto de saúde, nos critérios relacionados com o tempo — tempo em lista de espera, tempo em diálise e tempo de serviço.

Esses critérios são objetivos, no sentido de que independem de avaliação discricionária no seu uso. No entanto, a justificação em termos de mérito depende de ações empreendidas pelos indivíduos. Essas ações podem ser julgadas, ou seja, o mérito pode ser atribuído, em função de dois fatores: 1. os resultados obtidos ou a contribuição dada e 2. o esforço realizado.

O tempo em lista de espera, utilizado na maioria dos hospitais, parece ser um critério natural; justifica-se pela equidade inerente à espera. O tempo em diálise, também reflete considerações de mérito pelo sofrimento impingido ao paciente pelo tratamento dialítico. Do ponto de vista procedimental, esses critérios podem ser estabelecidos de forma objetiva, como é característico dos critérios relacionados ao tempo. Cabe observar, no entanto, que o tempo de diálise permite maior margem de manipulação do que o tempo de inscrição na fila. A base para a aferição de mérito nesses dois critérios é o esforço realizado.

O critério de tempo de serviço utilizado na escolha do empregado a ser retido na firma é também justificado pelo mérito, tendo por base a contribuição que aparece na forma de dedicação, revelando um componente de lealdade do empregado à empresa que foi expressa, em mais de uma entrevista, através da expressão "o empregado veste a camisa da empresa".

O princípio de necessidade, como mencionado anteriormente, é o núcleo estável das políticas alocativas na área médica. Nessa área, porém, a urgência médica, ou seja, a possibilidade de morte imediata, assume o caráter de uma necessidade extrema que levaria à alocação de recursos para aqueles pacientes que apresentassem essa condição. Elster vê essa mobilização de recursos para os pacientes mais gravemente doentes, em detrimento muitas vezes de um número maior de pessoas que poderiam inclusive se beneficiar mais do tratamento, como uma norma de ética médica — a "norma de compaixão".

O tempo de espera em lista também pode ser visto como uma *proxy* de necessidade uma vez que as condições dos pacientes se deterioram no tempo. Isto é especialmente relevante no caso do tratamento dialítico que reduz com o passar do tempo as possibilidades de encontrar um órgão adequado para o paciente e as chances de sucesso do transplante e de sobrevida do enxerto. Na alocação de rins para transplantes, necessidades de natureza não médicas não são levadas em consideração. Nos demais países isto também ocorre. Nos estudos realizados no âmbito deste projeto, apenas na Noruega o fato de o paciente em lista ter dependentes — seja filhos ou pessoas mais velhas sob a sua responsabilidade — é considerado um critério relevante de seleção.

Na área de trabalho, ao contrário, o princípio de necessidade tem um peso considerável nas decisões sobre os empregados a serem demitidos. Dois critérios contemplam esse princípio: as responsabilidades familiares e a dificuldade de arranjar emprego. De uma maneira geral, responsabilidades familiares têm um peso maior nos critérios adotados pelas empresas. A legislação e as convenções

coletivas, contudo, protegem mais os grupos que teriam mais dificuldades de conseguir emprego.

Tanto nos países da Europa estudados como nos Estados Unidos o critério predominante é *seniority*. Mas os princípios de mérito e necessidade têm pesos bastante diferenciados: enquanto nos países europeus as exceções são feitas de acordo com a necessidade, traduzida pelo critério de responsabilidades familiares, nos Estados Unidos considerações de necessidade são irrelevantes. No Brasil, necessidade parece ser mais importante do que antiguidade. O critério de tempo de serviço, tendo por base considerações de mérito ou de direito associado a mérito, é menos relevante. Os dados sobre o perfil dos demitidos, no entanto, mostra que as empresas mantêm os empregados mais antigos. Nesse caso, a adoção do critério de antiguidade deve-se à sua associação com produtividade ou qualificação, funcionando assim como uma *proxy* de eficiência.

OBJETIVO 2. EXPLICAÇÃO DAS PRÁTICAS ALOCATIVAS IDENTIFICADAS

No que diz respeito à explicação dos esquemas alocativos, como não poderia deixar de ser, temos pouco a apresentar na forma de resultados conclusivos e gerais.

No que se segue, no entanto, a partir de alguns pressupostos já contidos no projeto original, procuro fazer algumas especificações no esquema explicativo geral. Para tanto, incorporarei ao esquema apresentado no capítulo relativo à explicação do livro *Local Justice*, os aspectos relevantes a esse respeito que se encontram também nos livros *Explaining Technical Change* e *Ulysses and the Sirens*. Assim, o esquema a ser apresentado (ver quadro a seguir) é um esquema geral de explicação que contempla fatores específicos para a análise de problemas de justiça local.

Elster identifica dois tipos de explicações que considera relevantes para as ciências sociais: as explicações causais e as inten-

cionais. Para ele, a explicação de princípios alocativos é do tipo intencional. A adoção de um determinado esquema alocativo, portanto, é o resultado de deliberações e conflitos entre atores conscientes. Daí a importância atribuída à interação entre os atores e suas motivações que, apesar de sujeitas à análise causal, são tomadas como dadas.

Os atores relevantes em situações de justiça local são definidos de acordo com a natureza da decisão tomada em relação à oferta de bens ou encargos a serem distribuídos e à escolha de princípios de distribuição. Assim, são definidos como atores de primeira ordem aqueles cujas decisões têm impacto sobre a oferta de recursos, podendo ser distinguidos em dois tipos: atores individuais e autoridades políticas. Os atores de segunda ordem são aqueles que decidem sobre os critérios de alocação e os de terceira ordem — os recipientes — são aqueles cujas decisões afetam suas chances de obter o bem.

Motivações de eficiência, equidade e auto-interesse têm diferentes pesos ou prioridades para cada um desses atores: as autoridades políticas são motivadas fundamentalmente por considerações de eficiência global, os alocadores por motivações de equidade e eficiência local e os recipientes são tipicamente movidos por interesse próprio.

Além disso, a interação entre atores se dá através da barganha ou como "efeitos de incentivos". Neste caso, o ator apenas reage aos incentivos oferecidos pelo outro ator, que antecipa seus efeitos de forma a encorajar ou impedir certas ações. A partir daí dois tipos de conduta podem ser distinguidos: a conduta paramétrica e a estratégica.

As relações entre esses atores encontra-se de forma resumida no quadro 1, abaixo, e constitui o que se pode caracterizar como a "política" das políticas alocativas. O quadro não inclui a opinião pública, caracterizada por Elster como um quase-ator, com grande influência nas decisões sobre esquemas alocativos.

Para Elster, as preferências que cada um desses atores desenvolvem são *inputs* que, através dos mecanismos de barganha e

compromisso e formação de coalizões, se agregam e dão origem a um determinado esquema alocativo.

Quadro 1

Citacps

tab $\rightarrow$ 1,5

Fonte 11 - pelo menos 14 ps

compromisso e formação de coalizões, se agregam e dão origem a um determinado esquema alocativo.

O princípio de *seniority* constitui um excelente exemplo de como pode ocorrer a agregação de preferências em torno de um princípio alocativo. Como argumenta Elster (p. 75), os trabalhadores preferem *seniority* pelas seguintes razões: por interesse próprio dos 51% seniors, na medida em que se sentem confiantes de que as firmas não demitirão mais do que a metade da força de trabalho; porque esse princípio reflete uma ética de mérito na medida em que acham que devem ser recompensados por terem devotado os melhores anos da sua vida às firmas; por que o trabalho passa a valer mais, quanto maior o tempo de trabalho, por causa da qualificação, etc; — porque é um princípio mecânico que protege o trabalhador contra decisões arbitrárias dos gerentes e chefes; finalmente, pode ainda ser visto com protegendo os mais velhos e mais vulneráveis, portanto, uma *proxy* para necessidade. Os gerentes também têm várias razões para preferí-lo. Em primeiro lugar, por estimular a permanência do trabalhador, diminui a rotatividade; em segundo, porque os trabalhadores o preferem, e portanto outro sistema poderia baixar a moral e a produtividade; em terceiro lugar, porque a decisão arbitrária dos decisores pode ser também custosa para a empresa por causar descontentamento e paralisações; finalmente, serve também como um instrumento disciplinar ao tornar mais eficaz a ameaça de demissão, na medida em que os direitos de *seniority* assegurem que o empregado tem mais a perder se for despedido.

Tendo em vista as diferentes perspectivas pelas quais pode ser justificado, correspondendo a valores e interesses de diferentes grupos, o princípio de *seniority* tende a se tornar hegemônico e estável, o que de fato ocorre nos países europeus e nos Estados Unidos.

Até aqui, portanto, temos um tipo de explicação intencional, tal como proposta por Elster em *Local Justice*. Porém, como ele mesmo argumenta, nos outros textos mencionados acima, o paradigma adequado para as ciências sociais é uma explicação causal-intencional. Ou seja: a compreensão intencional das ações

individuais e a explicação causal de suas interações. Dessa forma, um modelo completo de explicação implicaria na consideração de um primeiro filtro que atuaria sobre um amplo conjunto de ações abstratamente possíveis, que não está contemplado no esquema apresentado no capítulo de *Local Justice* referente à explicação dos esquemas alocativos adotados pelas instituições estudadas. Creio ser necessário distinguir os fatores que explicam a formação de preferências por determinados princípios dos conjuntos de fatores que vão levar à escolha final de um esquema alocativo.

O quadro 2 visa representar esse modelo de filtragem distinguindo duas etapas: o primeiro filtro refere-se aos constrangimentos — legais, econômicos e culturais — que limitam, num primeiro momento, o amplo leque de ações abstratamente possível. Correspondem a fatores de ordem estrutural que têm um efeito causal sobre o processo de tomada de decisões. Por exemplo, no processo de demissões que ocorre hoje no Brasil, além da crise econômica, os processos de mudança tecnológica, reestruturação produtiva e terceirização afetam causalmente, com diferentes pesos, as decisões sobre princípios alocativos. Da mesma forma, a limitação de recursos para a área de saúde limita a margem de liberdade das instituições médicas nas suas decisões alocativas. Daí a importância para este estudo de uma análise, com base em resultados agregados, que nos permita identificar resultados distributivos e, assim, tentar determinar o papel dos componentes estruturais e dos intencionais. Ou seja, tentar estabelecer a margem de liberdade dos atores envolvidos nas suas decisões alocativas.

O arcabouço legal e a regulamentação também estabelecem limites sobre as decisões no nível local. Como vimos, no caso do Brasil, nem sempre essas normas jurídicas constroem, de fato, as decisões alocativas, contudo o seu papel no processo é de fácil identificação. O papel dos constrangimentos culturais é mais complexo. O peso que os princípios de mérito e necessidade têm nos Estados Unidos e nos países escandinavos, por exemplo, reflete os valores de livre iniciativa e *self-reliance*, bases da concepção liberal

predominante nos Estados Unidos, e o igualitarismo que caracteriza os países social-democratas. Valores nacionais e traços culturais atuam não só na determinação das concepções de justiça prevalentes, como estão também contidos nas próprias leis e regulamentações.

QUADRO 2

predominante nos Estados Unidos, e o igualitarismo que caracteriza os países social-democratas. Valores nacionais e traços culturais atuam não só na determinação das concepções de justiça prevalecentes, como estão também contidos nas próprias leis e regulamentações.

O segundo filtro no processo que leva à escolha de um esquema alocativo inclui três conjuntos de fatores. Problemas práticos, tal como efeitos de incentivos, custos de informação, etc., constituem o primeiro conjunto de fatores a ser considerado na escolha de critérios. O segundo, que pode ser caracterizado como "a política", ou seja, a interação entre os três tipos de atores, entre os atores no interior da própria instituição, e entre estes e a opinião pública. Finalmente, as concepções de justiça completam o quadro de determinantes mais imediatos da adoção de um esquema alocativo específico.

Cada um desses conjuntos de fatores estão associados a diferentes mecanismos e têm pesos diferentes, que variam de acordo com as arenas, os países e no tempo.

OBJETIVO 3. RELAÇÃO ENTRE JUSTIÇA LOCAL E JUSTIÇA GLOBAL

A relação entre justiça local e global pode ser tratada em dois planos distintos: no plano teórico conceitual e no plano substantivo, ou seja, em situações concretas em que práticas alocativas locais podem levar a situações de injustiça global.

Do ponto de vista teórico-conceitual, é possível dois tipos de interação entre estudos normativos e estudos empíricos de justiça. De acordo com Elster, descobertas empíricas podem servir de contrangimentos a teorias normativas. Como argumenta, princípios usados na prática são mais robustos do que intuições e introspecções. Dessa forma, os estudos empíricos forneceriam um *input* para a construção de teoria.

Um outro tipo de contribuição, sugerida por Schmidt,⁶ seria análoga à que os estudos concretos de processos de decisão tiveram a oferecer à noção abstrata de racionalidade, mostrando seus limites e dando origem à noção de "bounded rationality". Assim, em um artigo intitulado "Bounded Justice", procura mostrar que os estudos empíricos de justiça, especialmente pesquisas como a de justiça local, podem dar contribuição semelhante, enfatizando especialmente os seguintes aspectos de situações de justiça: complexidade, multidimensionalidade, pluralidade, caráter contestatório e contextualidade.

Interessa-nos, porém, mais de perto, a contribuição que os estudos normativos podem dar ao trabalho de investigação empírica de concepções de justiça. Pode-se distinguir dois tipos de contribuições. A primeira, no sentido de aumentar a precisão e clareza analíticas na interpretação de descobertas empíricas. Como argumenta Swift, "uma vez que a visão dos sujeitos não são claras e precisas, é necessário ter consciência das complexidades que são o cerne da análise filosófica".⁷ A segunda, é que as concepções normativas de justiça e de princípios nos permite fazer um escrutínio das concepções vigentes.

Vejamos como isto pode ocorrer através de um exemplo. O uso do critério de responsabilidades familiares nas empresas estudadas revela uma atitude paternalista em relação ao empregado que se afasta de uma propriedade básica do princípio de necessidade, enquanto um princípio de justiça, que é o da obrigação correlativa. Assim, o atendimento das necessidades sociais não se colocaria como uma questão de justiça mas de benevolência.

No que diz respeito ao aspecto substantivo da relação entre justiça global e local, vale de início dizer que não constitui pretensão

⁶ Volker Schmidt, "Bounded Justice", paper presented at the Conference on "Social Scientific and Normative Analyses of Justice". European University Institute, Florence, June 9-12, 1993.

⁷ Adam Swift, "Social Scientific and Normative Analyses of Justice: Tension or Symbiosis?", Paper presented at the Conference "Social Scientific and Normative Analyses of Justice", European University Institute, Florence, June 9-12, 1993.

deste projeto tratá-la de forma sistemática e/ou num nível amplo. A própria idéia de justiça local, como uma gama variada de decisões alocativas não coordenadas é contrária a qualquer tentativa nesse sentido. Contudo, essa questão tornou-se relevante neste projeto, pelo menos em um caso, que será resumido abaixo a título de exemplo das implicações de processos alocativos vigentes para a produção de mais ou menos justiça global.

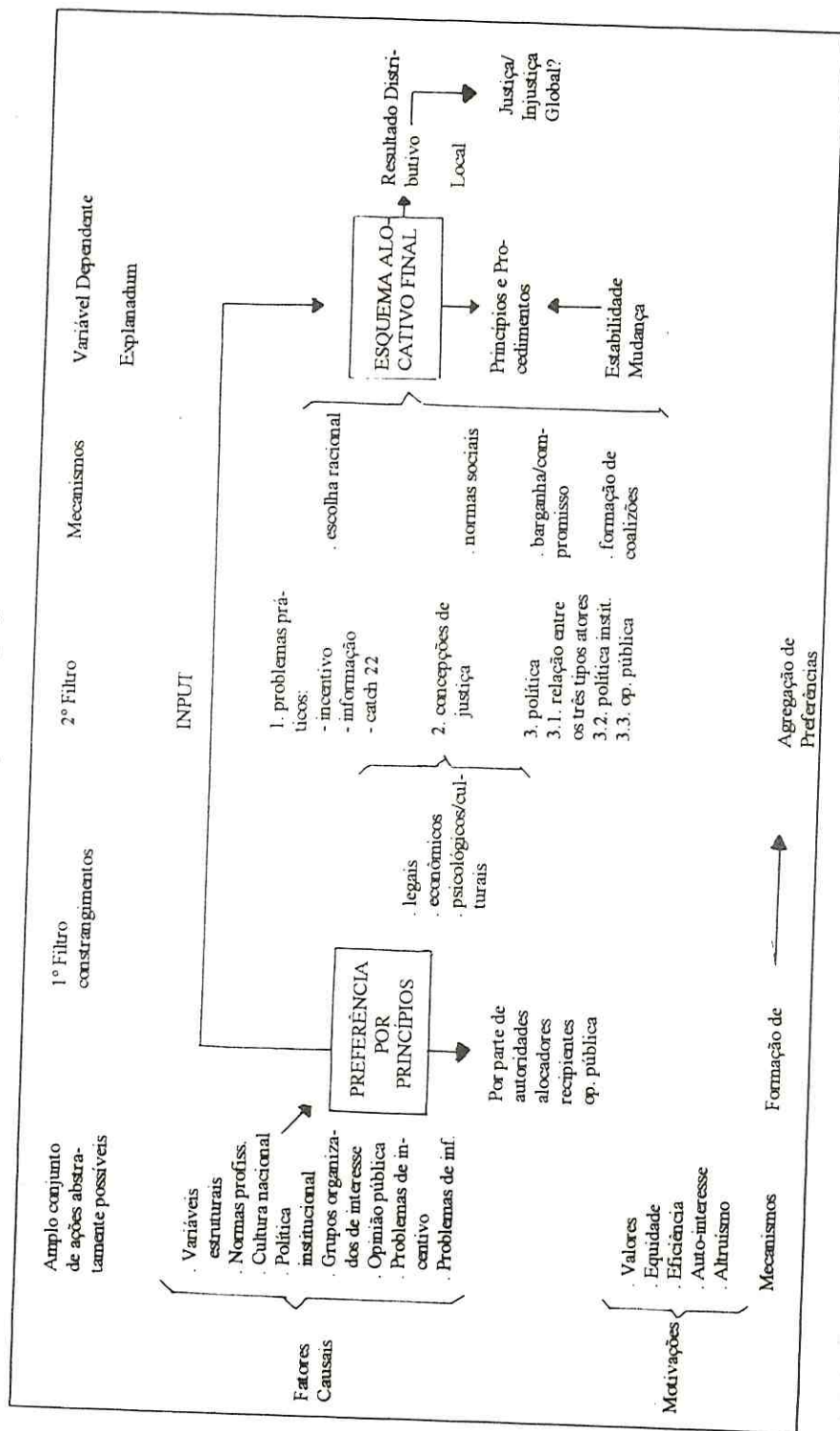
Diferentemente do que ocorre nos outros países, no Brasil, os sindicatos se recusam a participar nas decisões relativas às demissões de trabalhadores e têm como estratégia uma atuação política mais ampla, visando exercer influência na política geral de emprego e, dessa forma, diminuir o número de demissões. Na percepção dos líderes sindicais, participar de decisões sobre critérios de demissão esvaziaria sua ação política nacional. Por essa razão, recusam-se até mesmo a expressar qualquer preferência por critérios, ainda que em situações hipotéticas. A decisão de não influir no nível local pode ter duas conseqüências. A primeira, afetaria os trabalhadores de uma maneira geral: as camadas mais frágeis da força de trabalho seriam as mais atingidas pelas demissões. A segunda, diz respeito a um interesse organizacional: os líderes sindicais e ativistas ficariam mais vulneráveis à arbitrariedade das chefias e/ou gerentes. Essas conseqüências, porém, poderiam ser superadas pelo "voluntariado" que constitui a proposta de política de demissões defendida pelos sindicatos: nesse caso a decisão de sair seria do próprio trabalhador. A estratégia de luta política para diminuir o desemprego e a adoção do voluntariado, no nível das fábricas, pode ser vista como uma forma de combinar justiça, no nível local, com menos injustiça no nível global. No entanto, dois problemas se colocam na realidade: em primeiro lugar, o fato de que existe uma grande resistência do empresariado com relação ao voluntariado, por violar sua capacidade de gestão empresarial, problema esse que se agrava na atual conjuntura de reestruturação produtiva. Por essa razão, uma política efetiva de voluntariado é rara e ocorre apenas em casos particulares em que o sindicato tem uma

grande força política e a empresa, por seu tamanho e importância, tem grande visibilidade, tornando possível a mobilização da opinião pública. Assim, a política alocativa proposta teria alcance limitado. Por outro lado, a eficácia do movimento sindical na determinação da política geral do emprego não depende apenas de sua força política mas de fatores causais mais gerais. Por exemplo, o aumento de produção industrial que se verificou este ano não redundou em diminuição equivalente no nível de desemprego.

A interação entre os diferentes fatores causais e intencionais nesse caso precisam ser aprofundadas, porém, ele parece indicar que se verifica um *trade off* entre justiça local e global.

ATORES	1º ORDEM		2º ORDEM	3º ORDEM
	Individual	Autoridades Políticas	Alocadores	Recipientes
Motivações	Altruismo	Eficiência Global (pressão: grupos int./agências administrativas)	Equidade Local Eficiência Local	Auto-Interesse Equidade Eficiência
				retórica coincidente com auto- interesse
Como afetar oferta de recursos	Escolha Individual Descentralizada Ex.: Decisão de doar	Equidade (apoio político/opinião pública) Alocação de Fundos e Regulação	Auto-Interesse (corrupção) Escolha de princípios alocativos: que funcionam como incentivo para aumentar oferta que funcionam como incentivo para agir de forma a aumentar chances de obter o bem ou modif. demanda	Se eximir voluntaria- mente de um bem ou de assumir encargo (não afeta volume, mas pros- pectos dos não voluntários)
	Reação ao incentivo			Reação a incentivo
Como afetar escolha princípios	Indiretamente (por antecipar conduta alocadores decidem sobre determ. princípios)	Influência	Incentivos negativos sobre decisões para diminuir favoritismo, corrupção Princípios Mecânicos	Influência - ação individual - ação coletiva
Modos de Interação Tipos de Conduta	Incentivo Paramétrica	Barganha Estratégica	Barganha Estratégica	Incentivo Barganha Paramétrica Estratégica

QUADRO 2



NOME: _____

Name: _____

ENDEREÇO: _____

Address: _____

RECEBEMOS: _____

We have received: _____

FALTA-NOS: _____

We are lacking: _____

ENVIAMOS EM PERMUTA: _____

We are sending in exchange: _____

DATA: _____

Date: _____

ASSINATURA: _____

**A NÃO DEVOLUÇÃO DESTE IMPLICARÁ NA SUSPENSÃO DA
REMESSA**

Non-acknowledgement of receipt will indicate that further publications are not
wanted.

À
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH
SETOR DE PUBLICAÇÕES
Cidade Universitária "Zeferino Vaz"
Caixa Postal 6.110
13081-970 - Campinas - São Paulo - Brasil

Tel.: (0192) 39.8342
Telex: (019) 1150 - Telefax (0192) 39.3327
Correio Eletrônico: pubifch@cevax.unicamp.ansp.br