

TENDÊNCIAS NA EVOLUÇÃO DO EMPREGO  
E NAS RELAÇÕES DE TRABALHO EM SAÚDE:

---

A SITUAÇÃO INTERNACIONAL E NO BRASIL



Universidade de Brasília  
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares  
Núcleo de Estudos de Saúde Pública  
Observatório de Recursos Humanos em Saúde

## TENDÊNCIAS NA EVOLUÇÃO DO EMPREGO E NAS RELAÇÕES DE TRABALHO EM SAÚDE:

---

### A SITUAÇÃO INTERNACIONAL E NO BRASIL

Roberto Passos Nogueira  
Solange Baraldi  
Valdemar de Almeida Rodrigues

© Núcleo de Estudos de Saúde Pública, 2010

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que seja citada a fonte e não seja para venda ou qualquer fim comercial.

### **Autoria dos Textos:**

Roberto Passos Nogueira

Solange Baraldi

Valdemar de Almeida Rodrigues

### **Organização e Coordenação Executiva:**

Valdemar de Almeida Rodrigues

Zuleide do Valle Oliveira Ramos

### **Normalização:**

Fábio Lima Cordeiro

### **Projeto gráfico e editoração:**

Cristina Gomide e Priscilla Campos

### **Impressão:**

Organização Pan-Americana da Saúde - Representação no Brasil

Esse material integra os estudos e atividades do Plano Diretor 2006. Faz parte da produção do Observatório de Recursos Humanos em Saúde (NESP/CEAM/UnB), que conta com patrocínio do programa de cooperação OPAS/Ministério da Saúde. Pode ser encontrado no sítio web:

<http://www.observarh.org.br/nesp>.

Contribuições e sugestões podem ser enviadas para:

Observatório de Recursos Humanos em Saúde – ObservaRH

Núcleo de Estudos de Saúde Pública – NESP

SCLN 406, Bloco A, Sala 202, Asa Norte, Brasília-DF

CEP 70847-510

Telefax: (61) 3340 6863/3349 9884

E-mail: [observarh.unb@observarh.org.br](mailto:observarh.unb@observarh.org.br)

#### Ficha Catalográfica

Nogueira, Roberto Passos

Tendências na evolução do emprego e nas relações de trabalho em saúde: a situação internacional e no Brasil / Roberto Passos Nogueira, Solange Baraldi e Valdemar de Almeida Rodrigues – Brasília: UnB/CEAM/NESP/ObservaRH, 2010. (Série Observação, 7).

102 p.: tabelas, gráficos.

1. Recursos Humanos em Saúde 2. Ocupações em Saúde 3. Mercado de Trabalho 4. Direito Internacional I. Título II. Rodrigues, Valdemar de Almeida III. Baraldi, Solange IV. ObservaRH V. Núcleo de Estudos em Saúde Pública VI. Série.

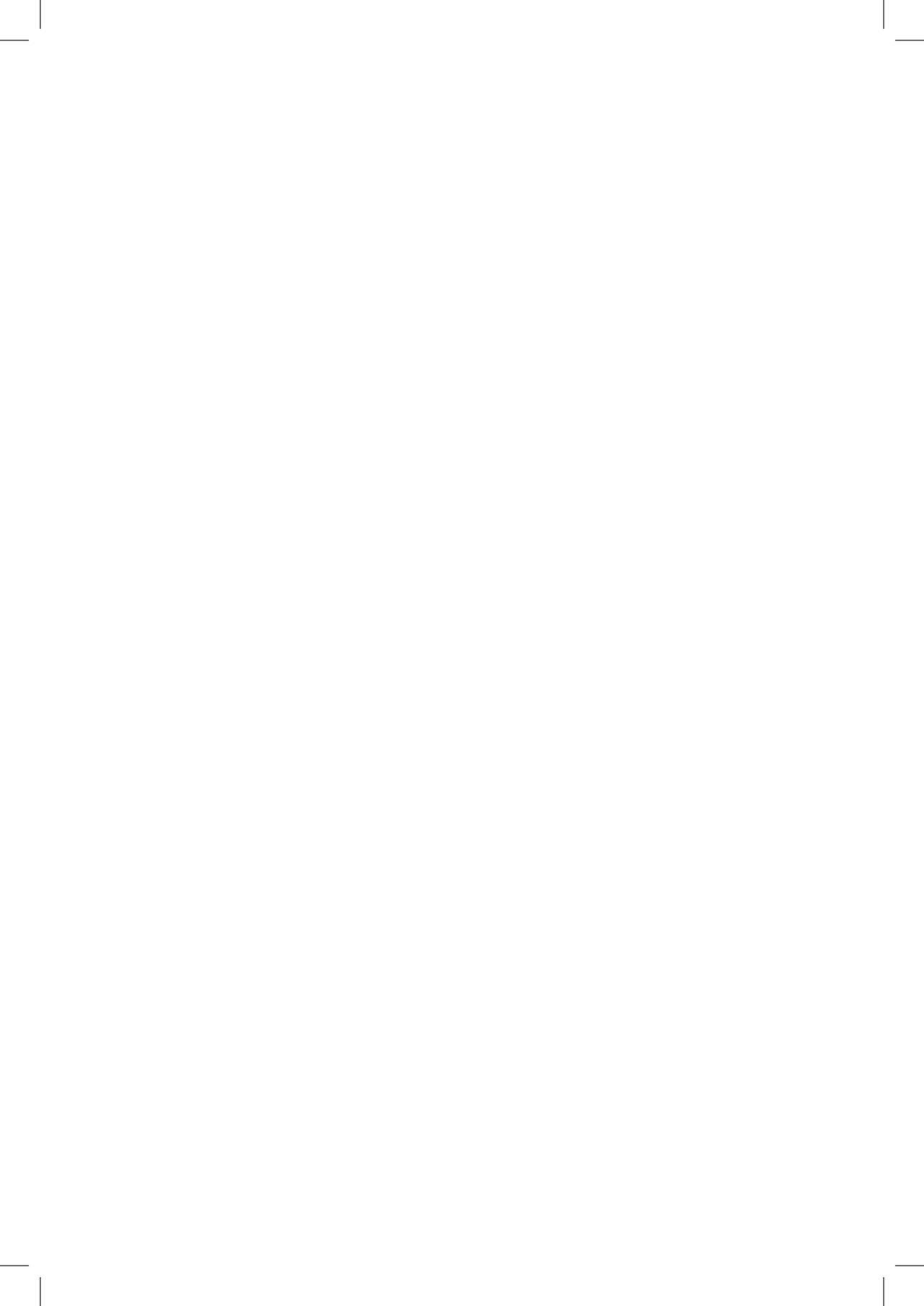
CDU: 614-058.8

ISBN: 978-85-7967-033-6

# SUMÁRIO

---

SOBRE OS AUTORES .....	7
APRESENTAÇÃO.....	9
LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS .....	11
LISTA DE TABELAS .....	13
1. NOVAS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS DA FORÇA DE TRABALHO DO SETOR PÚBLICO: O BRASIL COMPARADO COM OUTROS PAÍSES.....	15
ROBERTO PASSOS NOGUEIRA	
2. CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL EM COMPARAÇÃO COM OUTROS PAÍSES .....	33
ROBERTO PASSOS NOGUEIRA	
3. TENDÊNCIAS E SITUAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL, 1990-2004.....	53
ROBERTO PASSOS NOGUEIRA VALDEMAR DE ALMEIDA RODRIGUES	
4. NEGOCIAÇÃO COLETIVA EM SAÚDE: UMA VISÃO GERAL SOBRE O TEMA E SUAS CARACTERÍSTICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES .....	71
SOLANGE BARALDI	



## **SOBRE OS AUTORES**

---

### **ROBERTO PASSOS NOGUEIRA**

Graduado em Medicina pela Universidade Federal do Ceará (1973), mestrado em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1976) e doutorado em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1998). Atualmente é pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - DF e do Núcleo de Estudos de Saúde Pública da Universidade de Brasília. Tem experiência na área de Saúde Coletiva, com ênfase em Saúde Pública, atuando principalmente nos seguintes temas: recursos humanos de saúde, gestão pública, políticas de saúde, nível técnico, formação profissional, história da medicina e da saúde pública, aspectos filosóficos da saúde.

### **SOLANGE BARALDI**

Doutora em Saúde do Adulto pela Escola de Enfermagem da USP (2005) e mestre pelo Programa de Integração da América Latina-USP (1998). Especialista em Saúde Internacional pelo Programa de Formação em Saúde Internacional pela Pan-American Health Organization (PAHO/WDC/2003). Atualmente é docente da Universidade de Brasília. Possui experiência na área de Saúde Pública, com ênfase em Políticas de Saúde e Políticas de Recursos Humanos em Saúde (condições de trabalho). Tem se dedicado a estudos sobre Política Internacional e o contexto da saúde. Sua experiência internacional inclui estágios nos sistemas de saúde do Canadá, USA, Cuba, Argentina, República Dominicana e Chile.

### **VALDEMAR DE ALMEIDA RODRIGUES**

Enfermeiro, mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas (Ensp/Fiocruz e Ipea), especialista em Saúde Coletiva e em Políticas de RH para a Gestão do SUS, servidor da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito

Federal e pesquisador do Observatório de Recursos Humanos em Saúde do Núcleo de Estudos de Saúde Pública do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília.

## APRESENTAÇÃO

---

A linha de investigação Tendências na Evolução do Emprego e nas Relações de Trabalho em Saúde é priorizada pelo Observatório de Recursos Humanos em Saúde da Universidade de Brasília (ObservaRH/UnB) desde o início de sua criação. Contempla abordagens de cunho analítico, sobre sistemas de gestão pública de pessoal em âmbito nacional e internacional, integrando a pauta de temas prioritários da Rede Observatório na América Latina, além de contribuir com a agenda de prioridades do Ministério da Saúde do Brasil, das demais instâncias político administrativas do Sistema Único de Saúde (SUS) e com o debate entre todos os demais estudiosos e interessados nesse campo.

Esta publicação privilegia investigações e artigos produzidos nessa linha, que tratam da Situação Internacional e no Brasil. Compõe-se de 4 artigos a seguir referenciados.

O estudo *Novas Tendências Internacionais da Força de Trabalho do Setor Público: O Brasil Comparado com Outros Países*, de autoria de Roberto Passos Nogueira, elaborado em 2005, abre o conjunto de textos. Apresenta uma comparação preliminar que permite evidenciar dados conclusivos para seis países: Brasil, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Reino Unido e França. Na página do ObservaRH/UnB na Internet há uma versão em inglês, que foi preparada para distribuição na VII Reunião Regional dos Observatórios de Recursos Humanos em Saúde, realizada no ano de 2005 em Toronto-Canadá e que gerou o documento Chamado à Ação de Toronto para uma Década de Recursos Humanos em Saúde (2006-15).

A *Caracterização dos Servidores Públicos no Brasil em Comparação com Outros Países*, elaborado por Roberto Passos Nogueira em 2005, é o segundo artigo da publicação e apresenta uma análise sobre a evolução da oferta de servidores ativos nas décadas de 1990 e 2000, considerando o número de servidores das três esferas de governo da federação, a natureza

dos vínculos e as principais categorias de trabalhadores da administração pública brasileira.

Em sequência o estudo *Tendências e Situação dos Recursos Humanos do Poder Executivo Federal, 1990-2004*, produzido pela equipe do ObservaRH/UnB, com destaque para a orientação de Roberto Passos Nogueira e a participação de Valdemar de Almeida Rodrigues. Analisa a política de gestão de pessoal no contexto brasileiro e as tendências à redução da máquina do estado, com reflexos na evolução de pessoal e nos concursos públicos, em especial no período 1990 a 2002. Tendência que vem apresentando um princípio de reversão no período mais recente, com a retomada das iniciativas para absorção de pessoal, via concurso público, num quadro coerente com o que ocorreu nos países da América e da Europa, na primeira metade da década de 2000.

O conjunto de textos é finalizado com o estudo *Negociação coletiva em saúde: uma visão geral sobre o tema e suas características na Administração Pública no Brasil e em outros países*, elaborado por Solange Baraldi, em 2005. Apresenta uma breve análise da situação das negociações coletivas, com foco na saúde, em países das Américas e da Europa, com base em levantamento bibliográfico selecionado; demonstra a conexão dos conceitos atuais de negociação coletiva e o processo de desregulamentação laboral; e discute o paradoxo presente entre o direito à negociação coletiva e as condições do mercado de trabalho na era da mundialização do capital.

O ObservaRH/UnB agradece aos autores dos estudos que integram esta publicação pela contribuição para a reflexão nos assuntos abordados.

---

## LISTA DE TABELAS

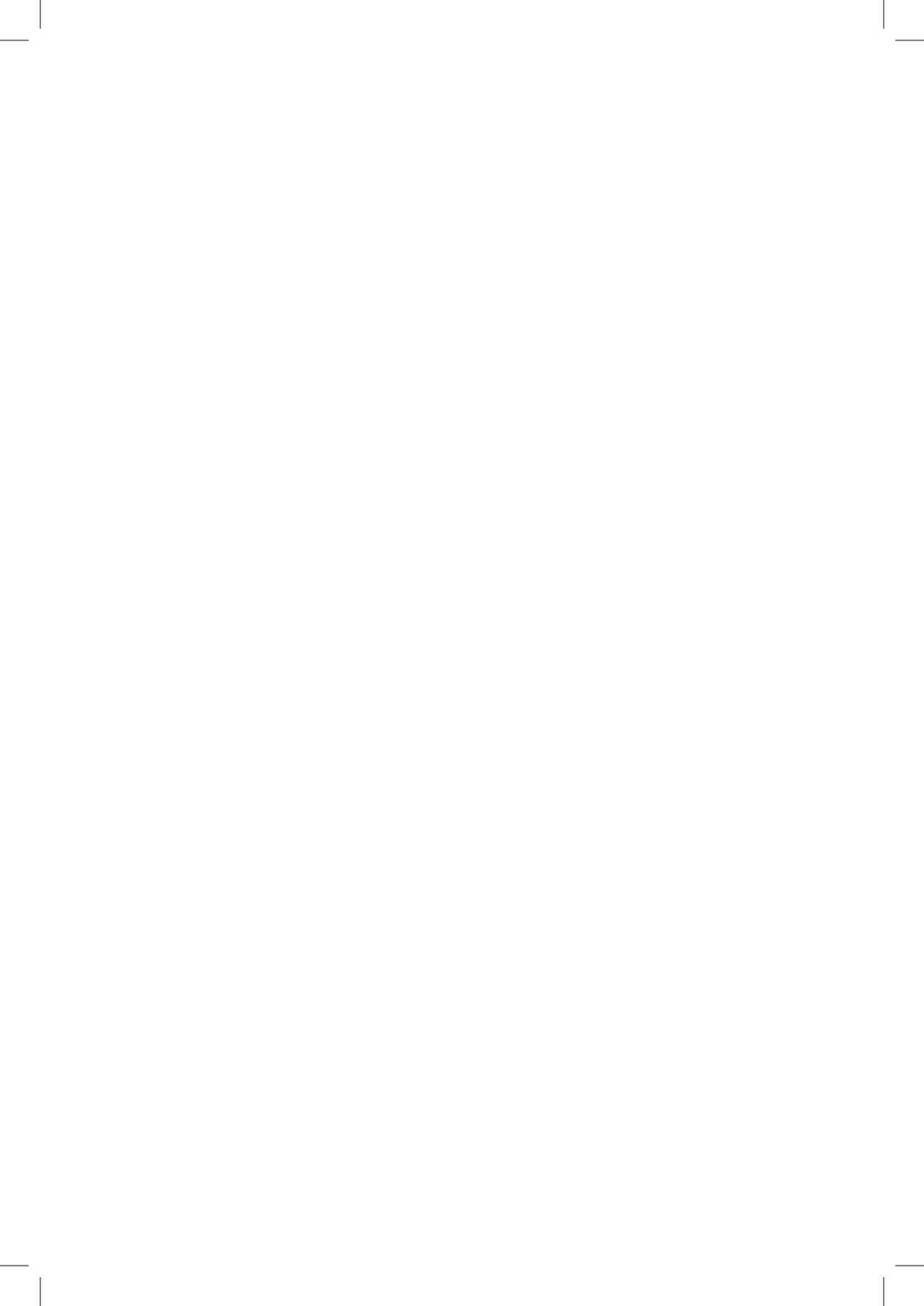
TABELA 1	Evolução do número de servidores civis em países selecionados, 1994-2004.....	18
TABELA 2	Crescimento do número de servidores civis federais (centrais) em países selecionados, em períodos recentes .....	19
TABELA 3	Países da OCDE: Problemas identificados no presente e no futuro.....	22
TABELA 4	Brasil, serviço público federal, 1991-2004: Número de aposentados e ingressados anuais por concurso .....	24
TABELA 5	Valor médio do salário de alguns tipos de trabalhadores segundo natureza jurídica do empregador, com equivalência de tempo integral, Brasil, Dezembro, 2003.....	29
TABELA 6	Brasil, 2003 a 2005: Vagas autorizadas para concurso público no serviço federal .....	32
TABELA 7	Países Selecionados da OCDE, 1990-2000: Força de Trabalho do Governo Central/Federal .....	36
TABELA 8	Brasil, Governo Federal, 1995-2004: Evolução do Número Anual de Aposentadorias e Admissões de Servidores .....	37
TABELA 9	Governo Federal, Dezembro 2004: Servidores Civis Ativos .....	38
TABELA 10	Países Selecionados da América Latina, 1991-1999: Força de Trabalho do Conjunto do Setor Público.....	40
TABELA 11	Brasil, 2003: Número de Servidores Públicos Civis por Esfera de Governo, segundo Tipo de Vínculo .....	42
TABELA 12	Brasil, 2003: Percentual de Servidores Públicos Civis por Esfera de Governo, segundo Tipo de Vínculo .....	42
TABELA 13	Brasil, 2003: Número e Percentual de Médicos por Esfera de Governo.....	43

TABELA 14	Brasil comparado com outros Países, anos diversos: Taxa de Servidores por 1.000 Habitantes .....	44
TABELA 15	Brasil, 2003: Número e Percentual das Principais Categorias de Trabalhadores do Setor Público .....	45
TABELA 16	Brasil, 2003: Principais Categorias de Saúde do Setor Público (RAIS) .....	46
TABELA 17	Brasil, 2002: Principais Categorias de Saúde do Setor Público (AMS) .....	47
TABELA 18	Brasil, 2003: Participação Percentual das Mulheres no Total de Trabalhadores do Setor Público, por Esfera de Governo* .....	48
TABELA 19	Brasil, 2004: Participação Percentual das Mulheres no Total de Trabalhadores de Alguns Órgãos da Administração Federal .....	49
TABELA 20	Brasil, 2004: Participação Percentual das Mulheres em Funções de Assessoramento de Direção Superior (DAS) segundo Tipo .....	50
TABELA 21	Países da OCDE, 1999: Participação das Mulheres no Setor Público .....	50
TABELA 22	Servidores Civis e Militares do Poder Executivo Federal, segundo Situação de Vínculo, 1991-2004 .....	60
TABELA 23	Pessoal Ingressado por Concurso, segundo Cargo ou Carreira Federal, Poder Executivo Federal, 1995-2004 .....	63
TABELA 24	Pessoal Ingressado por Concurso, segundo nível de escolaridade, Poder Executivo Federal, 1995-2004 .....	64
TABELA 25	Pessoal Ingressado por Concurso, segundo Contratação por Tempo Determinado, Poder Executivo Federal, 1995-2004 .....	65
TABELA 26	Quantidade e Percentual de Servidores Ativos do Executivo Federal, segundo alguns Órgãos do Poder Executivo, 1997 e 2004 .....	66
TABELA 27	Servidores do MS e do Poder Executivo segundo escolaridade, dezembro 2004 .....	67
TABELA 28	Servidores de Alguns Órgãos do Poder Executivo segundo Sexo Feminino, dezembro 2004 .....	68
TABELA 29	Servidores Ativos de Alguns Órgãos do Poder Executivo segundo Idade Média, dezembro 2004 .....	69

---

## LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

GRÁFICO 1	Evolução do Número de Servidores Cíveis dos Três Poderes do Governo Federal, 1996-2004 .....	39
GRÁFICO 2	Evolução do Pessoal do Poder Executivo Federal, 1991-2004 .....	60
GRÁFICO 3	Evolução do Número de Servidores Cíveis Ativos do Poder Executivo Federal e do MS, 1997-2004.....	61
QUADRO 1	Regulamentação e mecanismos de funcionamento da negociação coletiva na Argentina, México, Chile, Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Alemanha, França e Itália .....	82
QUADRO 2	Principais conclusões quanto aos temas centrais relacionados ao desempenho governamental no México, Peru, Costa Rica e Argentina.....	87
QUADRO 3	Principais conclusões quanto ao índice de relações laborais construtivas no setor público no México, Peru, Costa Rica e Argentina.....	89



1.

---

NOVAS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS DA  
FORÇA DE TRABALHO DO SETOR PÚBLICO:  
O BRASIL COMPARADO COM OUTROS  
PAÍSES

ROBERTO PASSOS NOGUEIRA





---

# NOVAS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS DA FORÇA DE TRABALHO DO SETOR PÚBLICO: O BRASIL COMPARADO COM OUTROS PAÍSES

## O PANORAMA INTERNACIONAL

A primeira metade da década de 2000 está sendo marcada, em países da América e da Europa, pela reversão da tendência histórica de diminuição do estoque de trabalhadores do setor público. Os dados recentes mostram que este estoque começa a crescer depois de um período prolongado de declínio em décadas anteriores.

Acompanhando os processos de ajuste fiscal e de reforma do Estado em diversos países, motivos distintos levaram a uma diminuição da oferta total de novos trabalhadores no setor público nos anos 1980 e 1990. Em primeiro lugar, o diagnóstico político de que existia uma plethora de trabalhadores no setor e de que o Estado poderia fazer mais com menos gente. Em segundo lugar, o entendimento de que parte das funções exercidas diretamente pelo Estado poderia ser executada, a um menor custo global, através da privatização de empresas estatais ou de contratos com entidades privadas ou, ainda, mediante entidades autônomas de interesse público, mas com caráter jurídico privado. Finalmente, adotou-se uma diretriz organizacional que preconizava a reestruturação das funções e das divisões internas do setor público, de tal modo a diminuir o número de instâncias burocráticas na realização dos processos específicos de cada órgão e na relação com os cidadãos (reengenharia do setor público). Neste caso, pressupunha-se que uma boa parte das atividades de apoio administrativo e técnico, a cargo das gerências de tipo burocrático havia perdido sua razão de ser, devido ao avanço crescente dos recursos computacionais

e tecnológicos, e também devido à ênfase no trabalho em equipe e com foco no usuário final dos serviços públicos. Atuando em conjunto, esses três motivos eram suficientes para evidenciar e justificar as expectativas de ganhos de eficiência para o conjunto do Estado.

Atualmente, as evidências apontam para uma retomada do crescimento do estoque de servidores do Estado em diversos países, incluindo o Brasil. Numa contribuição para uma reunião internacional organizada, em 2000, pela Organização Mundial da Saúde, acerca de “uma estratégia global para a força de trabalho em saúde”, Nogueira e Santana (2003) já haviam observado que em diversos países estava ocorrendo um processo político-institucional de revalorização dos aspectos qualitativo e quantitativo da oferta de pessoal no setor público. Atualmente, uma comparação preliminar permite evidenciar dados bem conclusivos para pelo menos seis países: Brasil, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Reino Unido e França.

Os dados são apresentados na Tabela 1 e referem-se ao estoque de servidores civis da esfera central ou federal do Estado, abrangendo os poderes executivo, legislativo e judiciário. A comparação seria mais adequada se incluísse outros países da América Latina, mas infelizmente não foi possível contar com informações recentes desses países.

**TABELA 1 Evolução do número de servidores civis em países selecionados, 1994-2004**

PAÍS/ANO	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004
<b>EUA</b>	2.971.600	2.847.400	2.789.500	2.708.100	2.710.000	2.715.500	2.725.900	N.D.
<b>Canadá</b>	224.640	201.009	179.831	141.253	149.339	157.510	163.314	165.976
<b>Austrália</b>	N.D.	143.264	121.062	113.704	119.495	123.368	131.720	131.522
<b>Reino Unido</b>	494.140	458.660	430.460	445.980	453.770	462.940	490.190	503.550
<b>França</b>	N.D.	2.402.456	2.440.498	2.472.840	2.491.100	N.D.	N.D.	N.D.
<b>Brasil</b>	N.D.	694.221	659.314	636.711	632.084	632.769	639.425	644.563

Fonte: Órgãos de Estatística do Estado nos seis países (ver Referências)

Conforme mostra a Tabela 2, dois países líderes do processo de Reforma do Estado, Reino Unido e Austrália, em anos recentes, passaram por um crescimento muito expressivo do número de servidores civis, o mesmo acontecendo com o Canadá. Por sua vez, o Brasil se distingue por uma inflexão mais tardia; de fato, o número total de servidores civis só começa crescer a partir de 2003 e numa proporção ainda reduzida. Mas há, no caso do Brasil, um movimento muito vigoroso de expansão do número anual de ingressos por concurso público, que tem sido compensado, no entanto, pelo aumento do número anual de aposentados.

**TABELA 2 Crescimento do número de servidores civis federais (centrais) em países selecionados, em períodos recentes**

PAÍS	PERÍODO	% CRESC.
EUA	2000-2003	0,7
Canadá	2000-2004	17,5
Austrália	2000-2004	15,7
Reino Unido	1998-2002	17,0
França	1996-2001	3,7
Brasil	2002-2004	1,9

Fonte: Órgãos de Estatística do Estado nos seis países

Três hipóteses poderiam ser levantadas a respeito do significado da retomada do crescimento do número de servidores civis nesses países, a saber:

- a) indica uma nova política de conjunto para a questão do Estado e das suas necessidades de pessoal;
- b) resulta do simples esgotamento do ímpeto das políticas de Reforma do Estado, em seus moldes anteriores;
- c) é o resultado de fatores políticos puramente circunstanciais, isto é, restritos à conjuntura de cada país e com motivações diferentes.

A interpretação que apresentamos aqui presume a combinação dos itens a e b. Cremos que estamos diante de uma nova e forte tendência internacional, que corresponde a uma resposta pragmática (portanto, não-doutrinária) dos governos nacionais diante de demandas de pessoal especialmente qualificado e essencial para o bom funcionamento do Estado, o que impõe uma perspectiva de revalorização ampla do valor do trabalho no setor público.

No âmbito das agências internacionais de cooperação multilateral, já se detectava, desde o fim da década de 1990, um posicionamento crítico em relação aos resultados alcançados naquela década pelas iniciativas das reformas inspiradas no “consenso de Washington” e a alguns dos objetivos “eficientistas” da Reforma do Estado. Uma opinião que deve ser destacada, neste particular, por advir de uma autoridade muito respeitada no campo das políticas econômicas e fiscais, é a do ex-diretor do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Enrique Iglesias. Ele considera que, na década de 2000, o papel do Estado deveria ser interpretado em termos que ultrapasse os dois extremos do debate: o grande Estado desenvolvimentista do passado e o Estado quase-mínimo pressuposto nessas reformas. Refere ainda que doravante todos os fundamentalismos devem ser abandonados a fim de refletir com seriedade acerca do papel necessário do Estado no novo contexto internacional (Iglesias, 2000).

Uma das conseqüências da redução da demanda global por servidores públicos, ocorrida na década de 1990, no Brasil e noutros países, é que o Estado deixou de absorver pessoal qualificado para funções estratégicas nas áreas de finanças, regulação, formulação de políticas e tecnologia da informação, para citar só algumas competências mais requeridas num contexto fortemente competitivo da economia. Com isto foi produzida, em muitos casos, uma reconhecida defasagem de capacidade de *expertise* do Estado em relação ao setor privado.

Entre os países da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), foram relatadas dificuldades especiais em manter a capacidade competitiva do emprego no setor público, devido a dificuldade de admitir e manter pessoal qualificado, como mostram os exemplos a seguir:

- tecnologia da informação (Austrália, Alemanha, Noruega, Portugal, Suécia);
- auditores de impostos e engenheiros (Noruega);
- pessoal para treinamento e pesquisa (Suécia);
- gerentes de alto nível (Canadá, Portugal);
- advogados (Austrália).

No contexto da recém-formada União Européia, no início da década de 2000, essas necessidades de pessoal qualificado passaram a depender de uma demanda e oferta de dimensão transnacional e, assim, o mercado de trabalho no setor público se tornou, naturalmente, mais competitivo. A perspectiva atual é a de que os futuros ingressantes a este setor tenham um perfil de competências mais amplo, em alguns casos, ou mais especializado, em outros, mas sempre constituindo uma força de trabalho de maior qualificação do que os contingentes antigos que serão gradualmente substituídos nos próximos cinco ou dez anos.

As questões principais que preocupam hoje os planejadores e gestores do setor público nos países da OCDE são estas:

Como aumentar a atratividade do setor público na condição de empregador de pessoas jovens, competentes e talentosas?

- Como melhorar os sistemas de gerência de recursos humanos para oferecer melhores condições organizacionais de trabalho?
- Como reduzir pessoal em áreas que estão perdendo importância e aumentar o pessoal em áreas de importância crescente?
- Como criar uma imagem positiva das condições de trabalho, particularmente em setores tradicionalmente vistos como desfavoráveis, tais como o de atenção à saúde?
- Como dar conta das necessidades de requalificação e educação permanente desse pessoal?

O que está em curso aparentemente em alguns desses países é um planejamento prospectivo da força de trabalho do setor público, que destaca a necessidade de absorção de uma nova geração, de pessoal especialmente qualificado, em situação de franca competição com o setor privado,

e pressupondo o caráter multinacional da oferta e da demanda. Isto implica em prover valores salariais e outras vantagens que sejam superiores àquelas que desfruta o pessoal incorporado em gerações anteriores. Com efeito, os problemas identificados pelos diferentes governos, conforme evidencia o quadro seguinte, não se refere só à capacidade de atrair talentos (ou seja, pessoal adequadamente qualificado) para o setor público, mas também tem a ver com os meios disponíveis para a retenção desse pessoal num mercado já muito aquecido pelas demandas criadas pelos setores privados de serviços e da indústria.

**TABELA 3 Países da OCDE: Problemas identificados no presente e no futuro**

PAÍS	PROBLEMAS DE SELEÇÃO DE PESSOAL		PROBLEMAS DE RETENÇÃO DE PESSOAL		DÉFICIT DE COMPETÊNCIAS ESPECIAIS
	AGORA	EM POUCOS ANOS	AGORA	EM POUCOS ANOS	
Áustria		✓ ✓			
Canadá	✓		✓ ✓		✓ ✓
Dinamarca	✓				
Finlândia	✓				
Alemanha		✓ ✓			
Itália					✓
Coréia					✓ ✓
Noruega		✓ ✓		✓ ✓	
Polônia					✓
Portugal					✓
Espanha				✓	✓
Suécia	✓		✓ ✓		

Fonte: OCDE, 2000

Para se ter uma idéia das novas demandas, pode ser citado o caso do Reino Unido, que, em 2004, registrou um crescimento de 135% no número de vagas oferecidas pelo setor público na área de tecnologia da informação, o que é comparável com o crescimento de 148% ocorrido nas principais empresas produtoras de software. Alguns dos países da OCDE já referem dificuldades em selecionar o pessoal necessário; outros referem maior dificuldade em manter o pessoal qualificado já selecionado. Especialmente em relação aos servidores mais jovens (de 20 a 32 anos de idade) e aos recém-graduados vem-se verificando uma alta taxa de rotatividade.

## O CASO BRASILEIRO

Identificamos quatro conjunturas diferentes na evolução do estoque de servidores civis federais no Brasil, que podem ser caracterizadas de acordo com a evolução do número de servidores aposentados e de ingressados anualmente (Tabela 3). A primeira corresponde aos anos 1991-94, que pode ser denominada de período de *crise e estagnação*. É marcado pela inconseqüente tentativa de reforma do Estado, promovida pelo Governo Collor, e pelas expectativas de reforma previdenciária que tiveram por efeito aumentar enormemente os pedidos de aposentadoria por parte dos servidores. Em 1991, 46 mil servidores se aposentaram. O tão propalado mote de que os servidores públicos “ganham muito e fazem pouco” serviu para denegrir a imagem do serviço público e justificar uma proposta descabida de privatização e destruição das funções do Estado. No governo de Itamar, entre 1992 e 1994, houve, ao contrário, um esforço de valorização dos servidores, com melhorias salariais importantes, mas não se cuidou da ampliação do ingresso de pessoal pela via do concurso público.

**TABELA 4** Brasil, serviço público federal, 1991-2004: Número de aposentados e ingressados anuais por concurso

CONJUNTURA	ANO	APOSENTADOS	INGRESSADOS
<b>Crise e estagnação</b>	1991	46.196	-
	1992	21.190	-
	1993	14.199	-
	1994	17.601	-
<b>Reforma gerencialista</b>	1995	34.253	19.675
	1996	27.546	9.927
	1997	24.659	9.055
	1998	19.755	7.815
<b>Orientação fiscalista</b>	1999	8.783	2.927
	2000	5.951	1.524
	2001	6.222	660
	2002	7.465	30
<b>Nova expansão</b>	2003	17.453	7.220
	2004	6.486	16.122

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A segunda conjuntura corresponde à da *reforma gerencialista*, perspectiva aberta no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 1999. A reforma gerencialista seguiu, com algumas adaptações, os moldes da Nova Administração Pública implantada pioneiramente no Reino Unido nos anos 1970. O Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, dava ênfase ao “empreendedorismo público”, que tem como requisitos, na gestão de pessoal, a flexibilidade de vínculo e a avaliação de desem-

penho. Neste período, realizou-se um esforço de reestruturação das chamadas carreiras estratégicas do Estado e retomou-se a via do concurso público. Assim, em 1995, registrou-se a admissão à administração federal de cerca de 20 mil servidores, um número recorde. Mas este ímpeto diminuiu nos anos seguintes, e, em 1999, houve apenas o ingresso de 3 mil servidores. De outra parte, esta conjuntura esteve marcada pela discussão política e tramitação no Congresso da reforma do sistema previdenciário, que veio a estabelecer uma série de regras novas para a aposentadoria no conjunto dos beneficiários deste sistema, incluindo os servidores públicos (Emenda Constitucional N. 20). Por isto, ocorreu uma “corrida para a aposentadoria” por parte dos servidores públicos, que buscavam garantir seus direitos, antecipando sua passagem para a inatividade. No balanço final desse quadriênio, verifica-se que 106 mil servidores haviam deixado o governo, enquanto apenas 46 mil novos servidores haviam ingressado. O Governo Federal adotou planos de demissão voluntária, na administração direta, nas autarquias e nas empresas públicas, que ofereciam certas vantagens financeiras a quem quer que solicitasse seu desligamento do setor público. No entanto, o efeito destas medidas ficou aquém do esperado: os pedidos de aposentadoria tiveram um peso muito maior na diminuição do número de servidores ativos.

A terceira conjuntura corresponde ao segundo mandato de Fernando Henrique, marcado por forte *orientação fiscalista*, em meio à séria crise cambial que se iniciou em 1999. As preocupações em conter os gastos de governo foram de tal monta que acabaram por obstruir o próprio caminho da Reforma do Estado, cujo modelo de implementação dependia de gastos de custeio, além de representar um ônus político devido à resistência dos servidores. Foi nesta conjuntura, que se promulgou, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, fixando parâmetros precisos para os gastos com pessoal diante das receitas líquidas de cada ente federativo (União, estados e municípios). Neste período, pouco mais de 5 mil servidores ingressaram por concurso público à administração federal. O número de aposentados também diminuiu acentuadamente, mas, ainda assim, ultrapassou 28 mil, ao longo dos quatro anos. Consistente com sua orientação fiscalista, o Governo Federal buscou renovar e ampliar os planos de demissão voluntária e veio a estabelecer incentivos para a licença

não-remunerada dos servidores, obtendo, no entanto, uma adesão relativamente pequena.

A quarta conjuntura é a da *nova expansão* do contingente de servidores públicos federais a partir de 2003, sob o Governo Lula, cujas diretrizes políticas serão comentadas adiante. Nos anos 2003 e 2004, ingressaram por concurso público 23.342 novos servidores. A nova tendência expansiva pode ser também comprovada através do número de vagas ofertadas em concursos públicos: entre janeiro de 2003 e agosto de 2005, foram autorizadas para concurso público nada menos que 59.507 vagas, conforme a distribuição por órgão ministerial mostrada em anexo. Contudo, o ano de 2003 foi marcado por um novo pico nos pedidos de aposentadoria, que se relaciona com a reação dos trabalhadores do setor diante do projeto legislativo que deu origem à Emenda Constitucional N<sup>o</sup> 41, alterando as regras de aposentadoria no serviço público.

Pode-se afirmar que a atividade de planejamento estratégico de pessoal do setor público nunca assumiu sua devida importância em nenhuma das conjunturas apontadas. No governo Fernando Henrique, por exemplo, subestimou-se a pressão da demanda por recursos humanos que seria criada pelas novas funções tecnológicas e políticas do Estado “gerencial”, incluindo o perfil de recursos humanos das agências reguladoras, que vieram a se constituir na maior inovação organizacional introduzida no Estado Brasileiro, a despeito de não estarem previstas claramente no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995.

Por sua vez, no governo atual a expansão e reorganização dos quadros de pessoal obedece a decisões políticas e estratégicas que não têm sido explicitadas, de forma ampla, em objetivos e diretrizes. Aparentemente, o Governo Lula está buscando superar uma série de problemas que se acumularam na última década em relação às características educacionais, laborais e administrativas da força de trabalho do setor público no Brasil. Algumas descrições e interpretações gerais podem ser feitas a partir dos números de vagas abertas para concurso público entre 2003 e 2005 (ver Tabela 6):

- I. 63% das vagas referem-se a cargos de Nível Superior e 37% a cargos de Nível Intermediário;

- II. 39% dizem respeito a funções docentes e de apoio das instituições de ensino do Ministério da Educação;
- III. 15% são de servidores do sistema da Previdência Social;
- IV. 12% são de servidores de funções judiciárias (Ministério da Justiça);
- V. 9% referem-se a funções de finanças e economia do Estado (Ministério da Fazenda);
- VI. 6% referem-se a novas carreiras relacionadas às funções das agências reguladoras federais nas áreas de comunicação, energia elétrica, saúde, etc.

Em relação ao item I, cumpre notar que a proporção de vagas para o Nível Intermediário é relativamente elevada e procura corrigir uma distorção anterior que é a seletividade pelo Nível Superior, em detrimento das atividades técnicas e administrativas realizadas pelo pessoal com escolaridade correspondente ao ensino médio. Quanto aos itens II e III, o objetivo principal é suprir pessoal permanente e regular para funções que vinham sendo exercidas por trabalhadores temporários e precarizados – a exemplo dos professores substitutos das Instituições Federais de Ensino Superior e trabalhadores terceirizados que atuavam no sistema de previdência social. Em relação aos itens IV e V, são contempladas certas carreiras estratégicas das funções de Estado, nomeadamente, as atividades judiciárias e de controle financeiro. Finalmente, no que tange ao item VI, busca-se criar condições permanentes de vínculo e remuneração para um novo setor estratégico do Estado, as agências federais de regulação do mercado, que vinham operando com pessoal em situação precária e irregular. Com efeito, uma parte expressiva das vagas autorizadas neste período, para os diversos ministérios, relaciona-se com o cumprimento de determinações do Ministério Público Federal, no sentido de substituir força de trabalho contratada irregularmente por servidores submetidos devidamente a concurso público e em condições de vínculo que se conformem à legislação vigente.

Um ponto importante para avaliar o significado econômico e social dessa onda crescente na oferta de vagas é o grau de competitividade do emprego no setor público comparado com o setor privado. Uma fonte de

informação que se pode tomar nesta avaliação são os sucessivos artigos publicados na imprensa brasileira acerca do aumento do número de vagas, anunciando que o emprego no setor público se tornou atraente para a classe média. Em março de 2004, a revista *Veja* publicou um artigo de capa com a manchete: “Bons Empregos Só no Estado” e no qual se diz:

*Com as incertezas na economia e as taxas de desemprego nas alturas, a combinação de bom salário com estabilidade no emprego oferecida pela máquina estatal chega a ser irresistível. Um estudo realizado pelo cientista político José Matias Pereira, da Universidade de Brasília (UnB), concluiu que o conceito das carreiras públicas entre os brasileiros de melhor renda e maior grau de instrução é o mais alto desde os anos 70. Naquela década e na de 60, a multiplicação de autarquias e empresas estatais absorvia parte importante dos cérebros do país. O processo inverteu-se nos anos 80, quando o funcionalismo perdeu prestígio de forma vertiginosa. A inflação crônica resultou no aviltamento dos salários e das verbas que poderiam modernizar órgãos e instituições públicas. Havia então fartura de oportunidades na iniciativa privada para pessoas talentosas e bem preparadas. ‘Tudo isso provocou uma grande fuga de talentos e acentuou a idéia de que concurso público era para os fracassados’, diz o professor Pereira. O cenário atual é parecido, só que com os sinais invertidos.*

Outra fonte de avaliação da competitividade do emprego no setor público vem das informações divulgadas pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego, que discrimina o salário dos trabalhadores em cada setor de atividade. Aqui, foram selecionadas, à guisa de comparação, três categorias de trabalhadores: advogado, analista de sistemas e médico. Vê-se, pela tabela IV, que a esfera federal remunera essas categorias melhor que o setor privado lucrativo e não-lucrativo. Mas há certas variações para as três categorias tanto no setor público quanto no privado. Por exemplo, para duas categorias de trabalhadores (analista de sistemas e médico), a esfera federal remunera

melhor do que as duas outras esferas. Mas, para os advogados, a esfera estadual remunera melhor que a esfera federal.

**TABELA 5 Valor médio do salário de alguns tipos de trabalhadores segundo natureza jurídica do empregador, com equivalência de tempo integral, Brasil, Dezembro, 2003**

NATUREZA JURÍDICA DO EMPREGADOR	ADVOGADO		ANALISTA DE SISTEMAS COMPUTACIONAIS		MÉDICO	
	SALÁRIO (R\$)	ÍNDICE	SALÁRIO (R\$)	ÍNDICE	SALÁRIO (R\$)	ÍNDICE
<b>Setor Público Federal</b>	6.307	100	4.221	100	4.309	100
<b>Setor Público Estadual</b>	6.721	107	4.066	96	2.714	63
<b>Setor Público Municipal</b>	2.091	33	2.614	62	2.920	68
<b>Entidades empresariais</b>	3.236	51	2.709	64	2.912	68
<b>Entidades sem fins lucrativos</b>	3.103	49	3.078	73	3.556	83
<b>Total</b>	3.573	57	2.811	67	3.097	72

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego, RAIS/2003

A despeito dessas evidências estatísticas, há claros problemas de competitividade em algumas áreas de alta capacitação técnica, como é o caso das Agências Reguladoras. A imprensa vem divulgando que parte dos concursados dessas agências, especialmente o pessoal recém-formado, abandona o emprego logo no estágio probatório. É o que registra o Jornal Correio Braziliense (22/8/2005):

*A evasão de profissionais recém-chegados e o represamento de servidores aprovados em concursos ameaçam as agências reguladoras instaladas no país. O alerta é do Sindicato Nacional das Agências Reguladoras (Sinagencias), que compilou números recentes e*

*detectou 'buracos' na área de recursos humanos. A carência de pessoal do quadro, o uso de funcionários temporários e a baixa remuneração ameaçam atividades consideradas estratégicas. Apesar de quase todas as agências terem realizado concursos públicos, algumas têm passado por dificuldades e perdido especialistas aprovados em exames.*

Em maio de 2004, foi promulgada uma lei (Lei nº 10.871) que trata das carreiras dessas agências e que tem como um dos seus objetivos promover a substituição de pessoal temporário, contratado, em alguns casos, por organismos internacionais. Mas o salário inicial oferecido está abaixo daquilo que a iniciativa privada oferece nas áreas que são objeto da regulação estatal (mercado de comunicações, energia elétrica, planos de saúde, etc.) e acaba por provocar a evasão de talentos do setor público.

Ainda que contando com o benefício da retomada da expansão da força de trabalho no setor público brasileiro, esses novos tipos de problemas, de natureza qualitativa, emergirão de várias maneiras e deverão ser enfrentados com seriedade pela gestão de pessoal do setor público, nesta e na próxima década. Como se constata pelo que referimos acerca dos países da OCDE, não se trata, de modo algum, de questões específicas do Brasil, mas fazem parte de uma nova conjuntura internacional do mercado de trabalho e do desenvolvimento tecnológico e social, que demanda um encaminhamento estratégico por parte das autoridades governamentais. A efetividade da ação estatal está claramente a depender de um planejamento cuidadoso e de longo prazo da força de trabalho do setor público, que tenha um lugar destacado entre as políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE STATISTICAL BULLETIN 2003-2004. Australian Public Service, State of the Service Series, 2003-04.

BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL. Brasil, Ministério do Planejamento, Brasília, n. 105, Janeiro 2005.

CARELLI, Gabriela. *Aonde chegamos: bons empregos só no Estado*, por. Revista Veja, Edição 1846, 24 de março de 2004,

FRANCE. Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire. **L'observatoire de l'emploi public**: Rapport annuel. Paris, 9 décembre 2003.

GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 54, Número 4, Out-Dez 2003.

IGLESIAS, E. Repensar a Política para Repensar o Estado. In: Foro Global sobre Reinvenção do Estado, 2, Brasília, Brasil, 29 de maio a 1º de junho de 2000.

NOGUEIRA, R.P.; SANTANA, J.P. Human Resource Management and Public Sector Reforms: Trends and Origins of a New Approach. In: FERRINHO, P. & DAL POZ M., eds, **Towards A Global Health Workforce Strategy**: Studies in Health Services Organization & Policy. Antwerp, Belgium, 2003.

OCDE. **Public Sector**: An Employer of Choice? Report on the Competitive Public Employer Project. [s.l.], 2001.

PIRES, Luciano. **Fuga de servidores pode parar agências reguladoras**. Correio Braziliense, 22/8/2005.

POLLITT C.; BOUCKAERT G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 53, Número 3, Jul-Set 2002.

PUBLIC SERVICE HUMAN RESOURCES, MANAGEMENT AGENCY OF CANADA, *Employment Equity in the Federal Public Service, 2003-04*, 2005.

U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (OPM). **Federal Civilian Workforce Statistics**. [s.l.]: The Fact Book, October 2004.

## ANEXO

**TABELA 6** Brasil, 2003 a 2005: Vagas autorizadas para concurso público no serviço federal

ÓRGÃO/ENTIDADE	VAGAS		TOTAL
	NÍVEL SUPERIOR	NÍVEL INTERMEDIÁRIO	
Ministério da Agricultura	415	-	415
Ministério da Ciência e Tecnologia	367	97	464
Ministério das Cidades	136	69	205
Ministério das Comunicações	480	380	860
Ministério da Cultura	198	20	218
Ministério da Defesa	1.038	348	1.386
Ministério do Desenvolvimento Agrário	1.003	150	1.153
Ministério do Desenv. Indústria e Com. Ext.	85	53	138
Ministério da Educação	13.987	9.383	23.370
Ministério da Fazenda	5.102	129	5.231
Ministério da Integração Nacional	43	-	43
Ministério da Justiça	2.324	4.941	7.265
Ministério do Meio Ambiente	1.785	-	1.785
Ministério de Minas e Energia	742	174	916
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	603	1.165	1.768
Ministério da Previdência Social	4.843	4.012	8.855
Ministério das Relações Exteriores	369	112	481
Ministério da Saúde	876	602	1.478
Ministério do Trabalho	294	-	294
Ministério dos Transportes	256	439	695
Presidência da República	2.487	-	2.487
<b>TOTAL</b>	<b>37.433</b>	<b>22.074</b>	<b>59.507</b>

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2.

---

CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIDORES  
PÚBLICOS NO BRASIL EM COMPARAÇÃO  
COM OUTROS PAÍSES

ROBERTO PASSOS NOGUEIRA





---

## CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL EM COMPARAÇÃO COM OUTROS PAÍSES

### EVOLUÇÃO DA OFERTA DE SERVIDORES ATIVOS NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000

Para efeito das estatísticas da administração pública, os servidores são divididos em três tipos: ativos, aposentados e instituintes de pensão (ou pensionistas). A oferta anual de servidores ativos depende de três fatores: do número de novos admitidos ao serviço público, do número dos que se aposentam por qualquer tipo de causa e do número dos que vêm a falecer, instituindo pensão a seus dependentes. De um modo geral, a probabilidade de aposentadoria e de morte aumenta com a idade do indivíduo, de tal modo que quanto mais idosa é uma população de servidores maior é o contingente de aposentados e de instituintes de pensão. Mas com a entrada de novos servidores, pode ocorrer um relativo “rejuvenescimento” da força de trabalho, dado que os novos admitidos tendem a ter uma idade menor do que a média da população de servidores. Numa dada população de trabalhadores a taxa dos que se aposentam e falecem é chamada taxa de atrição.

O número de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal no Brasil sofreu uma redução importante durante toda a década de 1990 e início de 2000. Em 1991, estavam em atividade cerca de 660 mil servidores e, em 2002, este contingente havia diminuído para cerca de 530 mil, com uma redução em torno a 20%. Um decréscimo mais ou menos acentuado do número de servidores ativos ao longo da década de 1990 se deu praticamente em todos os países do mundo, com poucas exceções, acompanhando os processos universalmente difundidos de reforma política libe-

ralizante e da modernização técnico-administrativa do aparato de Estado nesta década. As políticas de então falavam da necessidade de diminuir o tamanho do Estado, inclusive no que se refere a sua força de trabalho, que supostamente custava muito e fazia pouco.

Tomando o exemplo dos países da OCDE, a Tabela 7 mostra que Canadá, Alemanha e Espanha sofreram uma redução de mais de 10% dos seus servidores no Governo Central, sendo particularmente notável o caso da Alemanha, onde o percentual de queda da oferta de servidores alcançou mais de 40% entre 1990 e 2000.

**TABELA 7 Países Selecionados da OCDE, 1990-2000: Força de Trabalho do Governo Central/Federal**

PAÍS	1990	1997	1998	1999	2000	1990-2000
<b>Canadá</b>	406.366	337.713	330.981	330.003	336.603	-17,2
<b>Alemanha</b>	873.000	526.400	516.000	510.200	501.700	-42,5
<b>Irlanda</b>	169.210	192.493	195.569	199.463	207.926	22,9
<b>Coréia</b>	553.746	578.557	572.948	565.619	563.682	1,8
<b>N. Zelândia</b>	189.200	189.560	190.660	190.350	186.610	-1,4
<b>Espanha</b>	893.492	838.694	829.875	830.557	770.956	-13,7
<b>E. Unidos</b>	3.008.323	2.810.489	2.782.888	2.785.268	2.777.000	-7,7

Fonte: OCDE

No Governo Federal Brasileiro, os chamados planos de demissão voluntária, que apresentavam incentivos especiais para solicitação de demissão por parte dos servidores, foi aplicado sistematicamente ao longo da década de 1990, mas seu impacto sobre o estoque de servidores ativos foi mais reduzido do que o dos pedidos de aposentadoria. Um fator que influenciou, adicionalmente, esta tendência foi o processo de reforma da previdência do setor público, cujas medidas de contenção de despesas atuou como um estímulo para o aumento do número de aposentadorias requeridas anualmente pelos servidores, com a expectativa de que não fossem afetados pelas novas regras. Outro fator decisivo foi a diminuição do número de novos servidores admitidos a cada ano por concurso.

A Tabela 8 mostra que em torno aos anos 1995 e 2003, portanto, no governo FHC e 2003, no governo Lula, registraram-se dois picos de pedidos de aposentadoria. Estes anos coincidem com a tramitação de projetos de reforma previdenciária no Congresso Nacional. Por outro lado, o número de servidores admitidos por concurso público à administração federal cai aceleradamente entre 1995 e 2002; mas volta a crescer em 2003 e 2004, embora ainda sem alcançar o patamar registrado em 1995.

**TABELA 8 Brasil, Governo Federal, 1995-2004: Evolução do Número Anual de Aposentadorias e Admissões de Servidores**

ANO	APOSENTADORIAS	ADMISSÕES
1995	34.253	19.675
1996	27.546	9.927
1997	24.659	9.055
1998	19.755	7.815
1999	8.783	2.927
2000	5.951	1.524
2001	6.222	660
2002	7.465	30
2003	17.453	7.220
2004	6.486	16.122
<b>Total 1995-2004</b>	158.573	74.955

Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal, N. 105, Janeiro, 2005

Esses dados deixam claro quais foram os fatores que determinaram a tendência declinante da oferta de servidores ativos na administração federal, sobretudo no período 1996-2002, devido à diminuição drástica do número de admitidos por concurso público e ao aumento dos que optaram pela aposentadoria. A expectativa atual dos analistas da gestão pública é que o governo Lula definitivamente marque uma retomada do processo de suprimento de novos servidores a fim de recompor os quadros da administração federal e suas necessidades no exercício das funções públicas.

No entanto, é preciso entender que a tendência declinante da oferta de servidores afetou de forma diferente os três poderes da República. A Tabela 9, apresentada a seguir mostra que estes três segmentos de servidores públicos foram atingidos de forma distinta por esta tendência da passada década. O indicador de crescimento da oferta de servidores públicos diferencia os anos do governo FHC (1996-2002) e os anos do governo Lula (2002-2004).

**TABELA 9 Governo Federal, Dezembro 2004: Servidores Civis Ativos**

	OFERTA ANUAL					CRESCIMENTO %	
	1996	1998	2000	2002	2004	1996-2002	2002-2004
<b>Executivo*</b>	606.952	564.320	536.321	530.552	538.077	-12,6	1,4
<b>Legislativo</b>	17.623	18.787	19.458	20.501	23.369	16,3	14,0
<b>Judiciário</b>	69.646	76.207	80.932	81.716	83.117	17,3	1,7
<b>Total S. Civis</b>	808.492	765.029	751.624	751.204	761.102	-7,1	1,3

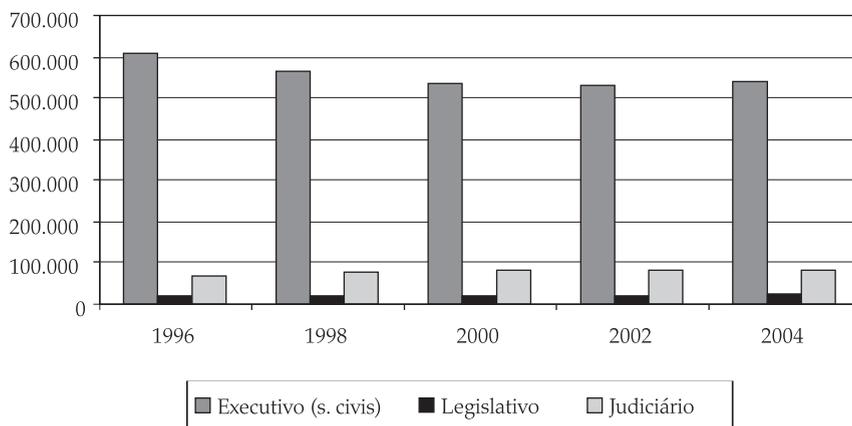
Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal, N. 105, Janeiro, 2005

\*Inclui administração direta, autarquias, fundações, Banco Central, Ministério Público, empresas públicas e sociedades de economia mista; exclui militares e transferências de servidores entre governos

Vê-se que para o conjunto dos servidores civis da administração pública federal, o decréscimo total da força de trabalho, ocorrido entre 1991 e 2002, em comparação com alguns dos países mencionados anteriormente, é relativamente pequeno, da ordem de 7%. É apenas o setor administrativo do Poder Executivo que chegou de fato a ser seriamente afetado pela tendência declinante da oferta de servidores públicos, registrando um decréscimo de 12,6%, entre 1996 e 2002. Em contrapartida, o Poder Legislativo e o Judiciário foram acrescidos em 16,3 e 17,3%, respectivamente. No governo Lula, entre 2002 e 2004, ocorreu um acréscimo significativo no Poder Legislativo (14%) e bem menor no Judiciário (1,7%). E, pela primeira vez, desde 1996, o número de servidores civis do Poder Executivo se elevou, embora em proporção ainda muito reduzida (1,4%).

O Gráfico 1 compara a evolução do número de servidores federais, distinguidos nos componentes civis dos poderes executivo, legislativo e judiciário, para o período 1996-2004.

**Gráfico 1 Evolução do Número de Servidores Civis dos Três Poderes do Governo Federal, 1996-2004**



O quadro evolutivo da oferta de servidores públicos no Brasil é bem diferente quando se toma para análise o conjunto do setor público, envolvendo as esferas federal, estadual e municipal. O total do setor público, segundo dados da RAIS, absorvia em 1991 cerca de 3 milhões de trabalhadores. Em 1999, este número havia crescido para 5,7 milhões e, em 2003, alcançava 7,3 milhões. Portanto, o conjunto do setor público sofreu um acréscimo muito acentuado no seu estoque ativo de servidores em toda a década de 1990.

A Tabela 10 apresenta tais dados para alguns países da América Latina à guisa de comparação com a situação brasileira. Entre 1991 e 1999, o número de servidores públicos no Brasil nas três esferas da Federação aumentou em mais de 90%. Tal ordem de aumento só se compara com o da Colômbia, que registrou 117,3%. Por outro lado, a Costa Rica teve um crescimento de apenas 6,7%, enquanto Argentina e Chile experimentaram uma diminuição no número absoluto de servidores em mais de 10%.

**TABELA 10 Países Selecionados da América Latina, 1991-1999: Força de Trabalho do Conjunto do Setor Público**

PAÍS	1991	1995	1999	1991-1999
<b>Brasil</b>	2.946.752	5.569.914	5.708.637	93,7
<b>Argentina</b>	1.935.702	1.696.602	1.738.963	-10,2
<b>Chile</b>	198.662	235.280	171.660	-13,6
<b>Colômbia</b>	352.839	691.645	766.562	117,3
<b>Costa Rica</b>	140.816	144.528	150.220	6,7

Fonte: CLAD

Um estudo elaborado pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, CLAD, afirma a este respeito:

*Las reformas de los años noventa en la Argentina, iniciadas en respuesta a la crisis hiperinflacionaria de 1989 con las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia económica, redujeron fuertemente el tamaño y la actividad del Estado. En la medida que esta crisis involucró todos los niveles del Estado, las decisiones que se adoptaron en el orden federal tuvieron reflejo también en las provincias, las cuales habían sido invitadas por el gobierno nacional a adherir a las medidas de emergencia, replicándolas según correspondiera en el orden local.*

*El empleo público a nivel federal se redujo en gran medida al compás de la privatización de empresas y la concesión de servicios públicos, y también por los retiros de personal mediante su despido, la opción a un retiro voluntario o el anticipo de la jubilación. Finalmente, incidió la transferencia de servicios del gobierno nacional hacia las provincias, siendo la educación y la salud los de mayor impacto.<sup>1</sup>*

1 CLAD, Vezuela, 2002, Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana, Argentina, estudio elaborado por José Alberto Bonifacio y Graciela Falivene.

No caso brasileiro, o esforço de ajuste do aparato de Estado na década de 1990, a despeito da retórica reformista, não chegou a tomar proporções tão drásticas. As conclusões que se impõem a partir dos dados apresentados e que merecem ser repisadas são as seguintes:

1. A tendência a decréscimo da oferta de servidores civis na década de 1990 e início de 2000 esteve limitada à esfera federal e teve proporções relativamente reduzidas em comparação com outros países;
2. Na esfera federal, afetou seriamente apenas o Poder Executivo; com os dois primeiros anos do Governo Lula, aparentemente está em curso um processo de reversão desta tendência no que se refere ao Poder Executivo;
3. A oferta de servidores ativos no conjunto das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) é fortemente crescente ao longo de todo o período 1991 e 1999, mantendo-se ainda em anos recentes.

### NÚMERO DE SERVIDORES NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO DA FEDERAÇÃO E NATUREZA DO VÍNCULO

Segundo dados da RAIS, o Brasil contava em 2003 com aproximadamente 7,9 milhões de servidores públicos civis em situação regular de vínculo de trabalho, nas três esferas de Governo. Esta cifra dá origem a uma relação de 44,2 servidores para cada mil brasileiros.

Conforme mostra a Tabela 11, a maior proporção desse contingente encontrava-se na esfera municipal (50,2%), seguida da estadual (40,4%) e da federal (9,4%). Esta distribuição reflete o grau relativamente avançado de desenvolvimento já alcançado pela organização federativa do Estado Brasileiro e por seu processo de descentralização, graças ao qual a maior fração dos servidores públicos encontra-se sob a alçada da administração municipal e da estadual. Isto porque, segundo os princípios do federalismo e da descentralização administrativa, é justificável que se concentrem nessas duas esferas as ações e serviços realizados em benefício direto dos cidadãos, em áreas tais como educação, assistência social e saúde.

**TABELA 11 Brasil, 2003: Número de Servidores Públicos Civis por Esfera de Governo, segundo Tipo de Vínculo**

TIPO DE VÍNCULO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	TOTAL
CLT (Prazo Indeterminado)	20.007	162.144	432.357	614.508
Regime Jurídico Único (Estatutário)	688.325	2.271.912	2.708.490	5.668.727
Outros Vínculos	36.666	763.844	834.848	1.635.358
<b>Total</b>	<b>744.998</b>	<b>3.197.900</b>	<b>3.975.695</b>	<b>7.918.593</b>
<b>Percentual</b>	<b>9,4</b>	<b>40,4</b>	<b>50,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: RAIS/2003

Em todas as esferas de governo, os servidores estatutários constituem a maioria (Tabela 12). Na administração federal, mais de 90% dos vínculos existentes são de servidores estatutários. No âmbito municipal 11% dos vínculos são celetistas. Nas esferas municipal e estadual há, de um modo geral, uma maior diversificação através de outros tipos de vínculo.

**TABELA 12 Brasil, 2003: Percentual de Servidores Públicos Civis por Esfera de Governo, segundo Tipo de Vínculo**

TIPO DE VÍNCULO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	TOTAL
CLT (Prazo Indeterminado)	2,7	5,1	10,9	7,8
Regime Jurídico Único (Estatutário)	92,4	71,0	68,1	71,6
Outros Vínculos	4,9	23,9	21,0	20,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: RAIS/2003

Seria de se esperar que em áreas onde se detecta um forte impulso descentralizante, como é o caso do Sistema Único de Saúde – SUS, a proporção de servidores seja ainda maior do que para o aparelho de Estado

como um todo. Um bom indicador a este respeito é a distribuição dos empregos de médicos por esfera de governo. No entanto, a Tabela 13 evidencia que embora 52,2% dos empregos de médicos reportados pela RAIS encontrem-se na esfera municipal, a esfera federal ainda concentra uma proporção relativamente grande de empregos médicos (14,2%). Este resultado, no entanto, é influenciado pelo número considerável de médicos empregados em outras áreas que não a de serviços de saúde, por exemplo, no setor de educação superior.

**TABELA 13 Brasil, 2003: Número e Percentual de Médicos por Esfera de Governo**

ESFERA	MÉDICO	%
<b>Federal</b>	24.272	14,2
<b>Estadual</b>	56.691	33,1
<b>Municipal</b>	90.422	52,8
<b>Total</b>	171.385	100,0

Fonte: RAIS/2003

É importante que se compare o Brasil com alguns outros países da América Latina e da Europa Ibérica no que se refere à relação entre número de servidores públicos e população (Tabela 14). Em 2003, a taxa brasileira alcançava 42,4 servidores por 1.000 habitantes. A conclusão é que temos uma taxa relativamente baixa, notavelmente menor que a encontrada no México, Espanha e Portugal, e similar à da Argentina. Portanto, o diagnóstico de que temos um número excessivo de servidores, tão repetido na década de 1990, não corresponde aos fatos. Ao contrário, parece que quanto mais avançado o País, em termos de desenvolvimento econômico-social, maior é esta taxa. Assim, embora o número absoluto de cerca de 8 milhões de servidores, em todos os níveis de governo, dê inicialmente a impressão de ser muito elevado, quando expresso como taxa populacional, mostra-se relativamente reduzido.

Convém lembrar, no entanto, que esse número refere-se unicamente aos servidores em situação regular de vínculo e que existe uma parte da força de trabalho do setor público que tem vínculo irregular ou “precário” e que não aparece nas estatísticas oficiais tais como as da RAIS.

**TABELA 14 Brasil comparado com outros Países, anos diversos: Taxa de Servidores por 1.000 Habitantes**

PAÍS	SERVIDORES	POPULAÇÃO	TAXA POR 1.000 HAB.
<b>Brasil (2003)</b>	7.918.593	178.985.306	44,2
<b>Argentina (1999)</b>	1.738.963	36.578.358	47,5
<b>Costa Rica (2002)</b>	168.564	4.089.609	41,2
<b>México (1996)</b>	4.422.206	81.249.645	54,4
<b>Portugal (1999)</b>	716.418	10.170.500	70,4
<b>Espanha (2000)</b>	2.243.344	40.171.000	55,8

Fonte: CLAD

## PRINCIPAIS CATEGORIAS DE TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Nesta seção, tratamos das mais importantes categorias de trabalhadores absorvidas no setor público brasileiro, nas três esferas da Federação. Procuramos saber a posição relativa das categorias que são típicas da saúde e das que não o são, ou seja, daquelas que exercem funções gerais administrativas e técnicas, ou que são típicas de outros setores, tais como os professores.

Na Tabela 15, foram classificadas em ordem decrescente 10 categorias de trabalhadores que em conjunto abrangem 58,1% do total de trabalhadores empregados no setor. Em primeiro lugar, aparece o grupo de escriturários, agentes, assistentes e auxiliares administrativos, que soma 1,4 milhão de trabalhadores e representa nada menos que 18% do total do

setor. Em segundo e terceiro lugar, vêm os professores de nível médio e os professores de nível superior do ensino fundamental.

Nesta listagem, situa-se em sétimo lugar o grupo de auxiliares e técnicos de enfermagem, que absorve 2,8% dos empregos e, em oitavo lugar, os médicos, que absorvem 2,2% dos empregos. Portanto, esses dois grupos de categorias típicas da saúde despontam entre as 10 principais categorias que mais contribuem para a composição do emprego no setor público. Deve ser observado que estes números referem-se a todas as funções exercidas por categorias da saúde no setor público em seu todo e não apenas os empregos dos estabelecimentos de saúde.

**TABELA 15 Brasil, 2003: Número e Percentual das Principais Categorias de Trabalhadores do Setor Público**

CATEGORIA	NÚMERO	%
1.Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administrativos	1.425.004	18,0
2.Professores de nível médio no ensino fundamental	662.981	8,4
3.Professores de nível superior do ensino fundamental	616.568	7,8
4.Dirigentes do serviço público	465.749	5,9
5. Trab. nos serviços de manutenção e conservação de edifícios etc.	457.606	5,8
6. Professores do ensino médio	279.033	3,5
7.Técnicos e auxiliares de enfermagem	223.458	2,8
8.Médicos	171.385	2,2
9.Mantenedores de edificações	153.990	1,9
10.Supervisores administrativos	145.721	1,8
<b>Total 10 Primeiras Categorias</b>	<b>4.601.495</b>	<b>58,1</b>
<b>Total Geral</b>	<b>7.918.593</b>	<b>100,0</b>

Fonte: RAIS/2003

O número de emprego para o conjunto das categorias peculiares à saúde é apresentado na Tabela 16 e na Tabela 17, segundo duas fontes distintas: a RAIS e a AMS. Como se sabe a AMS abrange especificamente a estatística dos empregos em estabelecimentos de saúde enquanto a RAIS, como dito, refere-se a todos os tipos de estabelecimentos. Em princípio, a AMS deveria abranger um número menor de empregos, já que seus dados constituem uma parte do emprego público total. No entanto, para diversas categorias os números divulgados pela AMS ultrapassam os da RAIS. Estas discrepâncias numéricas entre as duas fontes podem ser atribuídas a diversos motivos, inclusive ao fato de que alguns empregos contabilizados na AMS não são ocupados por servidores públicos efetivos, mas, têm outro tipo de vínculo e, portanto, não são contabilizados na RAIS.

**TABELA 16 Brasil, 2003: Principais Categorias de Saúde do Setor Público (RAIS)**

CATEGORIAS	NÚMERO
Técnicos e auxiliares de enfermagem	223.458
Médicos	171.385
Agentes comunitários de saúde e afins	108.993
Agentes da saúde e do meio ambiente	94.306
Enfermeiros	48.527
Cirurgiões Dentistas	36.672
Técnicos de odontologia	11.168
Farmacêuticos	10.866
Profissionais da fisioterapia, fonoaudiologia e afins	10.628
Auxiliares de laboratório da saúde	9.733
Técnicos em equipamentos médicos e odontológicos	8.113
Técnicos e auxiliares técnicos em patologia clínica	8.099
Nutricionistas	5.617
Veterinários e zootecnistas	5.038

Fonte: RAIS/2003

**TABELA 17 Brasil, 2002: Principais Categorias de Saúde do Setor Público (AMS)**

CATEGORIA	NÚMERO
Auxiliar de enfermagem	216.924
Médico	209.926
Agente comunitário de saúde	139.207
Enfermeiro	57.864
Odontólogo	42.494
Atend de enfermagem/aux operador servs divs assem	41.734
Técnico de enfermagem	34.822
Técnico e auxiliar de laboratório	20.410
Guarda endemias/agent contr zoon/agent contr vetor	16.688
Outros - nível técnico e auxiliar	16.538

Fonte: AMS/IBGE, 2002

## PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES

Em 2003, a maioria dos servidores civis que trabalhavam no setor público brasileiro, cerca de 57%, era composta por mulheres (Tabela 18). No entanto, a distribuição das mulheres nas três esferas de governo apresenta uma ampla variação. No âmbito federal, o percentual de mulheres alcança somente 31,5%, enquanto no âmbito municipal eleva-se a 61,8%. Já na administração estadual, a participação das mulheres é aproximada à que se verifica nos municípios.

Portanto, há praticamente o dobro de mulheres trabalhando nos serviços públicos municipais do que na administração federal. Esta é uma diferença muito significativa que demonstra a existência de uma forte seletividade de gênero na administração federal, a qual, por sua vez, como veremos adiante, apresenta maiores exigências de qualificação educacio-

nal e oferece uma média mais alta de remuneração. Assim, o caso do setor público é apenas mais um que se soma à conhecida tendência a admitir uma proporção menor de mulheres em empregos que exigem mais alta qualificação educacional e são melhor remunerados.

**TABELA 18 Brasil, 2003: Participação Percentual das Mulheres no Total de Trabalhadores do Setor Público, por Esfera de Governo\***

	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	TOTAL
<b>Mulheres</b>	31,5	57,7	61,8	57,3

Fonte: RAIS/2003

\* Inclui empresas públicas e de economia mista

Esses são dados gerais da RAIS e incluem a força de trabalho de empresas do setor público. De acordo com dados do Ministério do Planejamento, que excluem as empresas públicas e de economia mista, a participação das mulheres entre os servidores civis ativos do Poder Executivo Federal, em dezembro de 2004, alcançava um nível mais alto, ou seja, 43,9%. Ainda de acordo com esta fonte, a participação das mulheres na administração pública federal, em alguns órgãos ministeriais, assume os percentuais apresentados na Tabela 19. Apenas os ministérios da Previdência, da Cultura e da Educação têm uma participação feminina realmente elevada, que se situa em torno a 50%. Dos ministérios mostrados, sete têm menos de 40% de sua força de trabalho composta por mulheres. Há casos extremos, como os ministérios da Agricultura e da Justiça, que exibem, respectivamente, uma participação de 24,2 e 19,3%. O Ministério da Saúde está em uma posição bem mais razoável e absorve 41,3% de mulheres.

**TABELA 19 Brasil, 2004: Participação Percentual das Mulheres no Total de Trabalhadores de Alguns Órgãos da Administração Federal**

<b>ÓRGÃO/MINISTÉRIO</b>	<b>PART. FEMININA</b>
Presidência da República	34
Agricultura, Pecuária e do Abastecimento	24,2
Cidades	51,1
Ciência e Tecnologia	34,2
Comunicações	44
Cultura	48,1
Defesa	40,1
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	39,8
Educação	48,7
Fazenda	40,5
Justiça	19,3
Meio Ambiente	30,1
Minas e Energia	38,2
Previdência e Assistência Social	56,3
Relações Exteriores	39,3
Saúde	41,3
Trabalho e Emprego	46,3

Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal, N. 105, Janeiro, 2005

Dentro da hierarquia da burocracia pública, quanto mais diferenciada é a função, menor é a participação das mulheres. É o que mostra a Tabela 20, composta pelos tipos de DAS, que são cargos de confiança. No nível mais baixo de assessoria, que corresponde ao DAS-1, há 47,8% de mulheres. Já no nível mais elevado, o DAS-6, a participação das mulheres cai para 16,7%. O que importa, neste caso, é observar a tendência declinante da participação feminina entre os seis graus de DAS, e que se acentua ainda mais a partir do DAS-4.

**TABELA 20 Brasil, 2004: Participação Percentual das Mulheres em Funções de Assessoramento de Direção Superior (DAS) segundo Tipo**

NÍVEL	SEXO FEMININO
DAS-1	47,8%
DAS-2	46,1%
DAS-3	44,5%
DAS-4	36,2%
DAS-5	22,3%
DAS-6	16,7%

Dados de países da OCDE (Tabela 21) mostram que a participação das mulheres na força de trabalho do setor público é muito variável, inclusive no que se refere à relação entre a administração federal e o total do setor público. O maior nível de participação é encontrado na Hungria, com mais de 70%, e o menor na Coreia, em torno a 30%. Nesta lista de países, a participação feminina no total do setor público é sempre maior que no governo federal, situação que é também encontrada no Brasil.

**TABELA 21 Países da OCDE, 1999: Participação das Mulheres no Setor Público**

PAÍS	% MULHERES
<b>Alemanha</b>	
Governo Federal	21,4
Total	50,2
<b>Hungria</b>	
Governo Federal	77,9
Total	73,6

<b>PAÍS</b>	<b>% MULHERES</b>
<b>Coréia</b>	
<b>Governo Federal</b>	29,8
<b>Total</b>	33,1
<b>Holanda</b>	
<b>Governo Federal</b>	31,3
<b>Total</b>	35,6
<b>Nova Zelândia</b>	
<b>Governo Federal</b>	41
<b>Total</b>	60
<b>Estados Unidos</b>	
<b>Governo Federal</b>	44,7
<b>Total</b>	56,1

Fonte: OCDE



3.

---

**TENDÊNCIAS E SITUAÇÃO DOS RECURSOS  
HUMANOS DO PODER EXECUTIVO  
FEDERAL, 1990-2004**

**Roberto Passos Nogueira  
Valdemar de Almeida Rodrigues**





---

## TENDÊNCIAS E SITUAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL, 1990-2004

### O CONTEXTO DA REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO

No início da década de 1990, a gestão de pessoal na administração pública brasileira entrou num longo processo de desestruturação de suas bases normativas, administrativas e financeiras cujos efeitos negativos sobre a capacidade de ação do Estado perduram até os dias atuais. Num contexto internacional favorável a políticas de reforma do Estado e a políticas de diminuição do seu poder regulador sobre a economia, fez-se no Brasil o diagnóstico de que tínhamos uma máquina administrativa “inchada” e “rígida”. Para esta visão, havia um excesso de servidores que “custavam muito e faziam pouco”, numa apreciação comum às políticas neoliberais da época, inspiradas, em maior ou menor extensão, pela reforma *thatcheriana* do Estado, ocorrida na Grã-Bretanha na década de 1980.

Na Grã-Bretanha, o plano de reforma da corrente da *Nova Gerência Pública*, caracterizou-se pela ênfase na necessidade de promover a separação das funções públicas entre um ente contratador (que fixa metas e maneja com autonomia um dado orçamento) e um ente prestador contratado (que presta os serviços de acordo com essas metas e outras especificações). Tal distinção, que na teoria corresponde à relação entre principal (contratante) e agente (contratado) pretende dar origem a processos de relativa competição entre executores através de mecanismos induzidos e geridos pelo setor público (ou seja, originar um “paramercado”). O modelo contratualista segue um princípio geral - o da *separação institucional entre funções de direção (ou gestão) e funções de prestação de serviços, conferindo*

*maior eficiência no uso dos recursos disponíveis no sistema.* O pressuposto teórico é que o Estado funciona melhor quando tem entidades especializadas em cada uma dessas funções e quando as diretrizes de interesse público são sustentadas pelo gestor na sua relação com os prestadores, cabendo a estes operar da forma mais eficiente possível em relação aos recursos que lhe são repassados pelo gestor.

Tal modelo veio a se constituir numa referência preeminente para todos os países da América Latina, embora nenhum destes países o tenha adotado para configurar a totalidade dos seus serviços públicos, talvez com a exceção que possa ser feita à Colômbia, que segue uma diretriz ortodoxa de competição interna ao setor público. Quanto aos demais países, a separação entre financiamento e regulação, de um lado, e prestação de serviços, de outro, deu-se apenas parcialmente devido às reformas do setor público e do setor saúde. No Brasil, esse modelo foi divulgado por conta da criação do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob o comando do ex-ministro Bresser Pereira. O modelo está legalizado através das Organizações Sociais, que pressupõe não só a separação entre gestor e executor, mas também a existência de um contrato de gestão entre os dois, firmando metas e compromissos diversos de parte a parte. Mas também está presente no sistema de agências reguladoras, que constituem autarquias especiais, dotadas de autonomia efetiva face ao poder executivo.

As agências reguladoras não faziam parte do rol de novas entidades que deveriam configurar o estilo gerencial de administração preconizado pela Reforma do Estado. No entanto, como um subproduto do processo da desestatização da economia, as agências acabaram por constituir a modalidade institucional mais proeminente e influente dentro do novo arranjo das funções do Estado que se seguiu à Reforma.

A doutrina predominante da Reforma teve por intenção instaurar *estilos de gerência* em contraposição ao estilo burocrático tradicional, que estaria marcado por um excessivo apego às regras e ao controle dos processos, daí originando serviços muito padronizados, impessoais, morosos e, de um modo geral, pouco adaptados às necessidades e demandas do cliente-cidadão. Todos os reformistas partem do pressuposto de que tais características do estilo empreendedor ou gerencial de gestão pública já

estão presentes no setor privado, e o que se faz necessário é trazê-las de lá e disseminá-las no âmbito do setor público.

A criação da figura jurídica do *emprego público* constitui uma das mais importantes modificações introduzidas na gestão de pessoal da administração pública em decorrência das revisões constitucionais associadas às iniciativas da Reforma. O emprego público compõe parte das medidas de flexibilização do trabalho que foram adotadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso com o explícito propósito de ajustar a administração pública a requisitos de eficiência e controle de gastos. Teve por efeito mais visível reintroduzir a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) como um regime de trabalho alternativo no âmbito do serviço público, opção que chegou a ser bastante difundida nos anos 1970 e 1990, mas que havia sido deixada de lado pela Constituição de 1988, quando prescreveu que os servidores públicos de todos os entes federados seriam regidos por um estatuto unificado, um regime jurídico único.

A mudança constitucional introduzida criou a seguinte distinção conceitual:

- a) os *servidores estatutários* ocupam *cargos públicos*, regidos pelos respectivos regulamentos, da União, do Distrito Federal, de estados e de municípios;
- b) os *empregados públicos* ocupam *empregos públicos*, subordinados às normas da CLT, e são contratados por prazo indeterminado para exercício de funções na administração direta, autárquica e fundacional.

Os empregados públicos tanto quanto os servidores estatutários só podem ser admitidos ao serviço público pela via do concurso público. Ao contrário do que acontecia no período anterior a 1988, não mais se admite a entrada de celetistas com base em critérios arbitrários de competência ou por mera indicação política. No entanto, houve, por parte dos patrocinadores da idéia, a intenção de que o processo seletivo de empregados públicos seja feito de forma mais “simplificada” do que o que se aplica habitualmente aos servidores estatutários. São consideráveis as diferenças existentes entre estas duas categorias no que se refere aos aspectos de estabilidade, processo seletivo, previdência social, remuneração e opor-

tunidades de carreira. Contudo, visto que certas prerrogativas dos estatutários (como a estabilidade) foram revistas, como resultado das medidas adotadas nas reformas administrativa e previdenciária, as diferenças entre as duas categorias são hoje menores.

A política de gestão de pessoal na administração pública, neste contexto, obedecendo ao que dispõem a Constituição reformada e a Lei de Responsabilidade Fiscal, passou a compreender algumas orientações básicas como as seguintes:

- a) a ampliação de quadros da administração direta, autárquica e fundacional está obrigada a considerar os limites de gastos com pessoal como proporção da receita líquida da administração pública federal, estadual e municipal, sendo também computados nessa rubrica os gastos com pessoal terceirizado na qualidade de “serviços de terceiros”;
- b) todos os servidores passaram a ser condicionados, em sua permanência em cargos e empregos públicos, à avaliação de desempenho, sendo suscetíveis de demissão devido a resultados negativos obtidos nesta avaliação, da mesma maneira que o são em caso de excesso de quadros, ou seja, quando forem ultrapassados os limites acima referidos;
- c) o concurso público, com avaliação através de provas e títulos, é obrigatório para entrada em exercício de qualquer cargo ou emprego público, devendo a complexidade do processo seletivo estar em proporção com a complexidade técnico-administrativa da função;
- d) é assegurado a todos os servidores o direito de organização sindical e o de greve em serviços públicos.

## CONJUNTURAS POLÍTICAS E EVOLUÇÃO DOS QUADROS DE PESSOAL

A análise que faremos a seguir estará em grande parte limitada à evolução, entre 1990 e 2004, do pessoal do poder executivo do governo federal, considerado como um “universo” em relação ao pessoal especificamente vinculado ao Ministério da Saúde. A evolução do quantitativo

físico de pessoal, tomará em consideração três componentes: os ativos, os aposentados e os instituintes de pensão.

As principais tendências e situações observadas considerando o período 1990-2002 são as seguintes:

- diminuição drástica do número de servidores ativos e consequente aumento proporcional do pessoal inativo, simultaneamente com a diminuição do número de servidores admitidos pela via legal do concurso público.
- tendência a satisfazer as demandas de pessoal por meio de entidades externas (cooperativas, organismos internacionais e outras) que atuam, em relação ao governo, como simples mediadoras no fornecimento de mão de obra, tanto especializada quanto de apoio administrativo e técnico;
- conflitos sucessivos entre o poder executivo e o Ministério Público Federal quanto à licitude da admissão e uso desse tipo de mediação do trabalho.

No período que se estende de 1990 a 1995, a despeito de haver uma intenção explícita de reduzir a dimensão do Estado por parte da gestão Collor de Mello, as políticas oficiais não levaram a uma diminuição real do contingente ativo do poder executivo federal. Foi só a partir deste último ano, com a perspectiva oficial da Reforma do Estado, aberta pela gestão Fernando Henrique Cardoso, que se inicia um processo de redução efetiva dos ativos e de crescimento acentuado do pessoal inativo.

Ao longo do período 1991-2004, ocorreu um declínio de 10,9% do pessoal ativo (incluindo civis e militares) e aumentos de 49,6% dos aposentados e de 219,3% dos instituintes de pensão, conforme pode ser visto na Tabela 22. No conjunto dos três componentes, contudo, registrou-se neste período um aumento de 24,2% do quantitativo de pessoal vinculado ao poder executivo federal. Uma questão importante que será mais adiante examinada é a do impacto dessa evolução em relação aos gastos de pessoal do Estado.

**TABELA 22 Servidores Civis e Militares do Poder Executivo Federal, segundo Situação de Vínculo, 1991-2004**

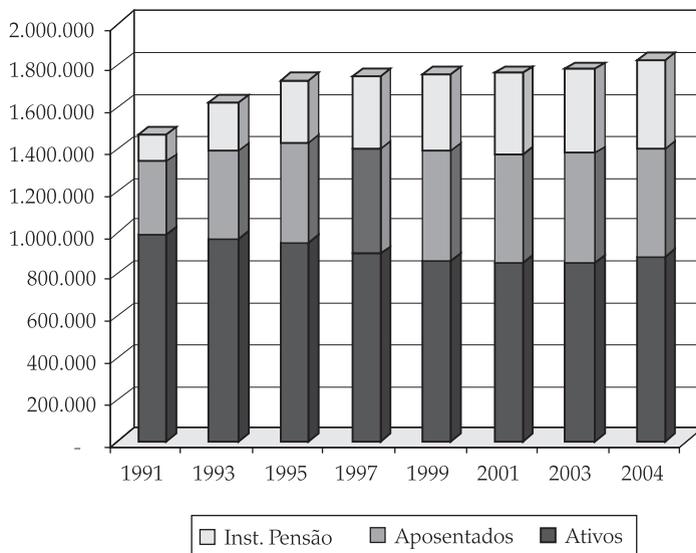
SIT. VÍNCULO	1991	1995	1999	2003*	2004	VARIAÇÃO (%) 1991- 2004
<b>Ativos</b>	991.996	951.585	866.799	856.306	884.091	-10,9
<b>Aposentados</b>	348.630	483.228	527.355	522.399	521.592	49,6
<b>Inst. Pensão</b>	132.750	295.309	366.067	406.551	423.847	219,3
<b>Total</b>	1.473.376	1.730.122	1.760.221	1.785.256	1.829.530	24,2

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento

\* Há uma diferença de cerca de 40 mil servidores ativos no ano de 2003 entre o boletim 94 e o 105. Para este estudo adotamos os dados do boletim 105.

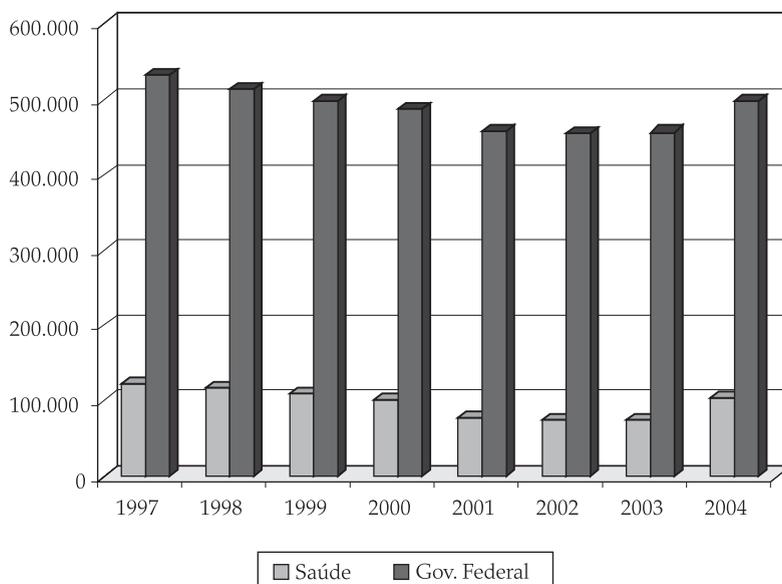
O Gráfico 2 ilustra a seguir a evolução anual das três situações de vínculo do pessoal do executivo federal entre 1991 e 2004.

**Gráfico 2 Evolução do Pessoal do Poder Executivo Federal, 1991-2004**



A diminuição do número de servidores ativos atingiu de forma diferenciada as áreas do governo federal. Tomando por base os dados da Tabela 26, apenas para os anos mais recentes (de 1997 a 2004), houve um decréscimo da ordem de 16% no Ministério da Saúde e de 11% no Ministério da Previdência e Assistência Social, enquanto outros como o Ministério da Fazenda e o Ministério da Educação foram bem menos afetados. A comparação da evolução do pessoal ativo do executivo federal e do Ministério da Saúde é mostrada a seguir no Gráfico 3.

**Gráfico 3 Evolução do Número de Servidores Civis Ativos do Poder Executivo Federal e do MS, 1997-2004**



A política de pessoal adotada na primeira fase do governo FHC, entre 1995 e 1998, tinha como proposta uma renovação bastante seletiva dos quadros de pessoal da administração federal, de acordo com diretrizes emanadas da filosofia da reforma administrativa. Foi dada ênfase à manutenção e ampliação de carreiras típicas de Estado, nas áreas jurídicas, de administração financeira e de gestão estratégica do Estado. Um destaque especial coube à carreira de gestor público, cujos integrantes foram visua-

lizados como protagonistas do modelo gerencial de administração pública. Para estas carreiras, continuou a haver a abertura de vagas para concurso nesses anos. No entanto, para outras áreas, atinentes às políticas sociais, entre as quais a saúde, não houve um interesse em promover a reorganização ou expansão de suas carreiras. Adotava-se, neste particular, a orientação de que, sendo serviços prestados ao cidadão em nome do interesse público, mas não em exclusividade pelo Estado, deveriam suas funções ser exercidas por trabalhadores celetistas vinculados às organizações públicas não-estatais, cujo modelo legal se consubstanciou nas *organizações sociais*, criadas pela Lei 9.637, de 15 de maio de 1998. Por outro lado, a renovação de vagas para funções administrativas gerais e de escolaridade média foi bastante restringida, com base no pressuposto de que, devido ao estilo gerencial moderno, tais funções perderam sua vigência e tendem a ser residuais, dada a diminuição do número de níveis hierárquicos (horizontalização organizacional) e dada a proeminência dos processos tecnológicos de informação e controle de processos.

Entre 1995 e 2000, foram postos em andamento vários planos de demissão voluntária (PDVs) dos servidores federais (e de outros níveis de governo), seguindo um modelo iniciado no governo Collor de Mello. No entanto, o resultado global desses planos, em termos da diminuição do estoque de pessoal ativo, foi bem menor do que o esperado. O governo federal buscou dar o exemplo para as demais esferas de governo, ativando seus planos de demissão, dentro das expectativas de contenção de gastos públicos; contudo, um resultado muito mais significativo para a redução do pessoal ativo foi obtido através da contenção do número de ingressados por concurso público e do aumento das aposentadorias voluntárias.

Um fator importante que contribuiu para a diminuição dos servidores ativos do executivo federal está relacionado com o processo de privatização de empresas estatais e de economia mista. Para se ter uma idéia, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), existiam em 1991 mais de 20 mil trabalhadores celetistas contratados por empresas de economia mista do governo federal, que vieram a se reduzir, em 2003, a cerca de 6 mil. Portanto, houve no período examinado uma passagem de vínculos ativos da administração pública para o setor privado, graças à privatização das empresas de telecomunicações e outras.

## TENDÊNCIAS DO CONCURSO PÚBLICO

O que caracteriza bem as políticas restritivas na gestão de pessoal durante o período 1995 a 2002, é o número progressivamente reduzido de cargos preenchidos por concurso público, conforme registra a Tabela 23. O número de ingressados a cargos da administração federal passa de cerca de 20.000 em 1995 para a metade em 1996, e vai caindo de forma significativa ao longo do primeiro mandato de FHC. Mas a situação torna-se ainda mais dramática nos quatro anos do segundo mandato. Entre 1999 e 2002, apenas cerca de 5 mil novos servidores são admitidos, perfazendo um número inferior aos 7,8 mil que ingressaram no ano de 1998. Como se constata na tabela seguinte é apenas em 2003, já no governo Lula, que se inicia uma reversão da tendência de contenção de concurso público, quando 7,2 mil novos servidores são admitidos, um número aproximado ao que foi registrado em 1998. Em 2004 essa reversão prossegue ainda mais acentuada, revelando o total de 16,1mil servidores admitidos por concurso público no conjunto do poder executivo federal.

**TABELA 23 Pessoal Ingressado por Concurso, segundo Cargo ou Carreira Federal, Poder Executivo Federal, 1995-2004**

CARGO/ CARREIRA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Gestão</b>	163	370	334	565	308	-	75	2	80	516
<b>Auditoria</b>	2.507	624	1.569	1.100	681	3	122	9	31	1.120
<b>Diplomacia</b>	18	84	33	159	22	25	31	-	3	49
<b>Jurídica</b>	137	148	363	297	22	628	220	8	621	387
<b>Polícia Federal</b>	131	512	1.013	111	676	116	21	4	741	84
<b>PCC - Plano de Classificação de Cargos</b>	13.258	3.388	1.989	1.892	117	67	2	-	-	544
<b>Docente</b>	2.604	3.131	3.387	3.124	620	601	122	6	472	2.287
<b>Outros</b>	857	1.670	367	567	481	84	67	1	5.272	11.135
<b>Total</b>	19.675	9.927	9.055	7.815	2.927	1.524	660	30	7.220	16.122

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento

O nível de escolaridade é uma variável que vem experimentando mudanças significativas, ilustradas na Tabela 24. A maioria (58%) dos servidores ingressados ao executivo federal no período 1995 a 2002 tinham escolaridade superior. As categorias de nível intermediário e auxiliar foram admitidas cada vez em menor proporção ao longo dos anos que compõem este período e alcançaram número ínfimo a partir de 1999. Em 2003 e 2004, registrou-se uma composição mais equilibrada entre as categorias de nível superior e a intermediária, mas praticamente não foram admitidos servidores de funções auxiliares. Aparentemente, uma tendência persistente é a de retomar a renovação dos quadros intermediários e de nível superior, mas, contudo, não mais admitir pessoal para as funções auxiliares. Pelo que se conclui da direção dada a esta política, as funções auxiliares (limpeza, segurança, etc.) seriam supridas através de empresas legalmente terceirizadas.

**TABELA 24** Pessoal Ingressado por Concurso, segundo nível de escolaridade, Poder Executivo Federal, 1995-2004

NÍVEL DE ESCOLARIDADE	1995-2002		2003		2004	
	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%
<b>Superior (NS)</b>	34.148	58,0	3.763	52,1	8.799	54,6
<b>Intermediário (NI)</b>	22.278	37,9	3.457	47,9	7.320	45,4
<b>Auxiliar (NA)</b>	2.407	4,1	-	-	3	-
<b>Total</b>	58.833	100,0	7.220	100,0	16.122	100,0

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento

Outro aspecto importante a ser examinado aqui é o de número de ingressados na modalidade de contrato temporário. Parte dos contratados nesta modalidade não está obrigada a passar pela exigência de concurso público, como é o caso das necessidades emergenciais no combate a endemias, que compreende os guardas sanitários vinculados à Fun-

dação Nacional de Saúde. Outra parte, no entanto, submete-se a concurso público, como é o caso dos professores substitutos das instituições de ensino superior. Por uma mudança recente da lei que regulamenta o contrato temporário de excepcional interesse público, está sendo aplicada a exigência de concurso para os consultores vinculados a programas de investimentos realizados com apoio de cooperação internacional.

Em 2003, em todo o Governo Federal, mais de 5 mil vagas, atinentes a funções caracterizadas como temporárias, foram preenchidas através de processo seletivo público, na tentativa de regularizar a situação de contrato de consultores com organismos internacionais (Tabela 25). O Ministério da Saúde selecionou, nesse processo, aproximadamente 560 pessoas, legalizadas como contratados temporários de excepcional interesse público.

Cerca de 88 mil trabalhadores foram admitidos para funções temporárias ao longo do período 1995-2004, com uma média anual aproximada de 8.800 (base Tabela 25). Predominam os profissionais de nível superior (65,9%).

**TABELA 25 Pessoal Ingressado por Concurso, segundo Contratação por Tempo Determinado, Poder Executivo Federal, 1995-2004**

NÍVEL DE ESCOLARIDADE	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Superior - NS</b>	5.351	7.687	7.248	5.821	5.056	7.045	6.080	2.054	5.429	6.038
<b>Intermediário - NI</b>	1	118	1.416	1.508	932	2.109	2.631	7	1.090	805
<b>Auxiliar - NA</b>	9	102	0	3	0	0	0	0	0	0
<b>Demais Cargos</b>	107	866	844	345	637	611	1.886	2.273	6.727	4.864
<b>Total</b>	5.468	8.773	9.508	7.677	6.625	9.765	10.597	4.334	13.246	11.707

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento

## CARACTERIZAÇÃO PRELIMINAR DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS)

Como resultado do processo mencionado de aposentadoria sem reposição através de concurso público, o percentual de servidores ativos do MS, em relação ao total do poder executivo federal, passou de 23,2% em 1997 a 16,6% em 2003 e a 20,7% em 2004 (Tabela 26). Em comparação com outros órgãos ministeriais, o MS foi um dos que proporcionalmente mais diminuiu seu estoque de pessoal ativo em anos recentes, apresentando uma perda total de 38,3% entre 1997 e 2003. Em 2004 essa perda está estimada em 16,0%, tendo reduzido possivelmente pelo cômputo dos contratados temporários por intermédio de concurso público. Em todos esses anos, não houve abertura de novas vagas para preenchimento dos cargos efetivos da administração do Ministério da Saúde, com exceção da Fundação Oswaldo Cruz, que veio a se enquadrar na carreira de Ciência e Tecnologia. O recente concurso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), até o final de 2004 não havia concluído seu processo para admissão de aprovados. No final de 2004 houve autorização pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (portaria 272/7/10/04), para concurso pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), mas sua sistematização, divulgação e realização somente deverão ocorrer em 2005.

**TABELA 26** Quantidade e Percentual de Servidores Ativos do Executivo Federal, segundo alguns Órgãos do Poder Executivo, 1997 e 2004

ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO	1997		2003		2004		VARIACÃO (%) 1997-2004
	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%	
<b>Forças Armadas</b>	35.362	6,7	28.710	6,3	28.899	5,8	-18,3
<b>Educação</b>	174.966	32,9	164.870	36,1	171.925	34,4	-1,7
<b>Fazenda</b>	26.207	4,9	25.622	5,6	26.098	5,2	-0,4

ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO	1997		2003		2004		VARIACÃO (%) 1997- 2004
	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%	
Justiça	23.261	4,4	21.244	4,6	23.463	4,7	0,9
Previdência e Assistência Social	45.718	8,6	40.254	8,8	40.660	8,1	-11,1
Saúde	123.159	23,2	76.002	16,6	103.483	20,7	-16,0
<b>Total dos Órgãos</b>	531.725	100,0	456.980	100,0	499.138	100,0	-6,1

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento

Em dezembro de 2004, conforme mostra a Tabela 27, estavam em atividade no MS um total de mais de 103 mil servidores, que representavam 20,7% dos quase 500 mil servidores civis do poder executivo federal (ver tabela abaixo). A maioria dos servidores da saúde (64,9%) e do conjunto do poder executivo (51,1%) se situa no nível de escolaridade intermediário. Cerca de 25% é de nível superior, enquanto a média do conjunto do poder executivo é de 37,7%. Em termos da escolaridade dos seus servidores comparados com a média do poder executivo, o MS apresenta discrepância em relação ao pessoal de nível auxiliar. No entanto, como é grande a proporção de servidores dos quais não se dispõe de informação (8,5%), a comparação fica prejudicada.

**TABELA 27 Servidores do MS e do Poder Executivo segundo escolaridade, dezembro 2004**

ÓRGÃO	SUPERIOR		INTERME- DIÁRIO		AUXILIAR		SEM INFORMAÇÃO		TOTAL	
	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%
Saúde	26.526	25,6	67.121	64,9	1.022	1,0	8.814	8,5	103.483	100,0
<b>Poder Executivo</b>	188.171	37,7	255.057	51,1	23.304	4,7	32.606	6,5	499.138	100,0

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento

Outro indicador importante refere-se a gênero. O setor saúde é considerado como um setor que absorve em proporção destacada a força de trabalho feminina. Em 2003, no MS havia uma discreta maioria dos servidores do sexo feminino (51,1%), mas a atualização dos dados para dezembro de 2004 reposicionou essa proporção um pouco abaixo, para 41,3%. Esta proporção é próxima do conjunto de servidores do executivo (43,9%), mas ainda é mais elevada do que a de muitos outros órgãos ministeriais e, em relação a alguns que se destacam por absorverem um contingente de mais de 10 mil, só é menor do que a proporção de mulheres dos Ministérios da Previdência, da Educação e do Trabalho e Emprego. A seguir Tabela 28 visualizando essa situação.

**TABELA 28 Servidores de Alguns Órgãos do Poder Executivo segundo Sexo Feminino, dezembro 2004**

ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO	FEMININO	
	QTDE	%
Defesa	11.596	40,1
Educação	83.760	48,7
Justiça	4.529	19,3
Meio Ambiente	2.375	30,1
Planejamento, Orçamento e Gestão	5.181	40,1
Previdência e Assistência Social	22.894	56,3
Relações Exteriores	1.163	39,3
Saúde	42.739	41,3
Trabalho e Emprego	3.364	46,3
Transportes	1.442	33,2
<b>Total de todos os Órgãos</b>	<b>218.966</b>	<b>43,9</b>

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento

Finalmente, deve ser mencionada a media de idade dos servidores ativos, uma variável de relevo para o planejamento da gestão de pessoal (Tabela 29). Devido à não renovação dos quadros de pessoal, com a even-

tual entrada de servidores jovens, a idade média dos servidores ativos do poder executivo federal vem aumentando substancialmente. A média é de 46 anos para todos os ministérios. O MS se destaca por ter uma das médias mais elevadas - 48 anos. Portanto, ainda por este aspecto etário, o MS sofre o impacto de um prolongado período de tempo decorrido sem renovação de seus quadros de servidores efetivos.

**TABELA 29 Servidores Ativos de Alguns Órgãos do Poder Executivo segundo Idade Média, dezembro 2004**

<b>ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO</b>	<b>IDADE</b>
<b>Desenv. Ind. e Comércio Exterior</b>	45
<b>Educação</b>	44
<b>Esporte</b>	43
<b>Fazenda</b>	44
<b>Governos dos Ex-Territórios</b>	48
<b>Integração Nacional</b>	48
<b>Justiça</b>	41
<b>Meio Ambiente</b>	43
<b>Minas e Energia</b>	46
<b>Planejamento, Orçamento e Gestão</b>	45
<b>Previdência e Assistência Social</b>	45
<b>Relações Exteriores</b>	46
<b>Saúde</b>	48
<b>Trabalho e Emprego</b>	46
<b>Transportes</b>	49
<b>Turismo</b>	42
<b>Total de todos os Órgãos</b>	46

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento



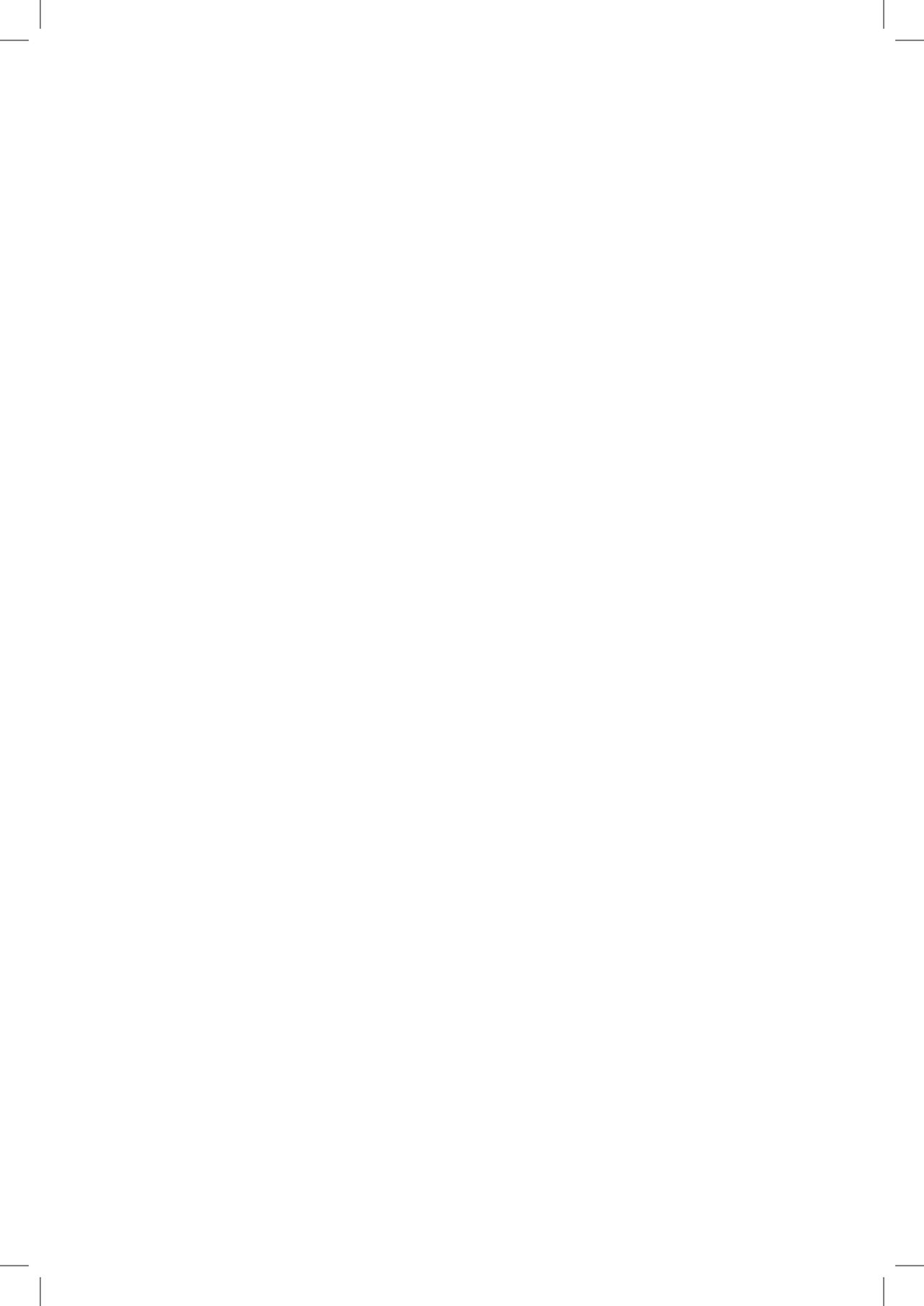
4.

---

**NEGOCIAÇÃO COLETIVA EM SAÚDE:  
UMA VISÃO GERAL SOBRE O TEMA E SUAS  
CARACTERÍSTICAS NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES**

**Solange Baraldi**





---

# NEGOCIAÇÃO COLETIVA EM SAÚDE: UMA VISÃO GERAL SOBRE O TEMA E SUAS CARACTERÍSTICAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES

## INTRODUÇÃO

A terminologia negociação coletiva no mundo do trabalho não é um conceito novo, pois desde que se entende a diversidade de interesses econômicos presentes é possível compreender que, historicamente, negociar é um mecanismo necessário para o aprofundamento ou apaziguamento da crise. A negociação poucas vezes é considerada de maneira individual, na medida em que sempre se dá em termos de representação de uma dada coletividade (capital e trabalho, por exemplo). Autores contemporâneos têm introduzido o termo *negociação coletiva* como um processo de colaboração e/ou cooperação entre os diferentes atores sócio-econômicos (capital e trabalho) ou como mecanismo de harmonização ou gerenciamento de conflitos. No entanto, diversas questões, de um modo geral, são tratadas na superfície, tais como: De que ordem de conflitos estamos falando? Em que cenário ele se instala ou é abolido? É a idéia de coletividade abolidora da representatividade? Os interesses de quem representa são idênticos aos dos representados?

Em alguns momentos, a semântica do termo *negociação coletiva*, parece aproximar-se da idéia de *coexistência pacífica*, em voga após os acordos políticos de Yalta e Potsdan<sup>2</sup> no final da segunda guerra mundial. Estes acordos tinham como base a idéia de que são necessárias colaboração e cooperação entre as partes envolvidas em conflitos graves, tratam-

---

2 Para melhor aprofundamento dos fatos históricos mencionados consultar os seguintes autores: GALBRAITH, 1998 e CHURCHILL, 2005.

do-os em sua profundidade como se os interesses em disputa não fossem tão contraditórios.

O mercado de trabalho é um dos mais regulamentados no mundo, na medida em que é através deste que as riquezas são produzidas e apropriadas de forma desigual entre os diversos agentes. Atualmente, as relações entre empregador-trabalhador vêm passando por processos de desregulamentação - um desregramento quase que unilateral do jogo - visando tornar essas relações contratuais as mais flexíveis<sup>3</sup> possíveis.

A negociação pode vir a ser compreendida como parte deste processo, caso seja entendida como uma suspensão/harmonização dos conflitos e disputas, como se todos fossem *parceiros* com o mesmo objetivo, mas com papéis particulares diferenciados. Segundo CHERCHIGLIA (1999), o Brasil tende a se apropriar do modelo americano de desregulamentação laboral. Este modelo por sua vez tem contribuído para a fragmentação da classe trabalhadora, na medida em que foram instalados diversos sistemas de prêmios, motivando a individualização e a criação de uma espécie de *mercado interno*<sup>4</sup> (CORIAT, 1998).

O cenário neoliberal, ajustado à regulamentação de aspectos que geram impacto diretamente nas formas de contratação, quer no serviço público ou privado, favoreceu a construção de pilares de políticas públicas (programas ou projetos de ordem governamental, dentre outras estratégias) que instituíram gradualmente, em maior ou menor grau, um mercado laboral desregulamentado que conduz à precarização das relações de trabalho, haja vista que os direitos dos trabalhadores - a obrigação do empregador público ou privado perante ao trabalhador - também se tor-

---

3 O uso do termo flexível é parte da estratégia de desregulamentação das relações entre empregador e empregado, na medida em que passa a idéia de algo positivo, afinal, flexível é algo não-rígido, que se adapta às mudanças, etc. No entanto, as reformas possuem este sentido somente para um dos lados da relação, pois se trata da possibilidade de o empregador contratar e demitir trabalhadores, conforme suas necessidades concretas para a obtenção do máximo de lucratividade.

4 CORIAT (1998) acerca da expressão "mercados internos", refere que: ...Observamos que na maioria dos casos 'estes mercados internos' não são mais formalmente negociados e garantidos por convenções coletivas. Eles resultam bem mais do arbítrio gerencial, os gerentes escolhendo dotar certas categorias de trabalhadores julgados estratégicos, de 'status' e de remunerações, comparáveis àquelas que beneficiavam os assalariados do mercado interno à época em que estes eram formalmente negociados.

naram flexíveis diante do cenário sócio-econômico e educacional que contribui para um exercício mínimo da cidadania no tocante à manutenção do que podemos denominar de *velhos direitos trabalhistas*.

Interessante notar que pelo menos no Brasil e na Argentina diversos organismos internacionais tornam-se os operadores deste processo de desregulamentação das relações de trabalho, em particular no setor público. Não somente introduzem cognitivamente a urgência de *modernização* das relações de trabalho, mas, inclusive, tornam-se meios para tal.

No caso brasileiro, na última década, embora não tenham se publicado dados oficiais a este respeito, é possível afirmar empiricamente que pelo menos 30% do quadro de técnicos governamentais, especialmente no poder executivo federal, têm sido contratados nesta modalidade (flexível).

Este estudo visa (a) apresentar uma sucinta análise da situação das negociações coletivas em países das Américas e da Europa, com base em levantamento bibliográfico selecionado; (b) demonstrar a conexão dos conceitos atuais de negociação coletiva e o processo de desregulamentação laboral; e (c) discutir o paradoxo presente entre o direito a negociação coletiva e as condições do mercado de trabalho na era da *mundialização do capital*<sup>5</sup>.

## CONCEITOS E ASPECTOS METODOLÓGICOS

Considerando que este estudo pretende abordar a questão da negociação coletiva no setor saúde do Brasil, destacando alguns elementos de

---

5 Conceito utilizado por CHESNAIS (1996, p.34); o autor aponta que o sentido dado ao termo globalização objetiva apresentar este fenômeno econômico-político como sendo (...) a superação da velha compartimentação nacional por uma atuação mais livre dos indivíduos no mercado. Analisando a gênese deste fenômeno, conclui que (...) a mundialização (do capital) é o resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan. Um dos efeitos deste processo materializa-se no fato de que ...hoje cada vez mais e mais pessoas estão entre as categorias da pobreza e riqueza e as desigualdades parecem acirrar-se (BECK, 1999). Ou conforme CHESNAIS (1996): *...os grandes globalizam, e os pequenos adaptam-se*.

comparabilidade em âmbito internacional e que o Sistema Único de Saúde no Brasil fundamenta-se na universalidade de acesso e no financiamento público, a análise será direcionada ao setor público. Em se tratando de uma problemática relativamente nova e com uma fonte de dados ainda bastante heterogênea, torna-se necessário um enfoque temático acerca da questão.

Vale destacar que a negociação coletiva é um objeto atual e controverso, possuindo elementos que fazem com que o mesmo seja diverso em função da conjuntura e ambientes específicos onde essa negociação ocorre. A realidade concreta é mais rica e complexa e dificilmente pode ser abarcada através de habituais instrumentos metodológicos. Definir os elementos e/ou variáveis que sejam passíveis de comparação entre distintas nações, por exemplo, é algo por demais complexo. O que acarreta uma análise por meio da descrição de situações em países diferentes, onde foi possível pinçar elementos similares e diferenciados a partir de determinado contexto, sendo necessário clarificar as magnitudes de onde se deseja aplicar estas proposições.

POLLITT & BOUCKAERT (2002), ao avaliarem as reformas da gestão pública advertem que *comparações internacionais* pressupõem que Estados nacionais sejam a unidade de análise mais apropriada para processos avaliativos desta magnitude. Na medida em que esta pressuposição é aceita, apresenta-se uma gama de sistemas próprios (político-administrativos, culturais, administrativos, etc.) que influenciam (direta ou indiretamente) a trajetória da Administração Pública. Sendo assim, já partimos de diferenças e similaridades cuja escala é histórica, podendo implicar em dimensionamento limitado ou mesmo uma dissociação da unidade em que está sendo utilizada para o nível de comparabilidade esperado. Tal reflexão é importante para minimizar equívocos ou mesmo redimensionar elementos que aparentemente são comparáveis, em especial numa temática que se compõe de variáveis predominantemente qualitativas e cenários sócio-políticos diferenciados.

É necessário também apontar que a categoria de análise chamada *negociação coletiva*, não se constitui apenas como uma categoria de análise, mas principalmente como um instrumento prático político-organizativo

que tem história própria<sup>6</sup>. No Brasil, por exemplo, o movimento sindical que aparecia publicamente no final dos anos 1970, em particular na região do ABC (Santo André, São Bernardo e São Caetano) em São Paulo, tinha como uma de suas reivindicações mais importantes a *negociação coletiva* (KREIN, 2001).

Negociar coletivamente implica unidade, uma certa homogeneidade nos termos a serem negociados entre os atores que possuem delegação para negociar pelas partes envolvidas. É algo que tem como fundamento de representação a unicidade sindical. Neste caso, negociação coletiva significa que os trabalhadores de uma categoria (uma coletividade) negociam com a coletividade de empregadores da mesma categoria. Posição de força baseada na unidade coletiva, sendo sua antítese lógico-política, a divisão - uma das estratégias envolvidas na arte da guerra: dividir para conquistar.

Torna-se difícil pensar em uma real e efetiva negociação coletiva, se há fragmentação de organização e representação. Até pouco tempo atrás, negociação coletiva era algo que existia somente em categorias profissionais organizadas, como metalúrgicos e bancários no setor privado. Parece no mínimo paradoxal, que a introdução da negociação coletiva nas agendas governamentais ocorra em paralelo à introdução da reforma trabalhista, que possui como um de seus pilares o fim da unicidade sindical associada à força do processo de desregulamentação laboral: dividir para conquistar. Divisão esta impensável em relação ao outro lado da mesa de negociação: o empregador.

O que surge como novo é uma outra estratégia, envolvendo a incorporação da sintaxe (terminologia) por novos atores sociais, por detrás da corrente *negociação coletiva*, mesmo que a mesma não seja explicitamente dita, mas passível de inferência em função do contexto. Isto é um limitador metodológico, pois acarreta num certo grau de interpretação, de hermenêutica.

---

6 Somente em Junho de 1998, ao fim da década de hegemonia neoliberal, a Organização Internacional do Trabalho, aprova um texto que versa sobre os direitos fundamentais e universais do trabalhador. Entre estes direitos, encontra-se a Negociação Coletiva. Uma versão em português desta Declaração pode ser consultada pelo seguinte endereço na internet: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/brasilia/info/download/declarac\\_port.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/brasilia/info/download/declarac_port.pdf).

A dinâmica da regulamentação e desregulamentação do mercado de trabalho difere em se tratando do setor público ou privado, o que é verdadeiro também para a *negociação coletiva*. De acordo com CHEIBUB (2004):

*...a ausência de restrições econômicas imediatas e diretas, aumenta a importância do contexto político na compreensão das relações de trabalho no setor público. Diferentemente do setor privado, essas relações têm natureza intrinsecamente política. Tal característica, porém não advém simples e imediatamente do fato dessas relações terem lugar dentro do Estado. De forma geral, o sucesso das demandas trabalhistas no setor público dependem do apelo aos eleitores e da defesa da expansão do Estado e de seu orçamento. Por isso, os sindicatos dos servidores do Estado tendem a focalizar suas demandas em termos mais gerais, defendendo tanto o aumento de recursos públicos, quanto a expansão da intervenção e dos serviços do Estado, e não apenas medidas que beneficiem diretamente seus membros. Na verdade, o atendimento das demandas específicas dependem da expansão do Estado e do aumento de seu orçamento.*

Em termos de resolução temporária de conflito de interesses envolvendo trabalhadores e empregadores, a *negociação coletiva* no Brasil é um mecanismo que funciona há alguns anos na iniciativa privada, nas grandes categorias profissionais organizadas, que tiveram um papel histórico importante na democratização recente do país e em alguns campos do setor público que atuam no mesmo espaço que a iniciativa privada, como por exemplo, a categoria dos bancários, cuja confederação engloba tanto os bancários da rede pública, como os da rede privada.

Ainda assim é necessário contextualizar o *locus* onde o processo de negociação coletiva encontra-se instalado, pois ele é entendido e aplicado de modo diferenciado enquanto instrumento institucionalizado pelas instâncias governamentais.

No setor privado o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) considera por processo de negociação *...cada núcleo de negociação coletiva entre representantes de trabalhadores*

*e empresários que resulta num documento formalizado entre as partes* (DIE-ESE, 2005).

No setor público, de acordo com CHEIBUB (2005), o conceito e aplicação deste instrumento esbarra no princípio da autoridade e contrato, uma vez que o Estado possui natureza múltipla, ocupando simultaneamente o *locus* do poder político (soberania) e do empregador. Assim, esta condição impõe uma dinâmica política diferenciada às negociações trabalhistas, pois as relações entre servidores e Estado não são regidas exclusivamente por produtividade e condições de trabalho.

De acordo com NEAL citado por CHEIBUB (2004) a tolerância do Estado em compartilhar com sindicatos decisões sobre condições de trabalho torna-se vulnerável às pressões políticas acerca do controle econômico social do Estado, bem como da própria conjuntura política relacionada ao grau de popularidade política, onde as decisões de algum modo relacionam-se com os diferenciados cenários, em especial quando se trata de aspectos críticos, tais como remuneração, plano de cargos e salários, dentre outros. CHEIBUB (2004) considera que *...as questões trabalhistas do setor público são questões de política pública, pois afetam o processo de alocação orçamentária, de determinação de nível de emprego no setor público e da própria qualidade dos serviços prestados pelo governo.*

Embora governos e alguns setores da sociedade civil tentem estimular ou discursarem a favor da negociação coletiva, vale refletir sobre a posição da classe trabalhadora num contexto de crise econômica e crescente desemprego mundial.

De acordo com SOCHACZEWSKI et al.(2000)

*...a luta sindical que até meados de 90 se concentrou na defesa do poder aquisitivo dos salários contra taxas de inflação que beiravam a hiperinflação, nos últimos cinco anos tem tido o desemprego e seus impactos sobre a vida dos trabalhadores e a organização sindical como prioridade absoluta.*

Nestas circunstâncias, portanto, a capacidade de ação e de interlocução fica fragilizada pelo medo da perda do emprego. Se combinado a isto for realizada uma leitura criteriosa e realista sobre as relações entre as

lideranças sindicais e os governos, um quadro inteligível acerca da dinâmica que leva a certa despolitização do confronto pode ser construído, na medida em que o discurso hegemônico gira em torno da categoria *harmonização* dos conflitos, onde, salvo exceções, o trabalhador tem concordado com perdas salariais e benefícios trabalhistas para garantir seu emprego num contexto de dificuldade.

Esta complexidade relacionada ao objeto é potencializada, como apontado anteriormente, quando tentamos estabelecer comparações entre Estados nacionais diversos. Daí a pretensão deste trabalho ser apontar possíveis caminhos na direção de estudos comparados entre países no que se relaciona à negociação coletiva.

#### **ANÁLISE DO ESTUDO COMPARADO: RELAÇÕES DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LATINO-AMERICANA**

As relações de trabalho estão sujeitas às diferentes políticas nacionais e são escassos os estudos comparados que prezam pelo mapeamento destes cenários no campo das relações de trabalho. Deste modo, o levantamento bibliográfico realizado, nos permite apresentar dois importantes estudos direcionados aos instrumentos de negociação coletiva em alguns países das Américas e Europa:

1. Negociação coletiva no setor público: experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura na Argentina, México, Chile, Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Alemanha, França e Itália;
2. Análise comparada das relações laborais na administração pública latino-americana: Argentina, Costa Rica, México e Peru.

O primeiro estudo foi realizado pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) do Brasil com o objetivo de examinar o processo de negociação coletiva característico de algumas experiências internacionais, visando contribuir para o aperfeiçoamento das experiências existentes no Brasil.

Num primeiro momento o autor apresenta descrições sobre a regulamentação e mecanismos de funcionamento da negociação coletiva nos países estudados, conforme aponta o Quadro 1. Visando manter a interpretação do autor, categorizamos algumas informações, na medida em que a maioria delas foram apresentadas de forma descritiva e analítica.

**Quadro 1 Regulamentação e mecanismos de funcionamento da negociação coletiva na Argentina, México, Chile, Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Alemanha, França e Itália**

PAÍS	ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO	REGULAMENTAÇÃO	QUESTÕES NEGOCIÁVEIS	CARACTERÍSTICAS	REPRESENTAÇÕES
<b>Argentina</b>	República federativa onde as províncias possuem autonomia para regular as relações de trabalho. Os servidores possuem estabilidade.	Instituída no setor privado em 1954. Em 1992 a Lei nº 24.185 aprovou a negociação coletiva no setor público, podendo ser geral ou setorial.	Todas as questões pertinentes à relação de emprego, exceto: estrutura orgânica da administração pública; o princípio de direção do Estado; e o princípio de idoneidade como base de ingresso e promoção na carreira administrativa.	Associação de elementos contratuais e de autoridade, de modo que o Estado negocia, mas mantém a soberania em última instância. Decisões com implicações econômicas necessitam da intervenção da Secretaria da Fazenda.	- Confederação Geral do Trabalho; - Central de Trabalhadores Argentinos; - Empresas públicas e o sistema financeiro estatal. sindicatos do setor privado; - Sindicato dos docentes universitários; - Sindicatos das agências de governo (forças armadas, aduana, etc.).
<b>México</b>	República federativa, na qual os estados são livres e soberanos em seus regimes interiores.	O Estado reconhece o direito a sindicalização (artigo 123 da Constituição) e determina a formação de sindicatos únicos, diferentemente do setor privado; o direito de greve é condicionado a defesa dos direitos dos trabalhadores quando violados pela autoridade.	Os trabalhadores regidos pela Lei Federal dos Trabalhadores a Serviço do Estado não podem negociar contratos coletivos sobre condições de trabalho e remuneração.	As relações de trabalho na administração pública são determinadas por decisões unilaterais do governo e por decisões de cortes administrativas. A constituição é de 1917 e as leis não sofreram modificações significativas.	- Unicidade sindical - Federação de Sindicatos de Trabalhadores a Serviço do Estado.

PAÍS	ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO	REGULAMENTAÇÃO	QUESTÕES NEGOCIÁVEIS	CARACTERÍSTICAS	REPRESENTAÇÕES
Chile	Estado unitário.	Do ponto de vista legal, o Estado concede direitos mais amplos aos trabalhadores do setor privado e empresas estatais do que aos servidores públicos. Na prática eles tornaram-se similares. A constituição de 1980 não reconhece o direito à sindicalização dos servidores; a lei n°19.296, publicada em 14/03/1994, reconhece o direito dos trabalhadores da administração civil centralizada a constituir associações.	A lei sobre Associações de Servidores da Administração do Estado não reconhece o direito de negociação coletiva aos servidores públicos.		Em 2000 o governo e a <i>Agrupación Nacional de Empleados Fiscales firmaram</i> um protocolo sobre o projeto de reforma e modernização do Estado, no qual estabeleceram uma mesa de trabalho central e mesas setoriais para desenhar conjuntamente o projeto.
Estados Unidos	Confederação de Estados.	Os estados possuem legislação trabalhista própria. Em 1962, o governo federal permitiu que seus servidores formassem e se filiassem livremente a sindicatos, mas os servidores federais não têm direito a fazer greve.	Qualquer uma, desde que não envolvam questões econômicas, inclusive salários.	No que se relaciona aos salários, há um organismo ligado à presidência que o assessora nesta questão denominado <i>Pay Agent</i> .	As duas maiores organizações sindicais são: <i>American Federation of Government Employees (AFGE)</i> e o <i>National Treasury Employees Union (NTEU)</i> .

PAÍS	ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO	REGULAMENTAÇÃO	QUESTÕES NEGOCIÁVEIS	CARACTERÍSTICAS	REPRESENTAÇÕES
<b>Canadá</b>	Estado Federativo, sendo que seus entes possuem soberania conforme a Lei.	As relações de trabalho no setor público são regidas pelas mesmas regras que o setor privado.	O universo de negociação no setor público é limitado, no entanto, estas limitações também são negociadas. Regra fundamental é aquela que diz que somente pode ser objeto de negociação, o que não está prescrito em Lei, ou que implique emendas em leis já existentes.	As negociações são realizadas de forma fragmentada, onde um empregador negocia com inúmeros sindicatos diferentes.	
<b>Inglaterra</b>	República parlamentar.	Não há diferenciação jurídica entre setor público e privado. A negociação coletiva é direito assegurado desde 1917.	Não possuem direito a organização e negociação: polícia, guardas penitenciários, servidores do parlamento, servidores <i>seniores</i> , médicos, dentistas e juizes.	As negociações eram relativamente centralizadas até a década de 1990, onde foi introduzida a descentralização através do projeto <i>Next Steps</i> , o que determinou a fragmentação do processo e relativa concentração de poder nas agências responsáveis pelas negociações.	Seis dos maiores sindicatos nacionais são do setor público, sendo o maior do país o <i>UNISON (The Public Service Union)</i> .

PAÍS	ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO	REGULAMENTAÇÃO	QUESTÕES NEGOCIÁVEIS	CARACTERÍSTICAS	REPRESENTAÇÕES
<b>Alemanha</b>	República Federativa.	A legislação trabalhista é a mesma para os níveis estaduais e locais. Há estabilidade, mas não direito à greve.	Policiais, fiscais de impostos e juizes não têm direito à negociação coletiva, os demais possuem e exercem este direito.	O processo de negociação coletiva é nacional e ocorre anualmente. Qualquer conflito que impeça acordo é resolvido na justiça.	
<b>França</b>	República Parlamentar, com forte tradição centralizadora.	Legislação central que determina as condições de trabalho e de remuneração no setor público. Há estabilidade no emprego.	As negociações são feitas com o Ministério da Função Pública, Reforma do Estado e Descentralização. Quando não está envolvendo questão salarial, os demais ministérios também podem negociar.	O governo francês, formalmente, detém o poder exclusivo de determinar remuneração e condições de trabalho, mas desde 1968 que sua postura é de negociar. Tal postura foi formalizada juridicamente em 1983.	
<b>Itália</b>	Estado Unitário.	Os principais fóruns de negociação têm abrangência nacional, conforme legislação de 1983. As forças armadas e o judiciário não têm direito de greve.	As reformas visando a entrada na União Européia tenderam a substituir as diversas estruturas que negociavam, por uma única. Foi criada a <i>Agenzia per la Rappresentanza Negoziante delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN)</i> .	A administração pública foi dividida em sete setores e estes negociam com a ARAN. Os acordos firmados têm duração de quatro anos.	

BONIFÁCIO & FALIVENE (2002) realizaram um estudo comparando as relações laborais na administração pública em quatro países latino-americanos (Argentina, Costa Rica, México e Peru). Neste trabalho foram inseridas as descrições de experiências sobre as relações laborais do setor público relacionando algumas categorias e dimensões à governabilidade e seu desempenho. Assim a descrição dos fatos foi dividida em dois momentos:

1. *Desempenho governamental*: composto por questões denominadas centrais, tais como: processos institucionais, reformas e emprego público, estabilidade do emprego e as tendências, conflitos, sindicalização, unilateralismo e negociação;
2. *Índice de desenvolvimento das relações laborais construtivas no setor público*: tem a finalidade de demonstrar o desenvolvimento das relações laborais em um contexto democrático e fortalecem a administração pública para o melhor cumprimento de seus objetivos institucionais.

Sinteticamente, os resultados encontrados nos países analisados estão apresentados nos Quadros 2 e 3.

**Quadro 2 Principais conclusões quanto aos temas centrais relacionados ao desempenho governamental no México, Peru, Costa Rica e Argentina**

QUESTÕES CENTRAIS PARA GOVERNABILIDADE	MÉXICO	PERU	COSTA RICA	ARGENTINA
<b>Processos institucionais</b>	Mudança de regime de poder com renovação dos atores e práticas do sistema político.	Crise de poder institucionalizada há mais de 10 anos; incorporação de novos atores e mudanças nas <i>regms do jogo</i> .	Dinâmica das relações laborais sem mudanças destacadas, promovendo maior continuidade das políticas.	Crise de poder institucionalizada; incorporação de novos atores e mudanças nas <i>regras do jogo</i> no sistema.
<b>Reformas e emprego público</b>	Uso de instrumentos de políticas, tais como a redução de empregos e salários, descentralização e transferência de serviços a outros níveis/instâncias de governo, fusão ou supressão de organismos públicos, privatizações. A redução do emprego público total é prospectada como importante consequência.	Uso de instrumentos de políticas, tais como a redução de empregos e salários, descentralização e transferência de serviços a outros níveis/instâncias de governo, fusão ou supressão de organismos públicos, privatizações. A redução do emprego público total é prospectada como importante consequência.	Uso de instrumentos de políticas, tais como a redução de empregos e salários, descentralização e transferência de serviços a outros níveis/instâncias de governo, fusão ou supressão de organismos públicos, privatizações. A redução do emprego público total é prospectada como importante consequência.	Uso de instrumentos de políticas, tais como a redução de empregos e salários, descentralização e transferência de serviços a outros níveis/instâncias de governo, fusão ou supressão de organismos públicos, privatizações. A redução do emprego público total é prospectada como importante consequência.

QUESTÕES CENTRAIS PARA GOVERNABILIDADE	MÉXICO	PERU	COSTA RICA	ARGENTINA
<b>Conflitos (redução de empregos e ajustes salariais)</b>	A Constituição reconhece aos trabalhadores o direito de greve.	A Constituição reconhece aos trabalhadores o direito de greve.	A Constituição reconhece aos trabalhadores o direito de greve, exceto os <i>serviços essenciais</i> , cuja prestação de serviço deve ser garantida mediante paralisação.	A Constituição reconhece aos trabalhadores o direito de greve, onde foi observada maior recorrência das paralisações por conta dos atrasos salariais.
<b>Sindicalização (média dos 4 países é 14,8%)</b>	Considerando a taxa de emprego do país a sindicalização foi de 22,3% em 1991, sendo reconhecida apenas uma instância representativa.	Considerando a taxa de emprego do país a sindicalização foi de 7,8% em 1996.	Considerando a taxa de emprego do país a sindicalização foi de 14,5% em 1994. Não há formalização da negociação e há pluralidade dos grêmios.	Considerando a taxa de emprego do país a sindicalização foi de 42% em 1995, com coexistência de distintas entidades representativas.
<b>Unilateralismo e negociação</b>	A federação única constitui o principal elemento de rigidez não havendo predisposição à negociações, predominando o unilateralismo.	Representações praticamente suprimidas e havendo portanto presença de unilateralismo.	Referência no tema por conta dos acordos realizados entre empresas e sindicatos do setor privado de modo a contemplar o ajuste inflacionário.	Presença marcante de unilateralismo e flexibilidade nos posicionamentos e princípios.

**Quadro 3 Principais conclusões quanto ao índice de relações laborais construtivas no setor público no México, Peru, Costa Rica e Argentina**

CARACTERÍSTICAS	MÉXICO	PERU	COSTA RICA	ARGENTINA
<b>Predomínio do emprego permanente e formal</b>	Dicotomia entre trabalhadores de base sindicalizada e trabalhadores de confiança não sindicalizados nos três setores, sendo o predomínio de empregos estáveis no setor saúde e educação pela natureza dos serviços que requer uma presença maior de trabalhadores públicos.	Positivo apenas na administração central/federal, com política direcionada à realização massiva de concursos públicos nas três instâncias para cargos permanentes na saúde e educação.	Valores positivos, crescimento de contratos de trabalho diferenciados. Predomina o emprego estável em todos os setores.	Valores positivos, mas a Constituição atual e a crise do país favorecem contratações diferenciadas em nível central.
<b>Institucionalização dos espaços de diálogo</b>	A lei permite aos sindicatos a discussão das condições gerais de trabalho a cada três anos.	O destaque é para o Conselho Nacional de Trabalho e Seguridade, sendo a Educação onde há espaços mais significativos.	A maior institucionalização se expressa pela Comissão Negociadora de Salários do setor público no âmbito da bipartite que abarca os três setores.	Na administração central e no setor saúde a negociação coletiva está institucionalizada e a agenda estende-se a condições de trabalho.
<b>Transparência para sociedade</b>	Demonstra maior transparência no setor educação: carreira e regras de concurso docente.	Demonstra maior transparência no setor educação: carreira e regras de concurso docente.	Positivo apenas no setor saúde.	Positivo apenas no setor educação.

CARACTERÍSTICAS	MÉXICO	PERU	COSTA RICA	ARGENTINA
<b>Transparência interna</b>	Transparência relativa no setor educação.		Gestão de pessoas em todos os setores.	Transparência relativa no setor educação.
<b>Reconhecimento constitucional dos direitos a liberdade de afiliação e representação sindical</b>	Liberdade sindical restrita apenas a um sindicato por setor.	Liberdade de afiliação e representação em processo de restauração.	Vigência plena na administração central, no setor saúde e educação com sobreposição da atuação gremial.	Vigência plena na administração central, no setor saúde e educação com sobreposição da atuação gremial.
<b>Co-responsabilidade na gestão</b>	Indícios no setor da saúde.	Indícios no setor da educação.	Presente no setor saúde.	Indícios no setor da educação.
<b>Promoção de profissionalização do emprego público</b>	Presente na administração central do setor educação.		Presente na administração central dos setores saúde e educação.	Presente na administração central dos setores saúde e educação.
<b>Procedimentos para negociação coletiva</b>	Existência de acordos mediante reivindicação dos três setores (administração central, saúde e educação)			Regulamentado na administração central.

Atendendo aos pressupostos para auferir valores relacionados ao índice de relações laborais construtivas no setor público temos o seguinte panorama, conforme características apresentadas no Quadro 3:

- Maior pontuação: Costa Rica;
- Média pontuação: México atingiu apenas no setor educação e Argentina na saúde e educação;
- Baixa pontuação: Peru apresentou em todos os setores e México na administração central e no setor saúde.

### **INSTRUMENTOS DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO BRASIL: ALGUMAS CARACTERÍSTICAS GERAIS**

Para relacionar o cenário atual dos instrumentos de negociação coletiva é necessário retomar algumas características históricas gerais, que passam pelos princípios do federalismo brasileiro, aspectos da reforma sanitária e do processo de construção do Sistema Único de Saúde (SUS).

A constituição federal brasileira de 1988 pressupõe que União, estados e municípios são entes federativos com relativa autonomia, sem vinculação hierárquica. Este aspecto se por um lado gera processos autônomos em cada esfera, por outro cria indefinições sobre a responsabilidade concreta de cada ente federado em relação às políticas públicas (incluindo aqui os projetos com financiamento internacional). Assim o processo de descentralização ocorreu em ritmo desigual entre as diversas áreas do Estado.

Quanto ao processo da reforma sanitária brasileira nos anos 80, o cenário constituiu-se dos seguintes aspectos:

- Contexto: crise econômica e democratização;
- Movimento sanitário: envolvimento de diversos segmentos sociais nas ações que levaram à construção de um Sistema de Saúde de acesso universal e com financiamento público;
- Crítica ao modelo anterior do sistema de saúde;
- Inspiração no modelo britânico (National Health Service - NHS) e na reforma italiana de 1978.

O contexto de desenvolvimento do Sistema de Saúde pode ser sucintamente descrito a partir das seguintes caracterizações:

- Constituição de 1988: *A saúde é direito de todos e dever do Estado;*
- O SUS pode ser definido como um conjunto de ações e serviços de saúde prestados por estabelecimentos de saúde dos três níveis de governo, com participação complementar do setor privado;
- Os três níveis de governo são responsáveis pela gestão e financiamento do SUS, de forma articulada e solidária.

Entendendo que o setor saúde no Brasil articula-se com as características históricas e legais acima mencionadas, pode-se dizer que há instrumentos de gestão para negociação coletiva e sua institucionalização tem sido cada vez mais estimulada pelos entes governamentais, tanto na própria constituição de 1988, quanto nas demais regulamentações do setor.

As iniciativas nesse campo estão presentes mais visivelmente no setor saúde desde 1993, via resoluções do Conselho Nacional de Saúde - órgão colegiado que congrega paritariamente representantes do governo e da sociedade civil, incluindo entre outros, representantes dos trabalhadores. No conjunto do governo federal, data de junho de 2003 a assinatura do protocolo para instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente, estabelecido entre o governo federal e as entidades representativas dos servidores públicos civis da união.

No setor saúde a primeira resolução (n.º 52), para instalação de uma Mesa Nacional de Negociação, data de 06 de maio de 1993, sendo publicadas duas outras resoluções para ratificar sua reinstalação, a saber: Resolução n.º 229, de 3 de julho de 1997 e a de n.º 331 de 04 de novembro de 2003. Parece haver uma grande lacuna entre a proposta institucional e a ação efetiva decorrente dela, uma vez que estas diferentes resoluções têm mais similaridades, no que tange a objetivos e elenco de questões entre si, do que diferenças - expressas apenas na sua estrutura e ampliação de sua composição.

A Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS (MNNP-SUS) é constituída por 11 representantes dos empregadores públicos, 2 representantes patronais do setor privado e 13 das entidades sindicais.

De acordo com o Ministério da Saúde (BRASIL, 2003), que tem sido um dos protagonistas deste processo, os objetivos da mesa de negociação são a *...construção de alternativas e formas para obtenção de melhorias das condições de trabalho, o estabelecimento de uma política salarial permanente traduzida em um Plano de Cargos, Carreiras e Salários, pautada por políticas de democratização das relações de trabalho, de valorização dos trabalhadores do SUS e de qualificação dos serviços prestados à população* (Brasil 2003). Espera-se que *...este espaço de diálogo permanente possa contribuir para a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços públicos de saúde como forma de cumprir a missão do Estado, que é atender bem o cidadão. As condições, os conflitos ou impasses nas relações de trabalho devem ser tratados no processo de negociação, os quais devem estar sustentados em princípios de valorização do servidor e de fortalecimento da cidadania* (Relatório de Atividades da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS, 2004).

O Relatório de Atividades da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS, do período mais recente, de junho de 2003 a novembro de 2004, descreve a realização das seguintes atividades:

- Elaboração de um plano de trabalho, estabelecendo agenda de prioridades, prazos e metas (não detalhado no referido relatório);
- Realização de 12 reuniões ordinárias, sendo 6 descentralizadas (Porto Alegre/RS, Goiânia/GO, Belo Horizonte/MG e Fortaleza/CE);
- Criação de 10 grupos de trabalho para discutir as seguintes temáticas: diagnóstico situacional de recursos humanos no âmbito do SUS; jornada de trabalho; cedência de pessoal; regulamentação da profissão dos agentes comunitários de saúde, inserção de profissionais na linha de cuidados à saúde, despreciação do trabalho, plano de cargos, carreira e salário para o SUS, saúde do trabalhador, implantação das mesas estaduais e municipais de negociação permanente do SUS e acompanha-

mento do processo educativo de capacitação de negociadores (Sala Virtual);

- Realização de seis Seminários Regionais, envolvendo cerca de 700 participantes (gestores, trabalhadores e representantes do controle social da área de saúde), que possibilitaram a discussão e construção de agendas para a instalação ou reativação das mesas de negociação coletiva estaduais e/ou municipais: Sul (Porto Alegre/RS); Centro-Oeste (Goiânica/GO); Norte I<sup>7</sup> (Rio Branco/AC); Nordeste I (João Pessoa/PB); Sudeste (Belo Horizonte/MG) e Nordeste II (Fortaleza).

A Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) do governo federal foi formalmente instituída em 16 de junho de 2003 por meio da assinatura de protocolo de intenções e da publicação do regimento interno (Portaria n.º 1.132/03). De acordo com a veiculação formal pelo site do servidor público federal ([www.servidor.gov.br](http://www.servidor.gov.br)), sua constituição foi precedida por reuniões entre entidades sindicais (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social, Confederação Nacional dos Trabalhadores do Serviço Público, Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Federal, Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras, Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal, Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União, Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social, Federação Nacional dos Auditores-Fiscais da Previdência Social, Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União, Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas Federais de Geografia e Estatística e Central Unica dos Trabalhadores) e parte dos ministérios (Planejamento, Fazenda, Trabalho e Emprego e Previdência Social), Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência da República.

---

7 Embora tenha sido planejada a realização de seminários na região Norte II houve incompatibilidade de agendas entre gestores e trabalhadores da região, não havendo portanto representatividade desta região.

A MNNP está atualmente constituída por 18 entidades representando os servidores públicos e 8 representantes do governo federal, de acordo com a publicação eletrônica *Contato*, publicada no site do servidor público federal em 22 de abril de 2005. Aos Ministérios que compuseram as reuniões e discussões iniciais para sua instalação, foram integrados os da Saúde e da Educação, conforme noticiado nos veículos de comunicação formais do site do servidor.

A partir de então, a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão passou a coordenar as negociações que se desenvolveram no âmbito da MNNP, seja em conjunto ou em separado, com os representantes das entidades sindicais das várias categorias do serviço público federal.

Foram realizadas várias reuniões de negociação, que culminaram com a assinatura de termos de compromisso entre governo e representantes sindicais, visando maior racionalidade na estrutura salarial e de carreiras das várias categorias do serviço público federal.

Em abril de 2005 a Mesa Nacional de Negociação Coletiva aprovou a instalação da Mesa Setorial de Negociação Permanente no Ministério da Previdência Social, que contará com quatro grupos de trabalho, a saber:

- *Saúde Ocupacional do Servidor* que se ocupará pela realização de um diagnóstico e análise das perícias médicas;
- *Comissão Temática de Seguridade Social*, encarregada de discutir as questões referentes à Previdência, em especial a questão da regulamentação da aposentadoria especial (projeto de lei em consulta pública) e instituição da previdência complementar para o servidor público. Este grupo tem trabalhado junto à Secretaria de Recursos Humanos do Planejamento no desenvolvimento de quatro projetos pilotos<sup>8</sup> visando a implantação

---

8 Os pilotos estarão sendo realizados em quatro estados do país a partir do segundo semestre de 2005, com diferenciais em suas estratégias: em Santa Catarina, as negociações são para que o Sistema Único de Saúde assuma a parceria, por intermédio do Centro de Referência em Saúde do Trabalhador; em Recife, está sendo negociado para que prefeitura e a Geap sejam parceiros no programa; em Brasília, a parceria deverá ser por intermédio de administração do Ministério da Saúde; e, no Rio, estuda-se firmar um consórcio entre a Fiocruz e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). No decorrer desta pesquisa não houve êxito nos contatos realizados junto às fontes disponibilizadas no site do servidor público federal.

de um Sistema Integrado de Saúde Ocupacional do Servidor Público (Sisosp) por meio de parcerias (convênio) com o SUS, Universidades, Anvisa e os entes federados;

- *Benefícios* (auxílio-alimentação, crédito bancário, programa habitacional, etc.), devendo resolver principalmente as distorções que vêm sendo encontradas no auxílio-transporte;
- *Comissão Temática de Direitos Sindicais e Negociação Coletiva* que tratará das relações de trabalho entre governo e entidades sindicais.

A Comissão Temática de Direitos Sindicais e Negociação Coletiva deve trabalhar em sintonia com a Câmara Setorial do serviço público que faz parte do Fórum Nacional do Trabalho. O Fórum que reúne entidades sindicais de trabalhadores e empresariais vem trabalhando desde 2003 e resultou no encaminhamento ao Congresso Nacional da Proposta de Emenda Constitucional (PEC 233), da reforma sindical.

A preocupação de alguns sindicalistas com a lei atual que libera dirigentes de sindicato de suas atividades foi considerada como parte integrante da questão geral do debate de direitos sindicais e negociação coletiva, não devendo ser tratada separadamente.

As temáticas prioritárias que permeiam as mesas de negociação coletiva são históricas, ou seja, antigos e vivos problemas, que em geral defrontam com restrições político-administrativas, limitando o alcance dos objetivos destes instrumentos. Na forma como a legislação define hoje, existem atualmente 59 planos de carreira, abrangendo 738 mil servidores; seis planos especiais de cargos, abrangendo 11,7 mil servidores; além do quadro do PCCS, que reúne mais de 328 mil servidores (BRASIL, 2005).

Uma das principais reivindicações da representação dos trabalhadores é a definição dos conceitos e princípios para a organização das carreiras da administração pública para, em seguida, debater temas diretamente relacionados ao plano de carreiras, tais como: ingresso, recrutamento e seleção; desenvolvimento (capacitação, progressão funcional, promoção, ascensão funcional), avaliação de desempenho, remuneração e benefícios.

Assim, podemos dizer que a negociação coletiva na previdência e na saúde parece estar de fato institucionalizada, uma vez que há instrumentalização por ferramentas legais (constituição e normas específicas).

Por outro lado, é possível questionar a concretização das metas estipuladas, quando se analisa que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, pouco parece ter sido solucionado, uma vez que os problemas são bastante similares ao longo desta trajetória.

Por mais válidas que estas estratégias pareçam é necessário analisar um pouco das suas limitações, na medida em que a solução ou minimização de alguns *velhos problemas* acarretariam em modificações de caráter estrutural, onde os conflitos e diferentes interesses dificilmente convergem para uma solução harmônica.

O estudo Avaliação de tendências e prioridades sobre recursos humanos de saúde (Nogueira, 2002), que comparou a opinião de gestores municipais de saúde e representantes dos trabalhadores (dirigentes de sindicatos, conselhos profissionais associações de classe, federações e centrais sindicais), apontou que *...os processos de negociação entre gestores e trabalhadores, incluindo o estabelecimento de mesas permanentes para esse fim ainda não se impuseram como instrumentos efetivos para a gestão do trabalho nas três esferas do SUS. Prevalecem, neste campo, resistências e dificuldades fiscais, políticas e jurídicas que limitam em muito o alcance dos acordos coletivos dos servidores públicos com seus gestores.* Os gestores consideraram que é possível a adoção da negociação coletiva no SUS (68,5%) e 55% dos trabalhadores consideraram que haveria ou seria bastante provável a adoção desta política. Entretanto, nesta mesma pesquisa, quando se pergunta acerca dos principais estímulos a serem utilizados para aumentar a produtividade do trabalho e o compromisso do pessoal na gestão do SUS, a negociação coletiva aparece em último lugar para os gestores e penúltimo para os trabalhadores.

## CONSIDERAÇÕES

Como visto até aqui, o termo *negociação coletiva* possui seu sentido modificado em função do tempo, do país em questão e dos segmentos sócio-econômicos que se apropriam dele para uso.

Apesar desta realidade, uma coisa há em comum nos países que institucionalizaram tal prática, principalmente nos setores públicos: em todos, o universo do que pode vir a ser objeto de real *negociação coletiva* é limitado. Nos EUA, por exemplo, demandas salariais e outras de ordem econômica, não podem ser pautadas pelos sindicatos dos trabalhadores da administração federal, pois as mesmas seriam objeto de *política pública*. Em outros países, como o Brasil, tal limitação ocorre pela submissão dos atores aos imperativos das políticas macro-econômicas em implementação, combinada com uma certa fragilização da organização dos trabalhadores.

A circunscrição do universo das possibilidades de *negociação coletiva* possui como pano de fundo histórico-político, a incorporação do tema pelo próprio Estado e seus agentes. Até então, no caso brasileiro, *negociação coletiva* era bandeira de luta do movimento sindical durante o fim da ditadura e o processo de democratização.

A própria incorporação pelo Estado da *negociação coletiva*, também é permeada por dois aspectos importantes: a introdução do tema na agenda de diversas organizações internacionais e o início da implementação do que se denomina *modernização do Estado*.

A semântica do termo *negociação coletiva* é alterada e adaptada aos interesses destes novos atores. O que era pauta de reivindicação do movimento sindical, como sendo uma forma de se ter maior unidade nas negociações, portanto, mais força de barganha para a defesa dos interesses dos trabalhadores, passa a ser visto e apresentado como um fórum de *harmonização*, de *consenso*, algo muito próximo a uma instância de administração gerencial.

Partindo deste pano de fundo, é possível afirmar que a construção do *índice de relações laborais construtivas no setor público* (apresentado no Quadro 3) é bastante interessante por possibilitar a validação de parâmetros em cenários emergentes e dinâmicos, que estão associados a variáveis quantitativas e qualitativas (social, históricas, econômica, cultural, etc.).

O indicador baseia-se em dez características que podem demonstrar relações contratuais e a promoção de diálogo entre as instâncias/atores envolvidos, *...medindo aquelas dimensões que permitam vislumbrar o potencial para transformar as relações conflituosas em cooperativas, onde possam emergir valores e interesses complementares entre os trabalhadores do Estado e as finalidades dos organismos públicos, modelo conceitual este que os autores denominaram de 'relações laborais construtivas'* (BONIFÁCIO & FALIVENE, 2002).

No entanto, não se pode perder de vista que, concordando com ARTAZCOZ (2002)

*...em períodos de recessão econômica, os trabalhadores aceitam piores condições de trabalho: aumento da jornada de trabalho, horários atípicos, contratos temporais ou salários reduzidos. Alguns trabalhadores se vêem obrigados a aceitar o mau trato psicológico por seus superiores devido às dificuldades de encontrar um novo emprego.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTAZCOZ, L. La salud laboral ante los retos de la nueva economia. **Gac Sanit**, v. 16, n. 6, p. 459-461, 2002.

BECK, S. **Labour and social dimensions of privatization and restructuring Healthcare services**. Genebra: OIT, 1998.

BONIFÁCIO, J.A. & FALIVENE, G. **Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana**: Argentina, Costa Rica, México y Peru. Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política e Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo, 2002.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Mesa de Negociação Permanente do SUS**: democratização nas relações de trabalho no Sistema Único de Saúde SUS. Brasília, 2003, p.24.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Contato, Boletim do Servidor**, n.º 46. Brasília, 2005. Disponível em [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_contato/bol\\_contato\\_05/contato\\_46.pdf](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_contato/bol_contato_05/contato_46.pdf). Acessado em 10 de junho de 2005.

CORIAT, B. Novas tendências do mercado de trabalho. *Rev. do Serviço Público*, v. 49, n. 3, p. 5-29, 1998.

CHEIBUB, Z. B. **Negociação coletiva no setor público**: experiências internacionais recentes por meio e análise da literatura. Brasília: ENAP, 2004 (Cadernos ENAP; 25).

CHERCHIGLIA, M. L. Terceirização do trabalho nos serviços de saúde: alguns aspectos conceituais, legais e programáticos. In: SANTANA, J. P.; CASTRO, J. L. (orgs) **Capacitação em Desenvolvimento de Recursos Humanos de Saúde**. Natal: UFRN, 1999. Disponível em: <http://opas.org.br/rh/publicações/textos-apoio/pub04u3t5.PDF>. Acessado em 2 de novembro de 2005.

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo, 1996.

CHURCHILL, W. S. Memórias da Segunda Guerra Mundial, V1. São Paulo. 2005.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE). As negociações salariais no primeiro semestre de 2005. n.10, 2005. Disponível em: [http://www.dieese.org.br/esp/estpesq10\\_balanconegociacoes.pdf](http://www.dieese.org.br/esp/estpesq10_balanconegociacoes.pdf). Acessado em 2 de novembro de 2005.

GALBRAITH, J. K. Capitalismo, Comunismo e Coexistência: de um passado amargo a esperanças melhores. São Paulo .1998.

KREIN J. D. **O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos anos 90.** Dissertação (Mestrado em Economia) – Unicamp. Depto. de economia, 2001. Disponível em: <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000236043> . Acessado em de novembro de 2005.

NOGUEIRA, R. P. (coord.) **Avaliação de tendências e prioridades sobre recursos de saúde.** Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2002. (Rede de Observatório de Recursos Humanos de Saúde).

POLLIT, C. & BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n.3, jul-set 2002.

Relatório de Atividades da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS, junho de 2003 a novembro de 2004, p.2 (mimeo).

SOCHACZEWSKI, S. (coord.); LÚCIO, C. G; OLIVEIRA, S. M. de; GEBRIM, V. L. Mattar. **Diálogo social, negociação coletiva e formação profissional no Brasil.** Montevideo: Cinterfor, 2000. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/aporte/aporte3>. Acessado em 15 de novembro de 2005.

