

# RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO: ALGUNS ASPECTOS SOBRE SUA REGULAÇÃO

Sábado Nicoláu Girardi (\*)  
Mariângela Leal Cherchiglia (\*\*)

*O crescimento do setor público em termos de produção de serviço, número de trabalhadores e custos do trabalho absorvendo crescentes parcelas do orçamento regular dos governos e o aumento dos conflitos nas relações de trabalho deste setor têm levantado a importância da regulação das relações de trabalho na economia pública nas últimas décadas. A partir dos conceitos de relações de trabalho e regulação lista-se algumas questões sobre sua regulação na economia pública e no âmbito internacional, destacando a importância de flexibilização destas relações e o apelo a soluções negociadas entre Estado e servidores públicos sobre termos e condições de trabalho. Em especial, procura-se relevar as alterações das relações laborais da Constituição Federal do Brasil de 1988 distinguindo-se o papel da negociação coletiva.*

**Palavras-chave:** *Relações de Trabalho, Negociação Coletiva, Administração do Trabalho, Regulação do Trabalho, Setor Público*

A questão da regulação das relações de trabalho no setor público tem figurado na agenda política de uma série crescente de governos nos anos noventa. As agências estatais de administração do trabalho e cada um dos diversos ramos da economia pública de diferentes países encontram-se discutindo os difíceis e crescentes problemas surgidos nessa esfera, freqüentemente com as organizações de empregados dos serviços públicos.

Em que pesem as especificidades de cada caso nacional, alguns pontos são comuns constituindo-se numa espécie de elenco fixo de uma agenda internacional. Dentre esses pontos, podemos

destacar a estabilidade no serviço público; a instituição de práticas de negociação coletiva na administração pública; a flexibilização dos sistemas e formas de remuneração do trabalho; a questão da centralização excessiva da gestão das relações de trabalho, entre outros.

Numa fórmula sintética, parece que o cerne da discussão é a rigidez dos sistemas das relações de trabalho de maneira geral e de forma específica no setor público que caracterizaram, com intensidade variável conforme o país, o que o enfoque regulacionista denominou como modo de regulação fordista da economia.

Particularmente no caso do setor público, parte dessa rigidez dos siste-

(\*) Médico Sanitarista, Especialista em Saúde Internacional, Pesquisador da ESMIG e NESCON/UFMG

(\*\*) Médica Sanitarista, Mestra em Administração, Professora Assistente do DMPS/FM/UFMG

das instituições, normas e hábitos (formais ou implícitos) que condicionam e suportam as relações de trabalho como o processo e os mecanismos de elaboração e implementação dessas normatividades sociais. No primeiro caso, temos uma dimensão mais técnica, enquanto no segundo temos uma dimensão mais explicitamente política, essencialmente pragmática, da regulação. O sistema das relações de trabalho no setor público e sua regulação compreendem o conjunto de aspectos acima mencionados aplicados à economia do setor público ou a algum setor ou ramo específico desta.

De forma um pouco simplificada pode-se dizer que existem dois tipos básicos de sistemas de relação de trabalho: o **sistema estatutário**, onde a maior parte dos termos da relação de trabalho e dos direitos e deveres das partes constitutivas da relação de trabalho estão previstas e especificadas em lei e o **sistema negocial**, onde estes tópicos são assegurados contratualmente por acordos e convenções entre empregados e empregadores e suas representações (Pastore, 1994).

Pode-se dizer que estes sistemas não existem em forma pura em nenhum país do mundo. Na verdade, o mais comum é que dois tipos se misturem em proporções mais ou menos variadas de acordo ao país. Nenhum sistema negocial, por exemplo, prescinde da formalização legal dos termos e condições do emprego. Os acordos e convenções coletivas firmados em país com sistema de relações de trabalho mais caracteristicamente negocial são reconhecidas pelas agências reguladoras com status de autoridade pública na matéria. Assim os países com sistemas de relações de trabalho mais estatutárias também efetuam com maior ou menor grau de intensidade, a depender do caso, acordos e convenções coletivas mais ou menos independentes dos entraves jurídico-legais. Os Estados Unidos possuem um sistema de relações de trabalho tipicamente negocial, pelo menos a partir dos anos trinta e representam o primeiro caso. No entanto, esse sistema negocial tem amparo na Lei Wagner, de 1935, que instituiu nesse país um amplo esquema de seguridade social e de proteção ao trabalho. A importância da negociação coletiva (collective

bargaining) dos termos e condições de emprego nesse país é bastante acentuada, inclusive em setores como o de serviços de saúde. Autores como Michel Aglietta, um dos expoentes da escola da regulação, atribuem às convenções coletivas de trabalho firmadas nesse país, especialmente a partir dos anos do New Deal, papel determinante na hegemonia do capitalismo americano na economia mundial nos anos do pós-guerra. O México talvez seja o maior representante do primeiro caso, onde a figura da contratação coletiva é estabelecida desde a própria Constituição e regulamentada em seus aspectos específicos por leis.

**“Pode-se dizer que existem dois tipos básicos de sistemas de relação de trabalho: o sistema estatutário e o sistema negocial”**

## O PANORAMA DE MUDANÇAS INTERNACIONAIS

Os países que buscam hoje mudar seus sistemas de relações de trabalho nos serviços públicos têm focado os seguintes tópicos:

- a) a forma e condições da representação de empregados e empregadores nos serviços públicos;
- b) métodos e procedimentos de interação, intermediação de interesses e concertação entre gerência e trabalho no setor público no sentido da determinação dos termos e condições de emprego e termos do serviço público;
- c) critérios de determinação de pagamento;
- d) como enfrentar as disputas e conflitos no serviço público.

O enfrentamento dessas questões não tem sido desprovido de problemas, especialmente pelo fato dos governos assumirem um papel duplo ou triplo e fundamentalmente ambíguo no que se

refere à regulação do trabalho no setor público. Como prestador dos serviços ele se comportará como um agente empregador na relação de trabalho: deverá se preocupar com o número e qualificação dos servidores, com sua motivação para o trabalho, sua produtividade, com as normas de organização e disciplina no trabalho, com o controle de custos etc. Como agência reguladora, intermediária da relação de trabalho, o governo deverá se preocupar com o estabelecimento de termos justos para a cooperação no trabalho, isto é, com a justiça salarial. Numa palavra o governo deve atuar como poder *moderador* das iniquidades advindas do livre jogo das forças do mercado de trabalho (em consonância com o princípio Rawlsiano da diferença). Ademais é o próprio governo o formulador de políticas macroeconômicas que afetam profundamente a performance dos mercados de trabalho; seja no setor público (diretamente) seja no setor privado. Por fim, como *representante* da razão pública, função que definitivamente não lhe é exclusiva, deverá o governo se preocupar com o bem-estar da comunidade a que serve e nesse sentido arbitrar a relação de trabalho no interesse dos usuários dos serviços.

## AS NORMAS DO REGIME INTERNACIONAL

As normas internacionais do Trabalho estabelecidas e/ou recomendadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) constituem, certamente, um dos principais conjuntos de prescrições regulatórias sobre relações de trabalho determinadas pelo regime internacional (Yemin, 1993).

A Convenção nº 151 (Public Service Labour Relations Convention) foi aprovada por largo consenso interpaíses na Conferência Internacional do Trabalho de 1978. Baseada em estudos comparativos internacionais sobre sistemas de relações de trabalho no setor público, esta pode ser considerada a norma internacional mais compreensiva sobre a matéria. Prescreve-se a ampla liberdade e independência de organização dos trabalhadores do setor público e estimula-se a negociação en-

tre trabalho e gerência. Esta convenção foi acompanhada por uma série de resoluções de caráter mais pontual que irão reforçar a idéia da instituição das práticas de negociação coletiva no setor.

## Sobre o Direito de Organização

A convenção nº 87 da OIT, de 1948, no seu artigo 2º que dispõe sobre a Liberdade de Associação e a Proteção do Direito de Organização, estabelece o direito à livre organização de todos os trabalhadores sem distinção de qualquer espécie. Além do mais; sem autorização prévia. Excluídos desse direito estariam tão somente os membros das polícias e das forças armadas.

Alguns países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento praticam esse direito de organização no setor público, na prática e na lei. Outros, entretanto, não permitem a livre organização dos servidores públicos, na lei, ainda que na prática exista organizações de empregados públicos em pleno funcionamento. A maioria, entretanto, impõem restrições a esse direito. O problema, parece, estaria no estabelecimento da legitimidade dessas restrições e no elenco das categorias ocupacionais e setores da atividade aos quais se aplica. Ademais da proibição de organização aos membros das forças armadas e das polícias, estendem a proibição a outras categorias, mais comumente aos altos funcionários de estado e cargos públicos de confiança.

Entretanto, os servidores públicos devem se organizar em entidades diferenciadas, não podendo se juntar aos trabalhadores do setor privado, com a intenção - segundo a argumentação usual - de não permitir que os interesses da atividade pública sejam diluídos nas reivindicações gerais. Seria uma espécie de discriminação positiva para salvaguardar o zelo pelo interesse público.

## A questão da representação coletiva do empregador público

Nos sistemas de negociação coletiva é assumido que cada parte deverá ser representada por entidade coletiva, isto é, pela organização dos empregados e dos empregadores.

A organização de empregadores, no caso do setor público, tem sido definida

como complexa dadas as diferenças de níveis de autoridades governamentais autônomas nos países federados, as diferenças entre poderes legislativo e executivo, as diferenças setoriais etc. Onde o sistema é praticado observa-se que o governo primeiro se organizou internamente.

Algumas questões sobre a definição da representação de empregadores públicos podem ser levantadas: a) de quem é a responsabilidade pela definição da posição do governo no caso das negociações no plano federal? b) cada setor ou ramo deve definir sua posição autonomamente? c) a representação deve ser por uma comissão interministerial formada por um conjunto de mi-

***“A experiência internacional tem demonstrado que, apesar de incentivarem a negociação coletiva no setor privado, os governos tendem a negá-la quando se trata do setor público”***

nistros (Ministro do Planejamento, da Administração, da Fazenda) por exemplo? d) poderia se criar uma Câmara de Negociação com participação de todos os ministérios envolvidos? Percebe-se claramente, que essas questões não poderiam ter resposta categórica ou apriorística. Deve-se examinar a empiria no assunto dentro de uma perspectiva pragmática. Nos EUA e no Canadá a negociação, largamente inspirada no modus operandi do setor privado, tende a ser altamente descentralizada - cada setor faz sua própria negociação. No Canadá, embora existam mais ou menos 80 unidades de negociação coletiva no setor público, no nível federal, o Treasury Board tem sido nomeado como agência responsável para representar o governo como empregador em todas as unidades de negociação. Essa agência é também a responsável pela coordenação dos trabalhos com a gerência em cada um dos departamentos

e setores governamentais envolvidos. Em alguns países as autoridades locais têm plena autonomia na determinação das decisões sobre relações de trabalho. Nesses casos, as autoridades locais, por vezes, constituem associações para coordenar decisões e ações no âmbito das relações de trabalho (como por exemplo a Dinamarca, o Reino Unido, a Suécia, a Austrália e a Alemanha). Pode-se antever a ocorrência de problemas no plano intermunicipal devido às diferenças entre os partidos políticos na administração das diversas localidades. A organização e a concertação intermunicipal e interestadual de empregadores, nos casos em que as autoridades locais têm autonomia para determinação da relação de trabalho nos serviços públicos, tem se mostrado bastante inefetiva (no caso dos EUA). Na França e na Alemanha (nessa última só para os servidores públicos permanentes), a negociação das relações de trabalho no setor público é prerrogativa do governo central (Yemin, 1993).

## Métodos para determinação de termos e condições de emprego

Nas decisões a respeito da estrutura salarial, classificação de postos, benefícios e incentivos, pensões etc., o comum é os governos tenderem, se possível, a definir essas questões unilateralmente. Se pressionados, no entanto, contingencialmente a tal, irão negociar, vaticina Yemin (1993). A experiência internacional tem demonstrado que, apesar de incentivarem a negociação coletiva no setor privado, os governos tendem a negá-la quando se trata do setor público. O reconhecimento e a prática da negociação coletiva só tem aparecido depois de longa luta e significativa pressão por parte de fortes organizações de trabalhadores públicos.

A determinação unilateral dos termos e condições do emprego têm sido, de longe, a prática dominante nas relações de trabalho no setor público. A idéia do poder soberano dos governos e a crença da autoridade pública como encarnação da razão pública têm ocasionado na maior parte das vezes uma discriminação negativa das organizações coletivas do trabalho no setor público. Mais recentemente, o que se tem

observado é uma mudança mundial em direção a enfoques mais integrativos, que reconhecem maior ou menor participação das organizações do trabalho na determinação dos conteúdos específicos da relação de trabalho no setor. Essa é uma tendência que se vem observando na última metade do presente século em diversos países. Uma subtendência que vem sendo identificada aponta na direção de integrações menos fortes para integrações mais fortes: da consulta à negociação coletiva dos termos e condições de trabalho. Uma outra tendência aponta em direção das negociações coletivas informais para as formais e legalizadas.

## A Negociação Coletiva no Setor Público

A convenção nº 154 de 1981, da OIT, conclama os países membros a ratificarem a idéia da promoção de negociação coletiva em todos os ramos da economia, inclusive nos serviços públicos (Yemin, 1993).

Na maioria dos países industrializados e em parte crescente dos países em desenvolvimento os termos e as condições de emprego no setor público têm sido crescentemente determinadas como resultados de negociação coletiva, seja ocorrendo de fato por pressão sindical ou numa via mais sistemática, por decisão bilateral. A tendência tem sido: primeiro, os governos são pressionados para negociações coletivas ad hoc e isoladas pelos sindicatos e organizações de interesses de empregados de serviços públicos (não poucas vezes como resultado de disputas e confrontos violentos como grandes greves). Num segundo momento os governos vão adquirindo o hábito de negociar com os servidores. Num terceiro momento, criam-se legislações específicas regulamentando a matéria e institucionalizando o procedimento da negociação. A seguir apresenta-se um quadro sumário sobre a negociação coletiva no setor público em diversos países.

Em geral, observa-se que os pontos mais importantes que necessitam ser regulados quando do estabelecimento de procedimentos de negociação, são: a) os procedimentos e formas de reconhecimento das organizações do trabalho com vistas à negociação coletiva;

PAÍSES ONDE EXISTE NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO		
PAÍS	ANO DE IMPLEMENTAÇÃO	OBSERVAÇÕES
Austrália	1911	
Reino Unido	1919	National Joint Industrial Councils
Alemanha	1952	Federal Civil Servants Act
Estados Unidos	1962	Executive Order (setor federal) seguida posteriormente por 40 estados
	1978	Civil Service Reform Act of 1978
Canadá	1967	Nível Federal, Quebec e outras províncias
Bélgica	1974	Legislação
França	1983	Legislação (distúrbios em 1968)
Itália	1983	Legislação (distúrbios em 1968)
	1993	Reforma e ampliação do escopo da Legislação
Espanha	1987	Legislação
Venezuela	1991	Legislação
Argentina	1992	Legislação

\* Colômbia, Peru, Holanda e Uruguai, apesar de não terem legislação na matéria, e a negociação coletiva nos serviços públicos legalmente institucionalizada, praticam-na em bases ad hoc.

\*\* Fonte: Yemin, 1993, op. cit.

- b) a estrutura de negociação;
- c) o elenco de problemas e questões negociadas (áveis); e
- d) o efeito legal dos acordos realizados.

No caso da América Latina, os governos de países como México, Paraguai, Costa Rica, Argentina, Uruguai e Chile, assim como o Brasil e mais recentemente o Peru, no quadro geral de reformas do Estado, vem debatendo, especificamente, como regular as relações de trabalho no setor público.

O Uruguai tem sido até agora o único país da América Latina a ratificar a totalidade das convenções da OIT sobre as relações de trabalho no setor público. Assim ocorre com as normas relacionadas à ampla liberdade de organização e a negociação coletiva no setor público, especificadas na Convenção nº 151 sobre relações de trabalho no setor público e a Convenção nº 154 relativa à negociação coletiva.

Mais recentemente a Costa Rica tem realizado importantes progressos nas negociações entre o governo e os sindicatos na conformação de uma legislação que regula as relações de trabalho no setor público incluindo direito de greve e de negociação coletiva. Esse é o caso de matéria apresentada no legislativo desse país em fins de 1993

(International Labor Review, 1993).

No México, a reforma laboral é um tema que ocupa as autoridades governamentais e os atores das relações coletivas de trabalho desde os finais da década de 80. Hoje, é crescente o consenso entre as principais organizações do trabalho (tanto o sindicalismo oficialista como o de oposição), as organizações de empregadores e setores da administração laboral mexicana acerca da necessidade da maior aproximação dos dois instrumentos legais de regulação do trabalho, a Ley Federal del Trabajo e a Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que regulam, respectivamente, o trabalho em geral e o trabalho nos serviços públicos. A idéia de superar a atual dicotomia e a conseqüente segmentação dos mercados de trabalho, promovida desde a própria Constituição, parece interessar a todos. Outro ponto que tem crescente consenso no caso mexicano diz respeito à questão da liberdade de organização e associação sindical independente da tutela do Estado (Girardi, 1994).

No caso do Paraguai o atual governo, empossado em 1993, enfrenta a difícil situação de repensar formas e mecanismos mais modernos e efetivos

de regulação das relações de trabalho no setor público e governamental. A Ley del Funcionario Público (Ley 200) que regula as relações de trabalho no setor desde o final dos anos sessenta, carrega a marca indelével do autoritarismo que lhe deu origem e vigência, e em nada é adequada ao atual cenário de democratização do país e de reinserção regional e internacional (Mercosul) da economia nacional (Girardi, 1994).

No Peru, as duas mais importantes reformas da legislação social do governo Fujimori introduzidas por decretos legislativos, a Ley de Fomento del Empleo e a lei de criação de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, que reforma a Seguridade Social peruana, foram antecedidas por mudanças na legislação sobre relações de trabalho que estabelecem novos procedimentos de administração e gestão do trabalho inclusive no setor público, acompanhando o processo irreversível de privatização da Seguridade Social.

No Brasil, a Constituição de 1988, com alguns de seus avanços mas, principalmente, suas enormes lacunas e anacronias no que tange à questão da regulação das relações de trabalho no conjunto da economia e, em particular, no setor público, também não permite o imobilismo.

Assim, não importando os sérios problemas de implementação dessas medidas, no Brasil como em qualquer desses países, o fato inarredável é que se abre um período de reformas constitucionais e das práticas das relações de trabalho, e isto deverá ocupar boa parte das agendas dos órgãos governamentais e dos vários grupos de interesses organizados na área.

## A REGULAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL

Conforme se sabe, o sistema de relações de trabalho brasileiro tem inspiração nitidamente estatutária, desde

suas origens<sup>(2)</sup>. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), nosso código trabalhista, é a principal fonte de regras disciplinadoras da relação de trabalho para a economia privada e parte substantiva do emprego público. As negociações, acordos e contratos coletivos de trabalho independentes apresentam-se de forma complementar ao estatuto legal (Pastore, 1994). Na atualidade, entretanto, sob a pressão dos acontecimentos, pode-se perceber uma forte movimentação em torno à flexibilização do sistema das relações de trabalho. Ponto central dessa movimentação são as demandas em torno à expansão da contratação coletiva.

As demandas em torno à expansão

## “O setor de saúde não permanece alheio às demandas por crescimento da contratação coletiva”

do contrato coletivo de trabalho, agudizadas no decorrer dos anos noventa, não se limitam à economia privada. Elas encontram forte apelo também no setor público e, não somente entre os sindicatos de trabalhadores públicos, mas também no seio da moderna gerência deste setor. Os servidores públicos civis, conforme se sabe, são regulados por instrumento especial (os Estatutos do Funcionalismo Público e o Regime Jurídico Único, já em vigência no nível federal e em alguns estados). O Regime Jurídico Único do servidor caracteriza-se pela unilateralidade. Assim, apesar das negociações coletivas ocorrerem com frequência crescente na prática, inexistente ainda na lei o contrato bilateral no setor público.

O setor de saúde não permanece alheio às demandas por crescimento da contratação coletiva. Com um sindicat-

lismo jovem - mais de 75% dos sindicatos da área foram criados após 1970 - e com forte presença de categorias profissionais com formação universitária, o sindicalismo da área da saúde tem exercido forte pressão a favor da adoção da contratação coletiva no setor público. Com efeito, na opinião de sindicalistas do setor público da área da saúde, a maior flexibilização das relações de trabalho e o crescimento da contratação coletiva são procedimentos necessários para a modernização e eficiência do sistema de relações de trabalho no Brasil. Essa opinião é compartilhada por gerentes do setor público e por dirigentes de entidades de empregadores, como a FENAESS. A instituição da Mesa Nacional de Negociação do Sistema Único de Saúde (SUS) por resolução do Conselho Nacional de Saúde, em maio de 1993, representou, sem qualquer sombra de dúvida, um importante passo na direção da generalização de práticas e hábitos de negociação permanente entre empregadores e empregados dos serviços públicos de saúde. Em que pesem os inúmeros problemas de implementação, essa iniciativa carrega o mérito do reconhecimento governamental explícito da adoção de estratégias negociais na gestão das relações de trabalho<sup>(3)</sup>.

## AS RELAÇÕES DE TRABALHO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

No capítulo dos Direitos Sociais, a Constituição de 1988 (Brasil, 1988) assegura como direito do trabalhador:

- relação de emprego protegida contra demissão arbitrária ou sem justa causa;
- seguro-desemprego e fundo de garantia do tempo de serviço;
- salário mínimo nacional unificado;
- décimo terceiro salário;
- remuneração superior para trabalho noturno;
- participação nos lucros e excepcionalmente na gestão das empresas;

(2) A matriz do sistema de relações de trabalho brasileiro corresponde ao Decreto nº 19.770 de 1931 cujas características centrais, ademais do "legalismo", são a unicidade sindical, o monopólio de representação, o enquadramento por "categoria" profissional e econômica e o imposto sindical compulsório. Apesar de consideráveis alterações, a Constituição de 1988 manteve relativamente intacta a base de sustentação do modelo corporativista de regulação das relações de trabalho: a unicidade sindical; composição de conflitos via judiciário trabalhista e imposto sindical compulsório.

(3) A primeira contratação coletiva no setor público de saúde no Brasil foi implantada a partir de meados de 1988 no Hospital do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual - IAMSPE de São Paulo.

- jornada de trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais;
- gozo de férias anuais e direito a repouso semanal;
- aposentadoria por tempo de serviço e idade;
- proteção ao trabalho da mulher e dos jovens;
- reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho.

Em relação à liberdade sindical a Constituição dá um passo à frente: o Art. 8º da Constituição assegura a livre associação profissional ou sindical sem necessidade de autorização do Estado para a fundação do Sindicato. O Estado ou a autoridade pública somente poderá exigir o registro sindical no órgão competente. O direito de greve é assegurado a todos os trabalhadores e a presença dos sindicatos é estabelecida como obrigatória nas negociações coletivas do trabalho.

A Constituição, entretanto, ainda coíbe a liberdade e as pluralidades sindicais. Está proibida, por exemplo, a criação de mais de um sindicato na mesma categoria profissional ou econômica para a mesma base territorial. A Constituição também mantém intacta a figura do imposto sindical.

## A REGULAÇÃO DO TRABALHO NO SETOR PÚBLICO

As relações de trabalho no setor público têm regulação especial. A começar pelas normas de ingresso no setor público. Desde a Constituição de 1988 a investidura em cargo ou emprego público dá-se por concurso público. Constituem duas exceções a esta regra os cargos em comissão, nomeados pelas autoridades competentes e os casos de contratação temporária para atenderem a necessidade de excepcional interesse público. A Constituição de 1988 reza que os governos federal, estaduais e municipais instituam o Regime Jurídico Único nos respectivos âmbitos de competência bem como planos de carreira para servidores da administração pública direta, das autarquias e fundações públicas. Ao servidor é assegurada aposentadoria por tempo de serviço e idade.

Ponto importante: é garantido ao servidor público o direito à livre associação sindical e o direito de greve que será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar ainda não promulgada. No plano federal a Lei nº 8112 de 1990 instituiu o Regime Jurídico Único para os servidores públicos civis dos poderes da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

A questão da estabilidade do servidor público é contemplada no art. 41 do texto principal e nas disposições transitórias (arts. 18 e 19). Conforme o texto constitucional, têm estabilidade os servidores concursados após dois anos de exercício efetivo. Nas disposições transitórias estabelece-se estabilidade para

### *“O sindicalismo da área da saúde tem exercido forte pressão a favor da adoção da contratação coletiva no setor público”*

servidores não admitidos por concurso que à época da promulgação da Constituição tenham completado pelo menos 5 anos de exercício efetivo continuado. Atualmente, a estabilidade do servidor público encontra-se fortemente questionada. A questão está na agenda política do governo federal e de diversos estados.

Apesar da recomendação e crescimento dos vínculos regidos pelo Estatuto do Servidor Público Civil e Regime Jurídico Único a partir da Constituição de 1988, alguns estados e municípios mantêm servidores sob o regime CLT. Verifica-se também, particularmente nas grandes unidades hospitalares públicas, uma presença importante de serviços *terceirizados*. Esta forma de utilização de mão-de-obra tem maior tradição e frequência em áreas como serviços de limpeza, alimentação, manutenção predial, mas é crescente em serviços mais qualificados, inclusive nos serviços médicos.

O direito de sindicalização do servidor público civil, consagrado no inciso VI do artigo 37 da Constituição de

1988, representa marco formal de um movimento real mais amplo e de importância inédita no campo do trabalho e sindicalismo no Brasil. A incorporação definitiva dos servidores públicos no movimento sindical e grevista deu-se durante a transição política da ditadura à democracia, em que os segmentos sociais intermediários, desde o final da década de 70 e início dos anos oitenta, têm avançado em seu processo de organização e mobilização coletiva. A livre organização sindical, como garantia do servidor público civil, não pode ser suprimida de nenhuma lei estadual versando sobre o regime jurídico dos funcionários (Dallari, 1993).

O processo de organização tem sido conduzido e seus resultados consolidados por uma estratégia sindical de confronto, caracterizada pela oposição sistemática às políticas governamentais e por um esforço de imposição de vontade mediante a mobilização grevista. Entre 1978 e 1986 os servidores públicos, juntamente com os assalariados de classe média, foram responsáveis por 24,6% das paralisações do trabalho, suplantando, desde 1980, qualquer outro setor em jornadas de trabalho perdidas (Nogueira, 1993). Ainda que não tenha garantido a manutenção do salário real, essa estratégia assegurou a construção do poder sindical numa sociedade democratizada. Nesse sentido teve muito êxito (Tavares de Almeida, 1993).

A noção de servidor público - como funcionário ou burocrata no sentido weberiano - vê-se assim questionada, na prática, pelo movimento real, transitando para a noção de trabalhador público, em face de suas tentativas de afirmar-se como força de trabalho, em conflito com o Estado por meio da atividade sindical e grevista. A posição do trabalhador público passa a se aproximar da posição de qualquer trabalhador assalariado, mas guardando uma diferença essencial: o trabalhador público não é um assalariado de produção de mercadorias e de valor.

A explicação para essa transição servidor-trabalhador encontra apoio não só na deterioração econômica, salarial e das condições de trabalho dos empregados públicos, como também na formação e/ou reorganização das entidades de classe no setor público, que se alinham ao movimento trabalhista e

sindical mais geral.

No entanto, diferente dos trabalhadores do setor privado, a Constituição manteve livre, em certa medida, a tradição associativa e a organização sindical dos servidores públicos. Em certa medida porque estas se subordinam aos preceitos jurídicos e legais que caracterizam a Administração Pública, matéria de Direito Público e Administrativo. A liberdade de associação sindical de servidores implica uma associação civil que tem como finalidade, princípio e objetivo a defesa dos interesses do trabalhador do setor público. Ainda que no mundo associativo do trabalhador público uma parcela significativa das entidades e associações não alterou substancialmente sua forma tradicional de ser (de caráter mutualista, recreativo e cultural), o que se observa na atualidade é uma aproximação mais acentuada com a prática sindical. (Nogueira, 1993).

As relações de trabalho estabelecidas diretamente entre Trabalho e Estado, até o presente, têm-se caracterizado - pela força da tradição - pela unilateralidade, pela ausência de contrato entre as partes e até mesmo pela ausência de liberdade. Seria esse o preço da estabilidade, da segurança no emprego e de outros *benefícios* existente no setor público? O padrão de relações de trabalho característico do setor público não é propriamente um padrão burocrático, profissional e moderno. Os elementos de uma cultura nepotista e clientelista, próprios do patrimonialismo, estão presentes e desempenham um papel importante nas relações de trabalho de segmentos significativos na esfera pública.

Essa relação vai conformar uma certa especificidade ao sindicalismo no setor público, marcada pela longevidade das greves e por movimentos gerais de categorias, em vez de movimentos locais e de curta duração, pelas negociações demoradas e difíceis, e por longas jornadas de trabalho perdidas. Além dessas, duas outras características singularizam o sindicalismo no setor público: a liberdade e a pluralidade sindicais e a contribuição sindical não-compulsória, esta bem mais caracterizada como contribuição sindical autorizada diretamente pelo filiado.

Com a Constituição de 1988, os ser-

vidores públicos civis alcançaram expressamente o direito de sindicalização e o direito de greve. Contudo, o direito à negociação coletiva de trabalho, dado o silêncio da Constituição, dividiu e ainda divide os especialistas em Direito do Trabalho e Administrativo, pois sendo as relações dos servidores públicos de tipo estatutário, rege-se basicamente pelos princípios do Direito Administrativo. Os servidores estariam, portanto, inexoravelmente impedidos de se utilizarem da negociação coletiva de trabalho, dado o caráter unilateral do sistema estatutário. Essa tese esquece-se dos avanços do Direito do Trabalho. Além disso, a Constituição de 1988 não determina nem induz o impedimento da

## ***“O padrão de relações de trabalho característico do setor público não é propriamente um padrão burocrático, profissional e moderno”***

negociação coletiva de trabalho aos servidores públicos (Siqueira Neto, 1993).

Não há como estender aos servidores públicos os acordos e convenções coletivas do setor privado da economia, pela simples razão de que esses instrumentos normativos decorrem, necessariamente, do acordo de vontade dos agentes que o instituem, situação absolutamente distinta daquela do setor público. Longe de significar que a negociação coletiva de trabalho aos servidores públicos seja inviável, isso apenas indica a necessidade de se estabelecer mecanismos e institutos que possibilitem a organização institucional dessas especificidades, determinando os sujeitos e os níveis da negociação, as matérias e os assuntos suscetíveis de regulamentação por negociação coletiva, bem como indicando os temas - raros - de regulamentação legal.

As particularidades do direito coletivo do trabalho dos servidores públicos, em face da Constituição Federal de 1988, e em especial no que diz respeito à negociação coletiva de trabalho, pre-

cisam ser devidamente adequadas por meio de uma lei federal específica, de acordo com os princípios e fundamentos consagrados no Direito Internacional do trabalho e com devida delegação de assuntos referentes à negociação coletiva de trabalho aos níveis estaduais e municipais (Siqueira Neto, 1993).

A eventual regulamentação dessa natureza deverá abordar, entre outros, os seguintes tópicos: critérios de aferição de representatividade das organizações sindicais; estrutura, sujeitos, níveis e formas de negociação coletiva, bem como os meios de composição dos conflitos coletivos; e a regulamentação do direito de greve, visando a proteção do direito à vida e a segurança da população, de acordo com os preceitos estabelecidos pela Organização Internacional do Trabalho.

## **CONCLUSÃO**

A atual conjuntura expõe uma profunda fratura do que foi denominado, em outra ocasião, como o *Estado no Trabalho* no Brasil (Girardi, 1994). O conjunto das organizações e instituições jurídicas, legais e burocrático-administrativas, com status de autoridade pública para regulação das relações de trabalho no Brasil, reclama urgentes reformas. Para além dos problemas genéricos das relações do Estado com a economia, a sociedade e a questão do desenvolvimento - a chamada crise de hegemonia - tal fratura revela, especificamente, na sua extremidade exposta, duas pontas: numa delas, a incapacidade confessa do Estado - nos níveis de governos federal, estaduais e das prefeituras - em gerir sua própria força de trabalho. A mais triste e simplória evidência dessa incapacidade se expressa na miséria e iniquidade salarial do setor. Na outra ponta, o Estado revela sua inépcia na formulação e implementação de políticas regulatórias para o conjunto dos mercados de trabalho, coerentes com as novas e legítimas configurações de interesses vigentes no processo de democratização da sociedade brasileira.

Pelo lado das relações entre gerência e trabalho, a estratégia de confrontação, imputada ao movimento sindical

mas, também, constitutiva do sistema de crenças da gerência pública, está claramente esgotada. Para o movimento sindical, o paradigma do confronto e as estratégias de ação coletiva a ele vinculados, particularmente no setor público, não vem sendo capaz, sequer de manter o poder dos sindicatos, para não falar em salário real, em melhores condições de trabalho e dignificação das relações entre gerência e trabalho no setor.

Crescentes setores das lideranças sindicais entendem ser necessário formular outro tipo de estratégia, sob o que alguns vem denominando paradigma integrativo. A estratégia de jogar o jogo de trocas das relações de trabalho, como um jogo de soma zero, já não é capaz sequer de manter o emprego público. Compreendem esses setores ser necessário avançar com procedimentos de construção de espaços de cooperação entre gerência e trabalho que impliquem em ganhos na direção da reforma dos serviços públicos - em nome da razão pública - e na reforma da relação de trabalho, em nome da justiça e da igualdade. A estratégia da negociação coletiva, como bem destaca Douglas Braga (1993), não significa simples conciliação mas implica em "legitimidade e reconhecimento." *Supõe mobilização e organização no local de trabalho. Promove a ampliação do espaço democrático de atuação e o fortalecimento organizativo.*

Na área pública, é evidente que o

sindicalismo não pode mais deixar de assumir como seu o problema da crise do Estado. A alternativa de negar a enfrentar o problema - persistindo na defesa estreita dos interesses corporativistas - só fará aprofundar a crise e, nessa medida, dificultar cada vez mais a sustentação dos próprios interesses dos servidores públicos. É preciso construir uma reforma do Estado que lhe devolva a capacidade de atuar onde deve, no provimento de serviços sociais e na regulação social da economia.

O Contrato Coletivo de Trabalho bem como a instituição de hábitos de negociação e conveniência de interesses em moldes inclusionistas e de aprofundamento dos procedimentos democráticos pode apresentar-se como formulação síntese, capaz de traduzir toda a complexidade de um processo voltado a alterar o sistema vigente de relações de trabalho. A proposição de contrato coletivo de trabalho não representa dessa forma apologia de um documento formalista regulador do trabalho em uma ou mais categorias. Trata-se da necessidade de encontrar um sistema de relações de trabalho - conjunto de leis e regulamentações autônomas que regulam as relações de trabalho, a organização sindical, a negociação coletiva de trabalho e o exercício do direito de greve - e de procedimentos intersubjetivos que possibilitem a real instituição dos contratos

coletivos de trabalho como instrumento de regulação democrático das relações de trabalho no setor público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRAGA, Douglas G. Sistema permanente de negociação coletiva de trabalho no Iamspe, Caderno da CUT. (mimeo)
- BRASIL. Constituição brasileira de 1988. 2.ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. 196p.
- DALLARI, Adilson A. Associação sindical dos servidores públicos. In: **FUNDAP**. Sindicalismo no setor público paulista. São Paulo: FUNDAP, 1993. p.83 - 92
- GIRARDI, Sábado N.. Pattern of utilization of health human resources in Latin America: a data bank on regulation of the labour market. Washington, DC: HRD Program/PAHO/WHO, 1994. (Relatório de Pesquisa).
- INTERNATIONAL Labor Review, vol. 132, 1993.
- NOGUEIRA, Arnaldo J.F.M.. A emergência do sindicalismo no setor público. In: **FUNDAP**. Sindicalismo no setor público paulista. São Paulo: FUNDAP, 1993, p.71 - 78
- PASTORE, José. O contrato coletivo no Brasil. IN: **Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva**. São Paulo: LTr, cap. 7, p.187-213, 1994.
- SIQUEIRA NETO, José Francisco. Relações de trabalho no serviço público. In: **FUNDAP**. Sindicalismo no setor público paulista. São Paulo: FUNDAP, 1993, p.101 - 109
- TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia. O significado do sindicalismo na área pública: uma visão política. In: **FUNDAP**. Sindicalismo no setor público paulista. São Paulo: FUNDAP, 1993, p.93 -100
- YEMIN, Edward. Labour relations in the public service: a comparative overview, *Int. Lab. Rev.* ILO, v. 132, n. 1, p. 469-490, 1993.

## NÃO ESQUEÇA!

Comunique mudanças de endereço à Secretaria Executiva para não deixar de receber sua revista *Saúde em Debate*.