

O GOVERNO LULA E AS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO

Área 7 – Trabalho, indústria e tecnologia

Subárea – 7.1 – Mundo do trabalho

Darcilene Gomes

Fundação Joaquim Nabuco - Fundaj;

Leonardo Barbosa e Silva

Universidade Federal de Uberlândia – UFU;

Sidarta Sória

Faculdade Damas

RESUMO

A partir dos anos 30, com a estruturação do Estado, o Brasil experimentou grande crescimento do emprego público. No período expandiram-se os serviços sociais e a produção de bens realizada pelo Estado. Mas, apesar do crescimento, o emprego público no País não alcançou dimensão similar ao observado nos países centrais. Sem ter alcançado magnitude semelhante, nos anos 90 o Brasil adere ao receituário do “Consenso de Washington” e a questão do funcionalismo público passa a figurar na agenda das reformas necessárias à retomada do crescimento econômico. Os diversos governos que se sucedem ao longo dos anos 90 tenderam a tratar o emprego público como um problema fiscal e atuaram no sentido de restringir sua dimensão. Em simultâneo, as condições e relações de trabalho apresentaram-se mais precarizadas (evidenciadas pela ausência de reajuste salarial; o crescimento de formas variáveis de remuneração; ampliação do quadro de temporários e terceirizados; postura autoritária diante da representação sindical). Com o governo Lula da Silva o discurso e algumas ações dirigidas ao funcionalismo público pareceram indicar o início de um novo tipo de relacionamento entre governo e trabalhadores do serviço público. Por outro lado, a reforma da previdência foi um indício que o período seria marcado por aparente ambigüidade no tratamento dispensado aos trabalhadores do setor. Este artigo tem por objetivo inventariar as diversas iniciativas do atual governo no que diz respeito à formatação de uma política de recursos humanos e, dessa forma, verificar se houve melhoria das condições e relações de trabalho no setor público brasileiro.

ABSTRACT

Since 1930's decade, with the formation of its modern State and capitalism, Brazil has experienced major growth in public employment. During this period it was expanded social services and good production by the State. In spite of the growth, however, public employment in the country did not achieve similar size comparing to developed countries. Without having reached a similar magnitude, Brazilian public sector was submitted to the terms of “Washington Consensus”, which provides a reform agenda supposedly necessary for the resumption of economic growth. The various successive governments over the 1990's decade tended to treat public employment as a fiscal matter, acting in order to restrict its size. Simultaneously, working relationships and work conditions have become more precarious (which is confirmed by lack of wage increase; the expansion of variable forms of pay; the increase of outsourcing and temporary employment; authoritarian stance against union representation). In Lula's Government, both speech and some actions directed to public service seemed to indicate the beginning of a new relationship between government and public sector workers. On the other hand, the pension system reform was a evidence that the period would be characterized by apparent ambiguity in the treatment of public servants. This article aims to survey the various initiatives of the current government in respect to structuring a human resources policy, in order to establish if there was improvement in the conditions and labor relations in Brazilian public sector.

INTRODUÇÃO

A partir dos anos 30, com a estruturação do Estado e ampliação de suas funções para além das atividades consideradas típicas, o Brasil experimentou grande crescimento do emprego público. No período expandiram-se os serviços sociais e a produção de bens realizada pelo Estado, movimento que se repetiu nas décadas seguintes. Mas, apesar do crescimento, o emprego público no País não alcançou dimensão similar ao contabilizado nos países centrais, considerando a relação emprego público e População Economicamente Ativa era de 16,6% em 1982 nos EUA, no Brasil o mesmo número era 8,16% em 1986 (CARVALHO FILHO, 2002).

Não obstante a estabilidade na relação emprego público e emprego total, observou-se piora nas condições de trabalho dos servidores públicos nos países centrais, os quais experimentaram mudanças na estrutura de remuneração (com crescimento da parcela variável dos rendimentos), intensificação do trabalho e precarização do vínculo (considerado como ampliação dos empregos temporários).

Sem ter alcançado magnitude semelhante, nos anos 90 o Brasil, adere ao receituário do denominado “Consenso de Washington” e a questão do funcionalismo público passa a figurar na agenda das reformas necessárias à retomada do crescimento econômico. Os diversos governos que se sucedem ao longo dos anos 90 tenderam a tratar o emprego público como um problema fiscal e atuaram no sentido de restringir sua dimensão e/ou seus custos. Os dados disponíveis na Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento e Orçamento mostram que o objetivo de redução do quadro de funcionários públicos foi alcançado no período, ao menos em âmbito federal, ainda que, possivelmente, em menor proporção em relação ao almejado. Em simultâneo, as condições e relações de trabalho apresentaram-se mais precarizadas. Embora sejam relativamente poucos os estudos que abordem o tema, algumas evidências apontam nesse sentido, entre as quais: a ausência de reajuste salarial para boa parte do funcionalismo público; o crescimento de formas variáveis de remuneração; ampliação do quadro de temporários e terceirizados; postura autoritária em relação às organizações sindicais.

Com o governo Lula da Silva o discurso, alguns documentos e determinadas ações dirigidas ao funcionalismo público (como a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente) pareciam indicar o início de um novo tipo de relacionamento entre governo e trabalhadores do serviço público. Por outro lado, a reforma da previdência aprovada no primeiro ano do governo foi um indício que o período seria marcado por aparente

ambigüidade no tratamento dispensado aos trabalhadores do setor público (ademais, como em boa parte das iniciativas do governo¹).

Nesse sentido, é importante inventariar as diversas iniciativas do atual governo no que diz respeito à formatação de uma política de recursos humanos (aqui compreendida como um guia para questões relativas ao recrutamento, ao plano de carreiras, ao treinamento, a avaliação de desempenho, a política de remuneração, saúde e segurança do trabalhador e relações de trabalho) e, dessa forma, verificar se houve melhoria das condições e relações de trabalho no setor público brasileiro. O objetivo deste artigo é o de lançar luzes sobre algumas das iniciativas relativas à implementação da política de recursos humanos, especialmente a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente e a questão da remuneração. Convém mencionar que o estudo ora apresentado integra uma ampla pesquisa, que começa a dar os primeiros passos, sobre as condições de trabalho no serviço público enfocando duas carreiras específicas: docentes das Instituições Federais de Ensino Superior e a de pesquisador em Ciência & Tecnologia. A pesquisa é fruto de uma parceria entre a Fundação Joaquim Nabuco e o Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia.

O artigo está dividido em dois itens, além da introdução e considerações finais. O primeiro trata da reforma do serviço público no Brasil na década de 90. O segundo enfocará o governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva.

1. A REFORMA DO SERVIÇO PÚBLICO NOS ANOS 90

As reformas econômicas instituídas nos anos 90, as quais visaram adaptar a economia brasileira ao panorama internacional, caracterizado por uma crescente globalização financeira e produtiva, tiveram impactos negativos sobre o mercado de trabalho nacional.

Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que as taxas de ampliação da ocupação foram inferiores às do crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), que seguiu se expandindo em ritmo acelerado (como resultado da continuidade do movimento de ingresso feminino no mercado de trabalho, especialmente da mulher adulta).

¹ Ver Barbosa e Silva; Sória (2006).

Com a ocupação crescendo menos do que a PEA, as taxas de desemprego experimentaram um salto e alcançaram números ainda não vistos na economia brasileira. O segmento mais afetado foi o juvenil, o qual amargou os mais elevados níveis de desemprego. As mulheres, por sua vez, representavam a maioria dos desempregados. Entretanto, o aumento do desemprego alcançou todos os grupos sociais, segundo qualquer atributo pessoal (GOMES, 2009).

O baixo dinamismo na geração de postos de trabalho se abateu com mais força sobre o emprego formalizado, o qual, além de perder participação no total da ocupação, ficou mais heterogêneo em decorrência, por exemplo, da disseminação das novas modalidades de contratação instituídas nos anos 90. Em simultâneo, notou-se crescimento dos segmentos considerados pouco estruturados do mercado de trabalho: o emprego sem registro, o trabalho por conta própria e o serviço doméstico (GOMES, 2009).

O setor público empreendeu importante ajuste no pessoal ocupado, os dados apontam relativa estabilidade no número de empregados públicos, mas considerando o nível de governo observou-se queda nos empregos na esfera federal e estadual na década de 90. O ajuste no emprego público só não ganhou maiores proporções por ter sido parcialmente compensado pelo aumento do emprego nos municípios, devido à descentralização da execução das políticas sociais (que ganhou força após a promulgação da Constituição Federal de 1988) e à criação de novos municípios (ABRÚCIO; FERREIRA DA COSTA, 1998 apud CARVALHO FILHO, 2002).

Na esfera estadual, a redução dos empregados tem relação com a privatização dos bancos e empresas estaduais e venda da participação acionária dos estados em outras empresas, além da alegada necessidade de cortar os gastos² (CARVALHO FILHO, 2002).

No plano federal, as primeiras medidas vieram com o governo Collor, a saber: fechamento de órgãos, privatização e demissão sumária de funcionários. Todavia, as restrições impostas pela legislação impediram o ajuste no funcionalismo pela via da demissão. Nesse sentido, a saída foi limitar o ingresso de novos servidores, o que foi alcançado por meio da contenção/suspensão dos concursos públicos (CARVALHO FILHO, 2002).

No governo Cardoso a situação do funcionalismo público ganhou melhor elaboração, o que pode ser evidenciado em vários documentos e publicações organizadas pelo recém-criado Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE).

² Todas as medidas têm relação com a negociação das dívidas dos estados (Carvalho Filho, 2002).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), doravante denominado *Plano Diretor*, foi a síntese dos diagnósticos e proposições do governo Fernando Henrique Cardoso para a reforma do Estado brasileiro. O documento concentra-se detidamente no aparelho de Estado, ou seja, na administração, nos recursos humanos, nos serviços e na forma de propriedade e representa o embrião das modificações legais inscritas nas emendas constitucionais de n.º 19 e n.º 20, ambas aprovadas em 1998.

Sobre os recursos humanos, o documento levanta pontos que não se pode discordar, como a ausência, na legislação, de uma política “...coerente com as necessidades do aparelho de Estado” (p.27), mas não apresenta uma proposta consistente e completa de política para o segmento e nem o que considera ser o adequado. O Plano Diretor presta-se a oferecer um diagnóstico crítico ao existente, centrando atenção em alguns aspectos e praticamente ignorando outros.

Sobre a forma de ingresso no serviço público exclusivamente via concursos, se posiciona de forma crítica. De acordo com o documento, tal critério impõe uma rigidez que não se coaduna com o princípio da competência e impediria o “recrutamento direto no mercado” ou outras formas mais flexíveis de contratação (como a do regime celetista). O Plano Diretor aponta a inexistência de uma estrutura de carreiras que abarque todo o funcionalismo, cerca de 50% do pessoal civil estatutário estaria fora de carreiras específicas, sendo poucas as “verdadeiras” carreiras existentes (assim consideradas entre os civis apenas a Diplomacia e o Magistério, por possuírem amplitude significativa entre o piso e o teto salarial). O próprio concurso, de periodicidade não regular e sem a avaliação devida sobre a necessidade de quadros, inviabilizaria a organização de carreiras específicas.

Sobre as relações de trabalho, o documento argumenta que a legislação que a regula é “protecionista” e inibe “o espírito empreendedor”, mas não aprofunda o entendimento de tais qualificações. Defende a necessidade de avaliar o desempenho do funcionalismo e premiar aqueles que obtiverem atuação destacada. Menciona a ausência de políticas de qualificação e de atualização permanente do quadro. No que diz respeito à remuneração, cita a ausência de uma política que seja “condizente com a valorização do exercício da função pública”, caracteriza o sistema remuneratório como “desequilibrado”, no qual somente algumas carreiras específicas logram perceber rendimentos satisfatórios. Reconhece, ainda sobre a questão da remuneração, que os profissionais com maior nível de escolaridade percebem rendimentos menores no serviço público comparativamente ao setor privado. O contrário é observado com as funções operacionais, as quais são mais bem remuneradas pelo setor

público vis-à-vis o setor privado. Já a questão da atenção à segurança e saúde dos servidores aparece de forma bastante rápida no final do documento, sem que se apresente algum diagnóstico e diretrizes para atuação do Estado. Outro aspecto que merece referência é o Regime de Previdência do Servidor Público. Mostra-se o crescimento das despesas com os inativos, seu caráter injusto e desequilibrado e argumenta-se sobre a difícil sustentação financeira do sistema.

Ao que parece, a discussão, no que tange ao funcionalismo apresentada no Plano Diretor, foi balizada pela necessidade de ajuste nas contas públicas. Os servidores do estado aparecem, dessa forma, como um problema fiscal.

Mas, cabe mencionar, que não há no Plano Diretor um diagnóstico de excesso de quadros, de “inchaço” da máquina pública como tornou-se corrente apontar. Na verdade, o documento assinala uma má distribuição do funcionalismo, com maior concentração de servidores em níveis operacionais e déficit em atividades finalísticas. Apontou-se, ainda, uma tendência de queda no número de funcionários públicos ativos, o que pôde ser observado a partir de 1990.

A Emenda Constitucional (EC) n.º 19/98 materializa boa parte das discussões apresentadas no Plano Diretor, ainda que muitos artigos careçam de lei complementar para sua efetivação. O Regime Jurídico Único, alvo de críticas em diversas passagens do Plano Diretor, foi facultado. Alterou-se o prazo de conquista da estabilidade (de dois para três anos), a qual ficou condicionada à avaliação especial de desempenho realizada por comissão instituída para tal finalidade. Ainda sobre a questão da estabilidade, acrescentou-se duas situações que implicariam em perda do cargo: avaliações negativas de desempenho a serem realizadas periodicamente e excesso de despesa (Lei complementar nº 9.801/99). Sobre a remuneração estabelece: data-base; a obrigatoriedade de revisão anual (Lei n.º 10.331/2001); tetos (o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal) e a quebra de isonomia. Não chega a legislar sobre as relações de trabalho, deixa, por exemplo, o direito de greve para ser definido, como observado na Constituição Federal de 1988, em lei específica.

A EC n.º 20 trata de um dos temas mais recorrentes no Plano Diretor: o da reforma previdenciária. Dentre os itens mais importantes da reforma prevista na emenda, no que tange aos funcionários públicos, têm-se a instituição: i) da aposentadoria por tempo de contribuição em substituição ao tempo de serviço; ii) da idade mínima para a aposentadoria (60 anos para os homens e 55 para as mulheres); iii) da exigência de tempo mínimo de exercício no serviço público (10 anos) e na função (5 anos); iv) da extinção a aposentadoria proporcional por

tempo de serviço (MATIJASCIC, 2002). Deve ser mencionado que a reforma aprovada teve natureza incremental, não se viabilizou uma reforma de caráter estrutural³ como a observada em outros países latino-americanos, mas apresentou traços claros de descontinuidade em relação ao conceito de seguridade social inscrito na CF88 (MARQUES, 2000; MATIJASCIC, 2002).

Além das emendas à constituição, outras iniciativas legislativas atingiram o funcionalismo público no período. Cabe registro a introdução da contribuição de aposentados e pensionistas ao sistema previdenciário (Lei 9.783/99, cassada pelo Supremo Tribunal Federal no mesmo ano, mas atualmente em vigor⁴).

Analisando as diretrizes do Plano Diretor e das ECs nº 19 e nº 20, pode-se dizer que, na dimensão das reformas que atingiram os “recursos humanos”, a questão do funcionalismo foi tratada de forma contábil, como imperativo ao necessário ajuste fiscal, este tão caro aos gestores públicos na década de 90. A dimensão social, isto é, aquela voltada para a discussão sobre a função do aparelho de Estado diante das demandas sociais, não mereceu maior atenção por parte dos mesmos governantes.

Não são numerosos os estudos que apontam o resultado das reformas direcionadas ao serviço público, não se conhece a efetividade de muitas medidas adotadas. Sabe-se, como já mencionado, que o contingente de funcionários públicos ativos foi reduzido (MP/SRH, 2010), em grande medida pela corrida à aposentadoria (motivada pela reforma da previdência) e da não reposição de servidores⁵. A perda da função pública determinada por desempenho insatisfatório ainda não foi regulamentada⁶.

O debate sobre o “inchaço” do setor público muitas vezes oculta uma discussão de grande importância: a que diz respeito ao comprometimento de serviços essenciais de provisão integral/parcial realizados pelo Estado. Dito de modo diverso, a redução do número de servidores públicos, dependendo da forma como for realizada, pode afetar a provisão de serviços de saúde, educação, assistência social, previdência etc. Há indícios de que houve comprometimento no fornecimento de muitos destes serviços. A universidade pública é um exemplo. Não houve reposição, no mesmo ritmo, dos professores que se aposentaram. Os

³ Pois manteve-se estatal, unificada, fundada em benefícios definidos e na solidariedade intergeracional. (MATIJASCIC, 2002).

⁴ Lei 10.887/04. Todavia, está em discussão no Congresso projeto de lei que elimina a contribuição.

⁵ Nesse campo as iniciativas foram variadas e tiveram início com o governo Collor e foram acentuadas no governo Cardoso, tais como: demissões de não-efetivos, limitações de novas contratações, privatização das empresas estatais. No governo Cardoso criou-se, ainda, o Plano de Demissão Voluntária (PESSOA, 2003).

⁶ Projeto de Lei Complementar nº 248/98 (em tramitação).

dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) mostram, por exemplo, queda de quase 19% no número de professores do ensino superior entre 1995 e 1999 (PESSOA, 2003). Os denominados “substitutos” (temporários com contrato especial⁷) conseguiram apenas minimizar o problema, mas que ficou longe de uma solução adequada. Segundo o documento “Breve Diagnóstico da Administração Pública Federal”, elaborado pela Casa Civil da Presidência da República em 2004, havia um

...gravíssimo déficit institucional verificado em áreas estratégicas do governo, tais como: Receita Federal (...), Fiscalização Agropecuária e do Trabalho, Reforma Agrária, Proteção do Patrimônio Histórico, Propriedade Industrial, Polícia Federal, Secretaria de Previdência Complementar (...) entre outros. (Casa Civil apud UEMA, 2005)

Sobre a remuneração privilegiou-se as gratificações (institucionais e/ou individuais) como instrumento de revisão remuneratória em detrimento de reajustes no vencimento básico. As gratificações já eram utilizadas como parte da remuneração dos servidores (composta por vencimento básico, indenizações, gratificações e adicionais), mas, ao que parece, seu emprego de modo mais generalizado e em substituição aos reajustes salariais ocorreu a partir dos anos 90. Uma forte indicação a esse respeito é a crescente distância entre o vencimento básico e o total da remuneração, em alguns casos as gratificações correspondiam a mais de 90% do rendimento dos servidores (DIEESE, 2005).

Sobre as relações de trabalho não foram registrados avanços no período. As relações entre governo e representação dos trabalhadores foram tensas durante toda a década de 90. Os primeiros sinais da dificuldade de negociação já apareceram no início do governo Cardoso com a greve dos petroleiros, a qual foi reprimida de forma impetuosa com demissão de trabalhadores, ocupação de refinarias pelo Exército e a imposição do pagamento de multas milionárias aos sindicatos (medida imposta pelo Tribunal Superior do Trabalho após julgar a greve como abusiva). Sem entrar no mérito da questão, se pretende chamar a atenção para a forma como se estabeleceu o relacionamento entre governo e representação sindical.

As informações disponíveis precisam ser mais bem organizadas, há muito que ser esclarecido e aprofundado sobre o tema. É preciso buscar compreender de forma global o ocorrido com o funcionalismo público durante os anos 90. Esse exercício é importante, pois auxiliará na compreensão dos avanços (e se existem) e das permanências do tratamento dispensado aos servidores públicos na década passada e nos anos 2000.

⁷ Além de contratados por tempo determinado, a jornada dos substitutos é mais elevada do que dos professores efetivos e a remuneração muito aquém da percebida pela categoria.

2. O SERVIÇO PÚBLICO E O GOVERNO LULA

As expectativas do funcionalismo público eram, de forma geral, muito positivas em relação ao governo Lula da Silva, devido a história de formação do Partido dos Trabalhadores, das bases sociais que deram sustentação à agremiação ao longo de sua existência e da relação mantida com os sindicatos e movimento sociais.

Segundo o documento “Gestão Pública para um Brasil de Todos” (MP/SEGES, 2003), o governo Lula da Silva teria como propósito reestruturar o serviço público a partir de duas vertentes: o de fazer frente às demandas sociais e tornar o Estado mais “eficiente, inclusivo e equitativo”. Dentro de tal perspectiva inclui o funcionalismo público, isto é, como operador da reorganização desejada. Para tanto, são propostas várias medidas que visam fomentar uma política de recursos humanos.

O mesmo documento defende, no que diz respeito à estruturação da administração pública, a realização de determinadas “intervenções”, quais sejam: recomposição da força de trabalho no setor público; redesenho dos sistemas de cargos, carreiras, benefícios e concursos; realinhamento de salários; definição de política de capacitação técnica e gerencial permanente de servidores; promoção de ações visando a saúde ocupacional; redesenho de estruturas e processos de trabalho (MP/SEGES, 2003).

Observa-se, desse modo, que boa parte das ações materializadas, no tocante ao funcionalismo público, já estavam anunciadas desde o início do governo, ainda que de forma superficial, mas, aparentemente em direção ao esperado/demandado pelos servidores.

Entretanto, a reforma da previdência aprovada no início do governo, a qual avançou em pontos que a EC n.º 20 não havia conseguido consenso, foi um indício que o período seria marcado por aparente ambigüidade no tratamento dispensado aos trabalhadores do setor público⁸. Além da reforma, a defesa da contribuição dos aposentados ao regime previdenciário foi outra importante medida que se contrapôs aos interesses da categoria⁹.

Aos poucos, ao longo dos dois mandatos, o Governo encaminhou projetos de lei visando estruturar uma “política de recursos humanos”, na linha do mencionado no documento “Gestão Pública para um Brasil de Todos”. Pode ser citado, por exemplo, o Decreto n.º 5.707 de 2006 que instituiu a “Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal”,

⁸ Ainda que os pilares da reforma já estivessem presentes no programa de governo do então candidato Lula (MARQUES; MENDES, 2004).

⁹ Pode ser listada outra iniciativa no mesmo sentido: o envio pelo Executivo do Projeto de Lei Complementar n.º 1/07 que restringe os gastos com pessoal (em tramitação).

cujo objetivo é o de estabelecer uma política de capacitação permanente dos servidores. Outro exemplo é o da Lei 11.784/08 que define diretrizes gerais do sistema de avaliação de desempenho. Sobre a estruturação/criação de carreiras e tabelas remuneratórias a legislação é extensa (para citar algumas: Lei 11.784/08; 11.776/08; 11.890/08; 11.355/06; 11.907/09). Ainda sobre as carreiras foi instituído pela Lei 11.890/08 o Sistema de Desenvolvimento na Carreira (Sidec), o qual estabelece regras de progressão e promoção para algumas carreiras definidas em lei (BRASIL, 2009; MORAES; SILVA; COSTA, 2008).

Outro ponto que merece destaque é a recomposição do contingente de funcionários públicos por meio da maior oferta de concursos. Segundo MP/SRH (2010), entre 2003 e dezembro de 2009 ingressaram no serviço público federal 118.933¹⁰ trabalhadores, totalizando 601.117 servidores ativos no Poder Executivo em dezembro de 2009¹¹. Interrompeu-se, dessa forma, a trajetória de redução do funcionalismo público iniciada no início da década de 90.

Embora tenha crescido o número de servidores federais, não se alcançou o patamar observado antes de 1996. Segundo MORAES; SILVA; COSTA (2008) para a recomposição foram priorizados setores com maiores déficits (como a educação) e segmentos considerados importantes segundo o projeto de desenvolvimento em curso (agências reguladoras, para ampliação dos programas sociais, ampliação do quadro do ciclo de gestão, reforço dos órgãos de controle; fortalecimento da Polícia Federal etc.). Outras diretrizes em relação à recomposição do quantitativo foram: a substituição de funcionários com baixa qualificação por quadros técnicos com escolarização mais elevada e a substituição dos trabalhadores terceirizados.

Em um primeiro olhar os dados tendem a confirmar as prioridades na recomposição dos quadros. Observa-se que de cada dez ingressantes no serviço público entre 2003 e 2009, quatro eram docentes do ensino superior¹² e técnicos administrativos das instituições federais

¹⁰ Segundo nota na publicação MPOG/SRH (2010) o quantitativo de ingresso no serviço público não é um número exato e não pode ser diretamente relacionado ao quantitativo de vagas ofertadas em concursos públicos. Primeiro, por se tratar de uma posição do dia em que a tabela foi confeccionada, pois o sistema utilizado para obtenção dos dados é alimentado diariamente. Segundo, pelo fato do sistema não considerar como ingressante aquele que já possuía cargo no serviço público. De qualquer forma, o número pode ser considerado uma boa estimativa da evolução dos ingressantes no serviço público.

¹¹ Os dados sobre o quantitativo de servidores variam de acordo com o momento da extração de dados do sistema, pois a força de trabalho do setor público está em constante movimento (devido a ocorrência de aposentadorias, vacâncias, terminos de contrato).

¹² Os quais representam em média 77% dos docentes ingressantes no serviço público federal no período 2003 e 2009.

de ensino superior¹³ - o que demonstra a prioridade dada à área educacional. O aumento do número de trabalhadores, nesse caso, responde à política de expansão das universidades públicas (com ampliação das universidades existentes e abertura de novos *campi*). Os demais cargos/carreiras privilegiados necessitam ser avaliadas de forma mais detalhada. Uma hipótese é a de que foram atendidas carreiras com maior poder de barganha.

A maior novidade, no entanto, foi a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), a qual pretendeu inaugurar um novo momento das relações de trabalho no serviço público. O governo Lula da Silva anunciou, desde os seus primeiros dias, que privilegiaria a via negocial para a resolução das dissensões dentro das quais um governo se vê mergulhado durante seu mandato. Rivalizando com as gestões anteriores, sobretudo com aquelas que foram presididas por Fernando Henrique Cardoso, o governo se comprometeu em não criminalizar, tampouco optar pelo antagonismo em relação às demandas dos movimentos sociais, sindicais ou não. A imagem de grande negociador ou de entusiasta da negociação parece ter sido consolidada (GOMES, 2006).

Este parece ser o entendimento também do próprio mandatário do Poder Executivo Federal para implementar um sistema de resolução de conflitos entre a Administração Pública Federal e o funcionalismo representado pela Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP).

A Mesa foi inaugurada em 2003 e seus objetivos estão declarados em seu regimento. Lá se pode perceber que, a um só tempo, intenta-se criar um canal duradouro para o tratamento dos conflitos e das demandas dos servidores da administração direta, fundacional ou autárquica, sempre em busca de uma saída negociada para os possíveis impasses. Bem como permitir que as relações de trabalho sejam abordadas de modo totalizante dentro do serviço público, no que tange à sua gestão, funcionamento da máquina, qualidade, carreira, remunerações, direitos, participação etc. É importante ressaltar que, dentro dos marcos regimentais, a Mesa representa enorme avanço. Além de estabelecer uma importante ferramenta de diálogo, também institucionaliza um espaço para que o trabalhador da administração pública, através de seus representantes, pense o Estado e seu aparelho. Reconhecendo e superando as demandas corporativas, setoriais ou categoriais, inegavelmente importantes, a Mesa inaugura uma dimensão inédita, isto é, ela assume a tarefa de repensar a administração pública não contra seus funcionários, mas com eles.

¹³ Dados retirados de MPOG/SRH (2010).

As temáticas abordadas serão apreciadas e deliberadas por um plenário dividido em duas bancadas, a governamental e a sindical, representando as forças e os interesses envolvidos. A bancada governamental é composta pelas pastas diretamente afeitas ao conteúdo da Mesa¹⁴. Do outro lado, a bancada sindical comporta até 18 entidades de classe no âmbito nacional, representadas por delegados indicados e observadores. No momento da implementação da mesa, a bancada sindical ainda não se encontrava completa, mas poderia, a qualquer momento, preencher as cadeiras restantes, juntando-se às entidades presentes desde sua fundação¹⁵.

O funcionamento paritário será acompanhado pelo respeito aos princípios constitucionais que regulam a administração pública e o Estado de direito (participação e liberdade sindical) e aos preceitos suplementares que garantem a democracia na negociação (a ética, o acesso à informação, a obrigatoriedade da busca pela negociação etc.). Erguida a moldura dos princípios e preceitos, a Mesa entra em efetivo exercício. Os debates e deliberações podem ocorrer na Mesa Central ou nas mesas setoriais (política salarial, seguridade, direitos sindicais e negociação coletiva etc.).

O conteúdo regimental busca, como se pode ver, a todo o momento, reforçar o componente negocial, instigando seus membros a insistirem nesta via. A condução dos conflitos é feita por leitos pensados para priorizar a solução consensual.

Não se pode considerar ainda que o efetivo exercício da Mesa signifique a ratificação da Convenção 151 da OIT que estabelece a negociação coletiva no setor público, pois a mesma não se vê como obrigatória a partir de um instituto legal. Ou seja, diferentemente do setor privado, no qual a negociação coletiva entre capital e trabalho é obrigatória por lei, a Mesa ainda se coloca como espaço de formulação e deliberação facultado às entidades. Não se estabeleceu, ainda que a Constituição Federal já o sinalize, a data base para o servidor ou o instituto imperativo para que o governo receba a pauta de reivindicações e abra negociação.

¹⁴ Ministérios do Planejamento, orçamento e Gestão (MPOG), Previdência Social, Trabalho e Emprego, da Fazenda, a Casa Civil e a Secretaria Geral da Presidência

¹⁵ São elas: ANDES/SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior; ASSIBGE – Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas Federais de Geografia e Estatística; CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social; CONDSEF – Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal; CUT – Central Única dos Trabalhadores; FASUBRA SINDICAL – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras; FENAFISP – Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social; FENAJUFE – Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União; FENASPS – Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social; SINASEFE – Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional; SINDILEGIS – Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do TCU; UNAFISCO SINDICAL – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal.

Na verdade, para que se legalize a negociação coletiva e o direito de greve no setor público, é necessária a alteração do artigo nº 37 da Constituição Federal, o que exige a tramitação de uma emenda. Mas foi através das discussões da Mesa que o governo federal amadureceu o entendimento necessário para o envio de um projeto de lei que regulamenta a referida convenção.

A instituição da Mesa não é obra inovadora do atual governo. Experiências frustradas em gestões anteriores parecem ter fertilizado o modelo vigente. Ao que tudo indica, a MNNP foi inspirada na Mesa Nacional de Negociação do SUS, instituída em maio de 1993, através da resolução nº 52 do conselho Nacional de Saúde. Sob a chefia do Ministro Jamil Haddad, a mesa foi inaugurada com composição paritária (empregadores e servidores públicos) e destinada a enfrentar as demandas trabalhistas acerca da remuneração, jornada, carreira, direitos e mecanismos de gestão dos recursos humanos. A ausência de regularidade das reuniões da mesa não permitiu grandes avanços.

Sua reinstalação, no entanto, ocorreu em 1997 em resolução superior do mesmo Conselho (resolução nº 229), com redução de onze para nove o número de representantes de cada grupo de interesse (administração pública e servidores), todavia, assolada pela mesma irregularidade, novamente desaguou na interrupção das suas atividades. Foi somente em meados de 2003, em sua terceira versão, que a mesa ganhou efetividade. Portadora de uma nova composição e denominação (Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS) ela se constituiu enquanto um fórum paritário que reúne gestores e trabalhadores indicado para a solução dos conflitos típicos das relações de trabalho. Não obstante seus objetivos concentrem-se nos processos de negociação pertinentes às relações de trabalho, encampam também a contribuição para o pleno funcionamento do Sistema Único de Saúde. Deste modo, as Mesas de 1993 e 1997, apesar de naufragas, constituíram existências prévias de objetivos comuns àquelas que se instalaram em maio de 2003 (MNNP) e em junho de 2003 (MNNP-SUS).

Sabidos os marcos regimentais e a possível origem histórica da Mesa, é relevante neste instante, debruçar-se sobre seu efetivo funcionamento. Far-se-á tal esforço através dos depoimentos de suas bancadas constituintes, ou seja, da bancada governamental e da bancada sindical.

É importante destacar que o governo federal, em seu balanço das atividades do ano de 2004, nutria uma avaliação positiva desde o segundo ano de funcionamento da Mesa.

Entendia ele, por meio do MPOG, que o avanço expressivo encontrava-se no estabelecimento de um novo padrão de relação de trabalho no serviço público brasileiro. Assim, atesta que

Merece destaque especial a instalação das Mesas Setoriais de Negociação Permanente, a partir da criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente no Serviço Público Federal, grande avanço na construção de um modelo democrático, participativo e incluyente de relações do trabalho no setor público brasileiro (BRASIL, 2005).

Já ao final de 2007, o mesmo MPOG divulgou em seu sítio na Internet uma nova avaliação dos trabalhos da MNNP. Dele se depreende a visão governamental de que a mesa alcançou resultados importantes, seja por ter aberto o canal de negociação, seja por ter avançado no reajuste das remunerações dos servidores. Desse modo, o noticiário do MPOG afirma que

A Mesa passou, então, a ser a instância que recepciona e processa os debates acerca dos entendimentos sobre as reivindicações dos servidores, atualmente com um quadro formado por 1,150 milhão de pessoal, entre ativos e inativos civis do Poder Executivo. “As relações de trabalho são, historicamente, de natureza conflituosa, e o que a Constituição Federal coloca de novo de 1988 para cá é a de permitir que servidores públicos tenham acesso à organização sindical e, portanto, ao processo de negociação”, esclarece Duvanier Ferreira, secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, órgão central da administração pública federal. Segundo Duvanier Ferreira, as negociações significam, também, que qualitativamente as soluções são de outro nível. Entre 2003 e 2006, as remunerações dos servidores foram recompostas de forma que nenhuma categoria tivesse índices de reajustes abaixo da inflação acumulada no período, que foi de 28,9%. “Corrigimos distorções salariais e determinamos o pagamento de passivos que se arrastavam há vários anos, alguns há mais de 15 anos”, afirma o ministro do Planejamento, Paulo Bernardo. (MPOG, 2007)

Entretanto, o mesmo diagnóstico não resistiu muito tempo, pois a interrupção do funcionamento da mesa levou o próprio balanço oficial, anos depois, a apontar debilidades de grande monta. É importante dar relevo ao depoimento do Ministro Paulo Bernardo registrado no Boletim¹⁶ destinado aos servidores públicos no qual destacou os avanços da MNNP ao estabelecer novo patamar nas relações trabalhistas entre governo e servidores, mas reconheceu igualmente os problemas em seu funcionamento e a necessidade de aperfeiçoar o mecanismo para a sua retomada. Atesta o Ministro que as negociações setoriais que passaram por cima da Mesa acabaram por gerar insatisfações recíprocas que agora as partes estão empenhadas em superar.

A interrupção da negociação ocorreu entre os anos de 2005 e 2007, por parte do governo federal que não possibilitou à Mesa a apreciação das demandas das entidades representativas dos trabalhadores e o cumprimento de alguns acordos selados em seu interior.

¹⁶ Boletim contato: http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_contato/bol_contato_07/contato_64.htm.

Neste contexto, algumas entidades, como o ANDES, se retiraram da mesa. Entre as entidades que restaram existe o reconhecimento de que o mecanismo negocial deve ser recuperado e consolidado, no entanto será necessário superar a desconfiança produzida por anos de um funcionamento incompatível com os objetivos expressos em sua fundação. É o que se pode constatar ao se consultar o periódico da Condsef (Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal), um dos importantes membros da bancada sindical da Mesa, publicada em março de 2010. Afirmar a Confederação que

...quase 8 anos depois da solenidade oficial que marcou a instalação das mesas de negociação no governo Lula, o sistema mostrou-se falho e o que é pior: além de não garantir o atendimento dos acordos e compromissos firmados em negociações legitimadas pelo próprio governo, a expectativa criada por reuniões – quase sempre infrutíferas – passou a gerar grande revolta e inconformismo nos servidores. Sentimentos que terminam por despertar na categoria a mesma necessidade legítima de se organizar, mobilizar, pressionar, enfim, lutar pelo cumprimento do que, afinal de contas, havia sido negociado com o governo. (CONDISEF, 2010)

Vale a pena ressaltar que os limites da MNPN não dizem respeito, exclusivamente, à incapacidade de consensualizar ou dirimir conflitos entre o funcionalismo e a administração pública federal. Para além da interrupção da negociação, sua própria realização estaria comprometida por bloqueios legais em tramitação no Congresso Nacional e de autoria do próprio Poder Executivo Federal.

A título de ilustração, importa salientar a proposição do Projeto de Lei (PLP) nº 01/2007, responsável por reelaborar os limites de gasto com pessoal para o intervalo 2007-2016¹⁷, estabeleceu o teto para possíveis reajustes salariais. Em que pese o fato de o referido PLP ainda tramitar na Câmara dos Deputados Federais, ele já produz impactos reais sobre a formulação do orçamento da União para 2009, como se pode perceber no sítio da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF, 2008).

Na mesma linha, mas com tramitação mais adiantada está o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 611/2007. Tal como o PLP 01/2007, este projeto estipula limites para os gastos da União, contudo o período indicado estende-se de 2010 a 2019, enquadrando as despesas com pessoal de cada exercício fiscal ao valor do exercício anterior corrigido pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) e acrescido de 2,5% ou pela variação do crescimento do PIB (a escolha do critério se valerá pelo menor índice). Apresentado em 2007 e aprovado dois anos depois, o PLS 611/2007 seguiu para a Câmara de Deputados Federais, esperando igual aprovação.

¹⁷ Os limites são estabelecidos pelos gastos com pessoal do exercício fiscal anterior corrigido pelos índices do INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor).

Não obstante os projetos concorram ao apresentarem critérios de correção distintos para o gasto com pessoal, pode-se compreender que em qualquer cenário, isto é, aprovado um ou outro projeto, o que se terá de concreto é o estabelecimento de um limite real para qualquer negociação desenvolvida no seio da Mesa Nacional de Negociação Permanente (DIEESE, 2007). Desse modo, a MNNP terá sua relevância esvaziada dada a impossibilidade de realizar o objetivo para o qual foi criada.

No que se refere à questão salarial, a obrigatoriedade da revisão anual, instituída pela EC n.º 19, não foi uma medida efetivamente respeitada pelo governo Lula, o qual parece ter buscado apenas atender aos desígnios da lei concedendo reajustes lineares modestos (ou nenhum) ao vencimento básico (1% em 2003; 0% em 2003; 0,1% em 2005). Na esteira da reformulação das carreiras, pode-se observar a criação de dois tipos básicos de remuneração na estrutura salarial do serviço público, um na qual o vencimento é composto por apenas um valor fixo (subsídio) e outro composto por parcela fixa e outras parcelas variáveis. Cabe registrar que o segundo tipo predominava no governo anterior, com menor peso das gratificações em relação ao vencimento básico em parte das carreiras consideradas típicas de Estado (representava em torno de 67% da remuneração total).

Fazem jus ao primeiro tipo de remuneração algumas carreiras as quais foram especificadas na Lei 10.910/2004 e que são denominadas “típicas de Estado” (entre as quais: carreira de auditoria da Receita Federal, carreira de auditoria fiscal do trabalho, carreira de especialista do Banco Central, carreira de diplomata, carreiras de gestão governamental, carreira e cargos do IPEA, carreira de policial federal). Para os servidores que percebem subsídios há paridade entre ativos e aposentados. Para as demais carreiras a remuneração é composta por: vencimento básico, gratificações (condicionadas pelo desempenho pessoal e institucional) e restituição de titulação (para carreiras cuja natureza do cargo demanda a obtenção de títulos acadêmicos, como as de pesquisa em C&T e Docente). No caso dos aposentados, a gratificação por desempenho possui valor fixo e corresponde à metade do teto, o que implica em perda salarial em relação aos ativos (exceto no caso dos docentes que conseguiram preservar a paridade). A título de exemplo, um pesquisador “titular III” da carreira de C&T, com doutorado, experimenta redução de aproximadamente 10% em seus vencimentos ao se aposentar. Entre os pesquisadores da carreira do IBGE da classe “Especial III”, com doutorado, a redução é ainda maior: cerca de 19%¹⁸.

¹⁸ Corresponde ao topo da carreira. A maior perda entre os pesquisadores da carreira do IBGE decorre do maior peso da gratificação de desempenho (cujo valor cai pela metade) em relação à restituição de titulação.

Entre as carreiras que percebem rendimentos variáveis, chama atenção a baixa participação do vencimento básico no total da remuneração, conforme pode ser visto na tabela 1. Entre os docentes e pesquisadores em C&T, a progressão na carreira implica em maior distanciamento entre o vencimento básico e o total. O vencimento básico para um docente da classe “auxiliar 1” (com especialização) representa pouco mais da metade do total da remuneração, já para um docente “titular” o vencimento básico equivale a um terço do rendimento total (percentual semelhante ao observado no topo da carreira de pesquisador em C&T). Para os membros do Plano de Classificação de Cargos (PCC) o vencimento básico corresponde a pouco mais de 20% da remuneração efetivamente percebida.

Tabela 1 - Vencimento básico, remuneração total e peso do vencimento básico, carreiras selecionadas – Brasil, 2009

Carreira	Classe	Vencimento Básico (a)	Remuneração Total (b)	Peso VB (b/a)
Docente do ensino superior	Auxiliar 1*	1.728,28	3.077,28	56,2
Docente do ensino superior	Assistente 1	2.001,86	4.442,60	45,1
Docente do ensino superior	Adjunto 1	2.318,71	6.722,85	34,5
Docente do ensino superior	Associado 1	2.758,26	9.123,64	30,2
Docente do ensino superior	Titular	3.110,85	10.446,81	29,8
Pesquisador C&T	Assistente I*	2.758,63	6.456,87	42,7
Pesquisador C&T	Assistente I**	2.758,63	7.344,87	37,6
Pesquisador C&T	Assistente I***	2.758,63	9.168,87	30,1
Pesquisador C&T	Adjunto I***	3.144,98	10.350,68	30,4
Pesquisador C&T	Associado I***	3.586,32	11.690,76	30,7
Pesquisador C&T	Titular I***	4.090,76	13.214,36	31,0
Pesquisador C&T	Titular III***	4.411,76	14.175,82	31,1
Oficial de chancelaria	A I	3.769,63	5.799,63	65,0
Oficial de chancelaria	Especial	5.279,61	8.122,61	65,0
PCC IBGE - pesquisador	A I	3.475,87	8.328,97	41,7
PCC IBGE - pesquisador	Especial III	5.558,82	14.176,82	39,2
PCC INPI - pesquisador	A I	3.475,87	9.367,87	37,1
PCC INPI - pesquisador	Especial III	5.558,82	14.176,82	39,2
Perito Federal Agrário	A I	2.727,56	4.547,56	60,0
Perito Federal Agrário	Especial III	4.126,31	6.878,31	60,0
Fiscal Federal Agrário	A I	4.148,08	10.648,08	39,0
Fiscal Federal Agrário	Especial IV	6.911,00	14.900,00	46,4
PCC nível superior	D I	477,85	2.076,41	23,0
PCC nível superior	A III	625,32	2.459,83	25,4

Fonte: MP/SRH (2010). Posição: julho de 2009.

* Com especialização.

** Com mestrado.

*** Com doutorado.

Considerando 100 pontos para as gratificações.

A política de reajustes aparentemente segue as diretrizes do governo anterior, ou seja, privilegiou-se a instituição/modificação de gratificações específicas em detrimento de reajustes mais significativos nos vencimentos básicos. Os servidores, de um modo geral, contaram com algum tipo de reajuste nos últimos anos, de forma distinta do governo Cardoso que atendeu o pleito de algumas poucas carreiras selecionadas.

A tabela 2 apresenta o reajuste nominal tanto no vencimento básico quanto no total da remuneração para carreiras selecionadas entre 2002 e 2010. Observa-se que o percentual de correção salarial ficou muito acima da inflação no período, considerando qualquer índice inflacionário. Mesmo com reajustes generosos, é possível que parte dos servidores não tenha conseguido recuperar as perdas acumuladas ao longo dos anos 90. De acordo com ICV/Dieese entre janeiro/95 e julho/10 a inflação acumulada foi de 228,28%. Segundo estudo realizado pelo Dieese, entre os docentes do ensino superior as classes de titular e adjunto recuperaram as perdas acumuladas entre janeiro/95 e julho/2010 e ainda asseguraram ganhos reais (pequenos). Já os auxiliares, da mesma carreira, permanecem com defasagem salarial (ADUFU, 2010).

Tabela 2 - Vencimento básico, remuneração total, peso do vencimento básico e variação nominal dos rendimentos, Brasil

Carreira	Classe em 2002	Venc. básico	Rem. total	Peso do VB 2002	Var. VB 2002-2010 %	Var. RT 2002-2010 %
Docente do ensino superior	Auxiliar 1*	506,69	1720,59	29,4	241,1	78,9
Docente do ensino superior	Assistente 1	692,25	2742,05	25,2	189,2	62,0
Docente do ensino superior	Adjunto 1	1026,44	4149,94	24,7	125,9	62,0
Docente do ensino superior	Titular	1418,37	5437,76	26,1	119,3	92,1
Pesquisador C&T	Assistente I*	1484,75	2004,42	74,1	85,8	222,1
Pesquisador C&T	Assistente I**	1484,75	2524,08	58,8	85,8	191,0
Pesquisador C&T	Adjunto I***	1712,03	3509,66	48,8	83,7	194,9
Pesquisador C&T	Associado I***	1974,12	4046,95	48,8	81,7	188,9
Pesquisador C&T	Titular I***	2276,32	4666,46	48,8	79,7	183,2
Pesquisador C&T	Titular III***	2471,54	5066,66	48,8	78,5	179,8
Auditor Receita Federal	A I	3059,65	5003,47	61,2	327,1	161,2
Auditor Receita Federal	Especial IV	4885,37	7376,91	66,2	273,8	147,5
Auditor Fiscal do Trabalho	A I	3059,65	5003,47	61,2	327,1	161,2
Auditor Fiscal do Trabalho	Especial IV	4885,37	7376,91	66,2	273,8	147,5
Diplomata	Terceiro secretário	3221,9	4832,85	66,7	285,3	156,8
Diplomata	Ministro de 1.º classe	4647,37	6971,06	66,7	273,3	148,8
Oficial de chancelaria	Inicial I	1786,83	2680,25	66,7	111,0	116,4
Oficial de chancelaria	Especial	2482,96	3724,44	66,7	112,6	118,1
Gestão - EPPGG	A I	2376,02	3564,03	66,7	422,5	248,3
Gestão - EPPGG	Especial IV	4647,37	6971,06	66,7	273,3	148,8
PCC IPEA	A I	2376,02	3564,03	66,7	422,5	248,3
PCC IPEA	Especial IV	4647,37	6971,06	66,7	273,3	148,8
Polícial Federal - Delegado	Segunda****	462,91	7827,81	5,9	2.788,0	70,8
Polícial Federal - Delegado	Especial	548,89	9281,73	5,9	3.489,0	112,2

Fiscal Federal Agrário	A I	1758,38	2637,57	66,7	135,9	303,7
Fiscal Federal Agrário	Especial III****	3519,57	5279,36	66,7	96,4	182,2
PCC nível superior	D I	261,19	1183,09	22,1	83,0	75,5
PCC nível superior	A III	559,85	1959,61	28,6	11,7	25,5

Fonte: MP/SRH (2010). Posição: dezembro de 2002.

* Com especialização.

** Com mestrado.

*** Com doutorado.

**** A carreira ganhou mais um nível inicial em 2010 (a classe terceira).

***** A carreira ganhou mais um nível para a classe especial em 2010.

Considerando pontuação máxima para as gratificações.

Para além de mero reajuste, boa parte das carreiras contou com recomposição de sua estrutura remuneratória. Chamam atenção as mudanças ocorridas na carreira de Policial Federal (composta por delegados e peritos criminais). Em 2002 o vencimento básico correspondia a apenas cerca de 6% do total da remuneração, a qual era composta por: vencimento básico, gratificação de operações especiais (GOE), gratificação de atividade executiva (GAE), indenização de habilitação policial (IHPF), gratificação de atividade, gratificação de compensação orgânica, gratificação de atividade de risco. Em 2006 a carreira foi reestruturada e seus ocupantes passaram a perceber subsídio (Medida Provisória 305/2006, convertida na Lei 11.358/2006). Os dados das tabelas 1 e 2 mostram que na reestruturação de algumas carreiras o peso do vencimento básico seguiu caindo, como é o caso da carreira de pesquisador em C&T (representa, em média, um terço da remuneração efetivamente percebida) e fiscal agropecuário (menos da metade).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou levantar iniciativas do governo Lula da Silva em direção à construção de uma política de recursos humanos que tenha por finalidade a melhoria das condições e relações de trabalho no serviço público. Observou-se que vários passos foram dados e, apesar de recém instituída, pode-se dizer que avançou-se em relação ao período anterior. Mas, cabe observar, notam-se traços de continuidade em relação ao governo Cardoso e posições marcadas pela ambigüidade.

Houve um esforço de recompor os quadros do funcionalismo público em áreas específicas, como a do ensino superior e técnico/tecnológico. Várias carreiras foram beneficiadas e puderam contar com concursos públicos (ainda que, na maioria dos casos, o número de servidores ainda esteja aquém do necessário). Registra-se, também, um esforço

de (re)organização de inúmeras carreiras e de iniciativas no campo da qualificação dos servidores.

Do ponto de vista do relacionamento entre governo e representação sindical registram-se avanços, pois houve uma postura clara de negociação de ambas as partes. A instituição da MNNP é um claro indício da tentativa de dirimir conflitos por meio da negociação. Entretanto, a trajetória da MNNP reforça a leitura de que o Governo Lula da Silva empreende suas políticas públicas de forma ambígua, ora avançando rumo a uma agenda mais progressista, afinada com os interesses dos movimentos sociais, ora insistente nos marcos fundamentais da agenda consolidada nos anos 1990, condicionando a totalidade da gestão aos limites fiscais. Se por um lado foi aberto um importante canal de solução para os embates que envolvem as relações de trabalho no setor público, bem como a construção de um fórum permanente de participação do servidor na atividade de repensar o próprio aparelho do Estado; por outro, as negociações não avançaram suficientemente, os compromissos governamentais com as demandas das entidades da bancada sindical não foram encaminhados, bem como foram estabelecidos constrangimentos legais que tramitam no Congresso Nacional que produzirão a inviabilidade para o sucesso de negociações pautadas em reajustes que superem as margens estabelecidas.

No que diz respeito à remuneração, houve um tratamento diferenciado entre as diversas carreiras do Executivo Federal. Algumas lograram alcançar elevados índices de reajustes e conseguiram melhorar a estrutura da remuneração (com o abandono de formas variáveis de remuneração). Outras carreiras, no entanto, tiveram reforçados os mecanismos de remuneração variável. Nota-se que persiste, na estrutura remuneratória do serviço público, grande dispersão dos rendimentos, reproduzindo o que ocorre no mercado de trabalho em geral.

Vale mencionar que os resultados aqui apresentados possuem caráter preliminar, uma vez que correspondem aos primeiros passos de uma pesquisa mais ampla, a qual deve revelar outros aspectos relativos à condição de trabalho dos servidores públicos, entre as quais, ressalta-se, a questão da saúde e segurança do trabalhador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADUFU. *Informativo Especial*. Uberlândia, Associação dos Docentes da Universidade Federal de Uberlândia, n.º 105, 2010.

BARBOSA E SILVA, L.; SORIA-SILVA, S.; *Anatomia do governo Lula: o governo como condomínio de interesses*. 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política, 2006, Campinas. Anais do 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política, 2006

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Mesa de Negociação do SUS. Acesso http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=1254. Acessado em 10/10/2010.

BRASIL. MPOG. GOVERNO INVESTE EM POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR. 2007. Acesso <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1753&cat=26&sec=11>. Acessado em 10/10/2010.

BRASIL. MPOG. SRH. PROJETO PROPORÁ AO CONGRESSO REGULAMENTAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO. 2010. Acesso <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=6043&cat=26&sec=11>. Acessado em 10/10/2010.

BRASIL. *Projeto de Lei Orçamentária 2010 – Mensagem Presidencial*. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009. Disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/2010/Mensagem_Presidencial_31_08.pdf> Acesso em: 04/07/2010.

BRASIL. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. Projeto de Lei Orçamentária 2009 prevê R\$ 119 bilhões em investimentos. 2008. Acesso https://www.portalsof.planejamento.gov.br/20080827_02. Acessado em 10/10/2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, n.º 21 (1), abr. 1991.

CARVALHO FILHO, E. D. P. *Evolução no emprego público no Brasil nos anos 90*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2002.

_____; MATTOS, F.; BRITTO, M.; FIGUEIREDO, S. “Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução recente”. In: *Encontro Nacional de Economia Política*, 14, 2009, São Paulo. *Anais...*, São Paulo, SEP, 2009.

CONDISEF. Revista Chapa, agosto de 2010, ano XX, Edição especial 20 anos. Versão eletrônica. Acesso www.condsef.org.br/imagens/imprensadestaques/revista%20Chapa.pdf. Acessado em 10/10/2010.

DIEESE. *Despesa com pessoal e encargos sociais da União e outros indicadores*. Brasília, Ano I, n.º 10, junho de 2005.

DIEESE. Nota técnica nº 44. O PAC e a questão dos servidores: Projeto de Lei Complementar à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Limite dos Gastos com pessoal do setor público). 2007. Acesso em www.dieese.org.br/notatecnica/notatec44_PACeServidores.pdf. Acessado em 10/10/2010.

GOMES, D. C. *Estrutura produtiva e emprego industrial no Brasil dos anos 90*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2009.

GOMES, M. B. *Decifra-me ou te devorarei – A imagem pública de Lula no horário eleitoral nas campanhas presidenciais de 1989, 1994, 1998 e 2002*, EDUFRN –, João Pessoa, 2006.

MARCONI, N. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, ano 54, n. 1, p. 7-43, jan./mar. 2003.

MARE. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

MARQUES, R. M. Notas sobre a reforma previdenciária brasileira no contexto do neoliberalismo e da América Latina. *Rev. de Economia Política*, v. 20 n.º 1. São Paulo, Nobel, 2000.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. *São Paulo em Perspectiva*. [online]. vol.18, n.3, pp. 3-15, 2004.

MATIJASCIC, M. *Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2002.

MATTOS, F. A. M. “A contribuição do emprego público na geração de postos de trabalho nos países desenvolvidos desde o pós-guerra”. *Análise Econômica*. Ano 23, n.º 43, março de 2005.

MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo, Scritta, 1995.

MORAES, M. V. E.; SILVA, T. F.; COSTA, P. V. “O mito do inchaço da força de trabalho no Executivo Federal”. *Revista ResPública: Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília, ANESP, Vol. 7, n.º 2, Jul./dez., 2008. Disponível em: <http://www.anesp.org.br/userfiles/respvblica_7_2.pdf>. Acesso em 05/06/2010.

MP/SEGES. *Gestão Pública para um Brasil de Todos: um plano de gestão para o Governo Lula*. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Secretária de Gestão, 2003.

MP/SRH. *Boletim Estatístico de Pessoal*. Brasília, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/ Secretária de Recursos Humanos, vol. 15, n.º 167, mar. 2010.

_____. *Tabela de remuneração dos servidores públicos federais*. Brasília, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/ Secretária de Recursos Humanos, vol. 50, 2010.

_____. *Tabela de remuneração dos servidores públicos federais*. Brasília, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/ Secretária de Recursos Humanos, vol. 10, 2002.

NUNBERG, B. “Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos”. *Cadernos ENAP*. Brasília, ENAP, n.14, 1998.

OCDE. *Public sector modernization: modernizing public employment*. Paris, OCDE, 2004.

PESSOA, E. “Estado, serviços e emprego público no Brasil: principais tendências nos anos 90”. In: *Encontro Nacional de Economia Política*, 8, 2003, Florianópolis. *Anais...*, Florianópolis, SEP, 2003.

RAMALHO, M.; URANI, A. *A administração pública como empregadora: uma avaliação da década de 80*. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 1995. 22p. (Série Seminários, n. 5/95).

ROTHENBACHER, F. "Public service employment in: Germany with reference European developments". In: *Working for government: explaining public sector employment trends in the last 20 years*, Suíça, 1997.

UEMA, J. K. *O governo Lula e a reestruturação do serviço público federal*. Brasília, Assessoria da bancada do Partido dos Trabalhadores, 2005.