

18

Cadernos **ENAP**

Reforma administrativa
e relações trabalhistas no
setor público

*Zairo B. Cheibub e
Richard M. Locke*



Reforma administrativa
e relações trabalhistas no
setor público

Cadernos ENAP é uma publicação da
Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenadora editorial

Isabella Madeira Marconini

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Supervisora de produção gráfica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Revisão

Juliana Girão de Moraes

Maria Elisabete Ferreira

Editoração eletrônica

Ana Carla Gualberto Cardoso

Danae C. Saldanha de O. Alves

Tradução

René Loncan Filho

© ENAP, 1999

Cheibub, Zairo B.

C515r Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público.

Brasília: ENAP, 1999.

88 f.(Cadernos ENAP, 18)

ISSN: 0104-7078

1. Reforma Administrativa 2. Sindicalismo Público 3. Trabalho - Setor
Público 4. Richard M. Locke I. Título II.Série.

CDD 353.073

Tiragem: 1.000 exemplares

Brasília, 1999

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (0XX61) 445 7095 / 445 7096 — Fax: (0XX61) 245 6189

site: www.ena.gov.br

e-mail: publicacoes.ena@mare.gov.br

Cadernos **ENAP**

Reforma administrativa
e relações trabalhistas no
setor público

*Zairo B. Cheibub e
Richard M. Locke*

Súmario

Apresentação	6
Texto I — Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público:dilemas e perspectivas	7
<i>Zairo B. Cheibub</i>	
1. Introdução	8
2. Relações de trabalho no setor público: fatores estruturais, transformações recentes e lições para a reforma	12
2.1. Contexto das relações de trabalho no setor público	13
2.2. Relações de trabalho no setor público: organização e processos	15
3. Organização e padrões das relações de trabalho no setor público federal brasileiro	28
4. O FCTE e o MARE: um caso de interlocução fracassado	38
5. Conclusão	51
Notas	54
Referências bibliográficas	60
Texto II — Sindicatos e reforma administrativa na Itália e EUA	66
<i>Richard M. Locke</i>	
1. Introdução	67
2. Experiências estrangeiras	68
3. Considerações finais	74
Notas	75

Apresentação

A ENAP Escola Nacional de Administração Pública realizou em Brasília, no dia 25 de março de 1999, o *workshop* “Reforma administrativa e sindicatos no setor público: Brasil em perspectiva comparada”, onde foram apresentados os resultados da pesquisa desenvolvida pelo prof. Zairo B. Cheibub, da Universidade Federal Fluminense (UFF). A pesquisa encomendada pela ENAP, analisa as interações entre o Poder Executivo federal e as entidades associativas de servidores públicos federais, ao longo do processo de formulação, debate e aprovação da reforma administrativa encaminhada no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). O artigo do prof. Zairo B. Cheibub, a partir de uma investigação consistente da literatura internacional, procura trazer aportes para explicar os motivos pelos quais não teria se verificado um padrão de cooperação sustentada entre autoridades governamentais e representantes dos servidores públicos, ao longo do recente processo de reforma administrativa brasileira.

Além da exposição do prof. Zairo B. Cheibub, o prof. Richard M. Locke, do Massachusetts Institute of Technology (MIT), EUA, proferiu palestra sobre sindicatos e reforma administrativa na Itália e nos EUA, enfatizando as possibilidades de cooperação entre entidades representativas dos servidores públicos e governos em reforma. A prof^a Maria Hermínia Tavares de Almeida, da Universidade de São Paulo (USP), teceu comentários acerca das duas apresentações. Em seguida, foi aberto o debate entre o público presente, constituído por administradores públicos, dirigentes de sindicatos e associações de servidores públicos, especialistas no tema e demais interessados.

Cadernos ENAP nº 18 reúne num só volume os dois textos apresentados, o do prof. Cheibub e do prof. Locke, possibilitando assim uma visão bastante abrangente — e nova — sobre as características das relações entre as entidades associativas de servidores públicos e as autoridades governamentais, bem como a centralidade dessas relações nos processos atuais de reforma administrativa dos governos. A publicação deste material contribui também para suprir importante lacuna na escassa literatura brasileira sobre o tema.



Texto I — Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas

Zairo B. Cheibub

Zairo B. Cheibub é professor no Departamento de Ciência Política e diretor da Data UFF - Núcleo de Pesquisa e Informação da Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói/RJ.

Contato com o autor: zcheibub@megaline.com.br

1. Introdução

Este artigo¹ analisa as interações entre o Poder Executivo federal e as Entidades Associativas (EAs)² dos servidores públicos federais durante o processo de formulação, tramitação e aprovação da reforma administrativa no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 -1998). O objetivo principal é investigar as possibilidades e os limites da construção de um processo de cooperação entre os administradores e políticos, responsáveis pela reforma, e as EAs dos servidores públicos. As experiências de reformas do setor público, em outros países, mostram que esta cooperação é fundamental para uma transformação institucional de sucesso, especialmente na fase de sua implementação. Ademais, a superação do padrão conflitivo de interação, que tem caracterizado as relações de trabalho no setor público brasileiro, poderia ser benéfica aos interesses tanto das autoridades governamentais como dos representantes dos servidores públicos, para não mencionar os próprios servidores públicos e a sociedade em geral. Tal cooperação facilitaria a troca de informações e conhecimentos que enriqueceriam os projetos de reforma e reduziriam a taxa de conflito com uma conseqüente diminuição do custo social das reformas no setor público. Este seria, portanto, um resultado ótimo para os atores envolvidos. No entanto, as conversações e interações entre os decisores governamentais e representantes das EAs, examinadas neste estudo, não lograram atingir uma cooperação sustentada. Assim, o presente texto procura explorar, de forma sistemática, as razões desse fracasso e sugerir algumas políticas que facilitariam a construção de uma relação cooperativa entre o governo federal e as EAs dos servidores públicos.

O argumento central do trabalho é que a construção de um processo cooperativo foi limitada e condicionada pela baixa institucionalização dos canais de interação entre governo e EAs, e por processos político-organizacionais que caracterizam a dinâmica interna tanto dos atores governamentais como dos associativos. Por um lado, a inexistência de canais permanentes, agências e/ou negociadores para tratar das relações de trabalho no setor público federal faz com que as interações entre governo e EAs dos servidores públicos caracterizem-se por negociações *ad hoc*, dificultando a

obtenção de conhecimento mútuo e, conseqüentemente, obstruindo o surgimento de relações de confiança entre os atores envolvidos nas conversações. Não há continuidade nas interações e, portanto, o aprendizado e o acúmulo de experiências, fundamentais para uma relação construtiva entre atores com interesses divergentes, não encontram condições para se desenvolverem plenamente³. Por outro lado, interesses e estruturas organizacionais dificultam a definição de estratégias uniformes e de linhas de ação coerentes, unificadas e focalizadas na própria reforma do setor público. As EAs não logram construir uma ação coletiva concertada e continuada. Sua estratégia oscila entre a defesa de interesses mais gerais, via constituição de fóruns coletivos, e a busca de ganhos individuais, corporativos. Ademais, para essas entidades, focalizar a discussão na reforma administrativa é politicamente difícil, uma vez que outros itens da agenda de reformas, especialmente a reforma da Previdência, são centrais para grande parte de seus filiados. Do lado do governo, a agenda de reformas é também ampla e diversificada. Assim, a agenda de negociação fica congestionada, o que aumenta a interligação política das questões e impossibilita a cooperação em itens pontuais. Ainda do ponto de vista do governo, há uma incongruência entre os negociadores na linha de frente e decisores em última instância. Muitas vezes, pontos acordados em conversações não podem ser adotados porque encontram veto em outras instâncias do governo. Estes fatores atestam a existência de complexidades político-administrativas e de dinâmicas organizacionais que não contribuem para a emergência da cooperação. Como veremos, as causas para essa situação são tanto gerais, próprias das relações de trabalho no setor público, como específicas à constituição destas relações no Brasil — incluindo os processos de formação das EAs e de construção da administração federal. Embora outros elementos⁴ possam e devam ser considerados na explicação, esses dois fatores são os determinantes sistemáticos das estratégias políticas dos atores e explicam, em grande medida, os padrões de interação entre eles.

Para que o argumento seja melhor compreendido, cabe fazer alguns esclarecimentos iniciais. O governo pode conduzir o processo de reforma sem levar em conta o papel e a opinião das EAs dos servidores públicos. Na verdade, essas entidades são legalmente reconhecidas como os intermediários das relações entre o governo e seus funcionários. Isso se deve ao fato de que, embora a legislação garanta o direito de associação e greve para os funcionários públicos, não há obrigação legal do governo de negociar com estas entidades. A realidade do jogo político, no entanto, mostra que os interlocutores do governo, do Congresso e das forças políticas da sociedade civil são as entidades representativas dos servidores públicos. Essas organizações falam em nome dos servidores públicos, negociam por eles e, muito

provavelmente, influenciam seu comportamento e sua forma de ver a própria reforma administrativa. Assim, conhecê-las é fundamental para avaliar as forças endógenas ao Estado, que tanto podem contribuir para o sucesso das reformas, como emperrar o processo de transformação da máquina pública. Conforme observam Verma e Cutcher-Gershenfeld, ao analisarem experiências bem sucedidas de reformas institucionais no setor público norte-americano,

“A menos que o sindicato envolva-se com as iniciativas e as apoie, mudanças fundamentais em locais de trabalho sindicalizados não podem ser efetivamente implementadas⁵.”

Mesmo assim, pode-se ainda questionar a importância da obtenção de cooperação ativa, seja dos servidores públicos, seja de suas EAs, para o sucesso da reforma administrativa. A julgar pela literatura corrente, os servidores públicos e suas EAs não são muito importantes, uma vez que têm sido sistematicamente relegados a um papel secundário nas análises que tratam da reforma administrativa. A ênfase da literatura de ciência política sobre essa reforma tem recaído sobre seus determinantes macropolíticos, especialmente os processos políticos — nos seus aspectos sócio-econômico, partidário e legislativo — que levam à promulgação, aprovação, ou mesmo rejeição das propostas de reforma⁶. Esse foco é compreensível uma vez que está de acordo com preocupações clássicas da ciência política, a saber, a questão do papel de grupos sociais na formação e formulação de políticas públicas; a problemática da autonomia do Estado na formulação destas políticas; os determinantes exógenos e endógenos do processo legislativo etc. O foco de análise clássico é, sem dúvida, adequado para a compreensão do processo de aprovação dos instrumentos legais das reformas. Ademais, em muitos casos, esta aprovação é suficiente para caracterizar o sucesso de uma transformação institucional ou político-econômica. Várias reformas da chamada “primeira geração” podem se encaixar neste caso, *e.g.*, reformas macroeconômicas, reformas tributárias e fiscais, construção de agências reguladoras autônomas⁷. No entanto, esta literatura é falha na medida em que não enfatiza a etapa da implementação das reformas. Pouco há que ajude na compreensão dos determinantes políticos endógenos da transformação do aparato administrativo do Estado na fase pós-transformação legal⁸. Quem são os principais opositores da implementação da transformação da máquina administrativa? Quem são os possíveis aliados? Como obter a cooperação e boa vontade dos gestores e servidores públicos na transformação institucional? Essas questões, todas do âmbito da implementação, são fundamentais para a “segunda geração” de reformas, especialmente no que concerne às áreas onde a prestação de serviços pelo

Estado é intensa em mão-de-obra⁹. Nestes casos, a aprovação de um estatuto legal de reforma é, em geral, apenas o começo da reforma propriamente dita. A razão para tal situação deve-se a diversos fatores relacionados à implementação de reformas nessas áreas¹⁰. Nesses casos, a obtenção da cooperação ativa dos servidores públicos na implementação da reforma administrativa é fundamental para o seu sucesso.

O artigo está dividido em quatro partes. Início com uma discussão da literatura sobre associativismo no setor público, com o objetivo de identificar padrões de interação e formas de organização das relações de trabalho neste setor, e o papel das EAs nos processos de reforma. Em seguida, analiso a organização das relações de trabalho no setor público brasileiro e apresento alguns dados básicos sobre o sindicalismo público no Brasil. Na terceira parte, realizo um estudo de caso sobre um processo de interlocução entre o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), extinto em janeiro de 1999, e o Fórum das Carreiras Típicas de Estado (FCTE). O foco neste caso específico permite tanto desvendar como ilustrar padrões típicos de interação entre autoridades do governo federal e representantes de EAs. Finalmente, sugiro algumas lições que podem ser extraídas deste estudo e algumas idéias para pesquisas posteriores.

2. Relações de trabalho no setor público: fatores estruturais, transformações recentes e lições para a reforma

Todo país, em diferentes momentos históricos, apresenta especificidades e particularidades que o diferenciam e o caracterizam *vis-à-vis* outros países e outros momentos. Mas, para cada conjunto de questões sócio-políticas há também uma série de fatores, elementos, tendências e estruturas que subjazem às particularidades nacionais e condicionam seu próprio desenvolvimento. Para entender o caso brasileiro há que diferenciar o que é específico do contexto nacional e o que se deve aos condicionantes estruturais das relações de trabalho no setor público. Essa seção objetiva, em primeiro lugar, tanto apontar os principais instrumentos analíticos e teóricos relevantes para análise das relações de trabalho e do sindicalismo no setor público, como explicitar os processos gerais que determinam as transformações recentes nestas relações. Em segundo lugar, visa mapear o estado das artes do conhecimento sobre estas relações, i.e., as principais questões e fatos acerca das relações de trabalho no setor público, e o que se sabe sobre as condições para a emergência de cooperação entre governo e EAs dos servidores públicos.

Dois conjuntos de variáveis são relevantes para a análise das relações trabalhistas no setor público, a saber, o contexto em que elas têm lugar e sua própria organização, incluindo os processos que as caracterizam. Esses conjuntos de fatores determinam em grande medida os parâmetros das negociações e, em parte, seus resultados¹¹. Os fatores contextuais mais importantes são econômicos e políticos. Na consideração destes fatores, é necessário fazermos uma distinção entre determinantes estruturais e situações históricas, i.e., conjunturas econômicas (*e.g.*, crescimento ou diminuição do Estado) e políticas (*e.g.*, coalizão no poder).

Organização e processo referem-se às formas organizacionais e aos mecanismos que caracterizam as interações entre os atores, por exemplo, canais de interlocução, grau de centralização, escopo da barganha, mecanismos de resolução de conflito etc. A organização e os processos que caracterizam as relações de trabalho no setor público, dependem em grande medida de sua regulamentação legal. No entanto, para o mesmo contexto legal podem ser encontrados variações organizacionais e processos de

negociação distintos, dependendo da formação histórica do Estado e das EAs. Devido à interligação de fatores estruturais e desenvolvimentos históricos, a elaboração e especificação destes dois conjuntos de variáveis implicam, necessariamente, uma abordagem ao mesmo tempo analítica e histórica, como será feito a seguir.

2.1. Contexto das relações de trabalho no setor público

Do ponto de vista econômico, as relações trabalhistas no setor público são estruturalmente caracterizadas como protegidas das determinações de mercado¹². Enquanto no setor privado os mercados de produtos e de trabalho impõem rigorosas restrições às atuações dos atores sindicais e empresariais, no setor público estas restrições são muito mais frouxas e longínquas. Há, obviamente, limites orçamentários mas mesmo esses não têm a força de restrições de mercado uma vez que o Estado, em geral, não encontra competidor direto e não corre o risco de “ter que fechar as portas”. Durante as décadas de 60 e 70, acreditava-se que a ausência de restrições econômicas imediatas não criaria condições para que os governos, especialmente os locais, resistissem aos movimentos por aumentos salariais no setor público. Se houvesse paralisação dos serviços públicos, o temor seria ainda maior, pois considerava-se que seria politicamente muito difícil que os administradores públicos pudessem resistir à pressão da população pela retomada da prestação desses serviços. Do ponto de vista do mercado de trabalho, os trabalhadores do setor público têm, tradicionalmente, gozado de uma situação protegida e/ou privilegiada frente aos trabalhadores do setor privado. Havia uma idéia generalizada de que o Estado deveria ser um empregador exemplar adiantando-se ao setor privado na aplicação dos direitos trabalhistas. Isto seria um meio de sinalizar, para o setor privado, formas de relações de trabalho mais avançadas do ponto de vista social.

A ausência de restrições econômicas imediatas e diretas aumenta a importância do contexto político na compreensão das relações de trabalho no setor público. Diferentemente do setor privado, estas relações têm uma natureza intrinsecamente política. Tal característica, porém, não advém simples e imediatamente do fato destas relações terem lugar dentro do Estado. O fundamental é que o sucesso das demandas trabalhistas no setor público depende do apelo aos eleitores e da defesa da expansão do Estado bem como de seu orçamento. Por isso, as EAs dos funcionários do Estado tendem a vocalizar suas demandas em termos mais gerais, defendendo tanto o aumento de recursos públicos como a expansão da intervenção e dos serviços do Estado, e não apenas medidas que beneficiem diretamente seus membros. Na verdade, o atendimento das demandas específicas dependem

da expansão do Estado e do aumento de seu orçamento¹³. O governo, por sua vez, tem que conciliar papéis e interesses nem sempre congruentes, tais como seu papel de empregador (com as preocupações inerentes), seu papel de autoridade responsável pela política econômica e monetária do país e seu papel como formulador de políticas, inclusive as que se referem às relações de trabalho, seja no setor público, seja no privado. Nesse sentido, por exemplo, objetivos políticos a serem perseguidos pelo empregador podem entrar em choque com a condução de políticas macroeconômicas¹⁴. Essa condição contribui para acentuar a natureza política das relações de trabalho no setor público, já que as questões puramente trabalhistas encontram-se imbricadas com outros objetivos políticos do governo.

Os condicionantes estruturais apontados acima ressaltam as diferenças entre as relações de trabalho nos setores público e privado. No entanto, as transformações políticas e econômicas das últimas décadas diminuíram gradativamente a importância da distinção analítica público *vs.* privado. As restrições orçamentárias, necessárias para o combate ao déficit fiscal, tornaram-se quase tão draconianas quanto as restrições de mercado. Politicamente, observou-se mundo afora maior consciência dos cidadãos e dos governos com os gastos públicos. Os símbolos desse movimento foram as revoltas contra impostos e as demandas por máquinas públicas enxutas e eficientes que tiveram lugar em diversos países, inclusive no Brasil. Não cabe aqui analisar detidamente as razões para essas transformações. É suficiente notar que este processo tem suas raízes na globalização financeira e na conseqüente necessidade do combate ao déficit público para a manutenção da saúde monetária e financeira de qualquer país, em um contexto globalizado. Há ainda uma concomitante mudança no plano teórico-ideológico: a perda de hegemonia do keynesianismo e sua substituição pela doutrina do equilíbrio fiscal como meta permanente.

Estas transformações econômicas e ideológicas reforçam e mudam a natureza política das relações de trabalho no setor público. Por um lado, fica mais evidente a interligação dos papéis do Estado: decisões em uma área (*e.g.*, política de pessoal) têm reflexos mais imediatos em outras (*e.g.*, metas fiscais restritivas)¹⁵. Essa condição impele o governo a promover reformas administrativas com o propósito de diminuir os custos de manutenção da máquina estatal e aumentar sua eficiência e eficácia. Por outro lado, a diminuição do Estado e os cortes orçamentários, acentuam a necessidade das EAs reforçarem a estrita defesa dos interesses de seus membros. De forma geral, essa defesa implica a manutenção do *status quo*, já que as mudanças podem representar perdas significativas. A política de reforma tem sido a moldura geral na qual vem se desenvolvendo as interações entre um movimento de servidores públicos, cada vez mais militante e mobilizado, e governos cada vez mais comprometidos com a transformação do setor público.

Uma das formas encontradas, internacionalmente, para responder a essas transformações, tem sido a privatização das relações de trabalho no setor público, i.e., a transposição de regulamentos típicos do setor privado para o público, especialmente a flexibilização na contratação e demissão de funcionários públicos, a adoção de remuneração variável e baseada no desempenho individual, e a negociação coletiva para a determinação das condições de trabalho e remuneração. No próximo item, analiso o impacto dessas transformações sobre a organização e os processos das relações de trabalho no setor público.

2.2. Relações de trabalho no setor público: organização e processos

As mudanças apontadas no item anterior impulsionaram uma série de transformações nas relações de trabalho no setor público. Tradicionalmente estas relações têm sido regidas por estatuto diverso do setor privado. O traço mais característico era a prevalência da doutrina da soberania do Estado, i.e., da prerrogativa da determinação unilateral pelo Estado das condições de remuneração e de trabalho dos servidores públicos. Nas últimas décadas, a doutrina da soberania do Estado tem sido substituída pela prática da consulta institucionalizada e da negociação coletiva. Como observa Edward Yemin,

“(...) a principal tendência, discernível neste século, é o abandono do conceito de governo como empregador soberano (...) a favor de abordagens mais consensuais nas quais se permite que as organizações de empregados públicos tenham um grau maior ou menor de voz. Uma tendência subsidiária caminha na direção de abordagens consensuais mais fracas para mais fortes (i.e., da mera consulta para a negociação coletiva). Uma terceira tendência, aponta para a substituição de formas informais de negociação coletiva por modalidades mais formais e legalmente organizadas¹⁶.”

A quase totalidade dos países da OCDE negocia com seus servidores públicos e/ou pratica alguma forma de consulta ou negociação coletiva institucionalizada para a determinação das condições de trabalho e remuneração. A Tabela 1 sumaria as principais características das relações de trabalho no setor público destes países.

Tabela 1: Principais características das relações trabalhistas no setor público dos países da OCDE

País	Características do processo de determinação das condições de trabalho e remuneração dos funcionários do setor público
Austrália	<ul style="list-style-type: none"> - negociação centralizada no plano federal até 1987 - introdução de negociação nos locais de trabalho a partir de 1987 - instituição de um fundo de produtividade para cada agência financiar melhorias nos salários e condições de trabalho (1/3 para o Ministério da Fazenda fazer ação equalizadora)
Áustria	<ul style="list-style-type: none"> - forte tradição de negociação entre governo e representantes sindicais - negociações têm lugar antes dos procedimentos legislativos para determinação da remuneração
Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> - servidores e empregados públicos sujeitos ao contrato coletivo; apenas alguns executivos seniores são contratados individualmente - consenso entre negociadores nos três níveis de governo, que geralmente resulta em negociação centralizada
Finlândia	<ul style="list-style-type: none"> - negociações em separado para servidores e empregados públicos até 1992 - a partir de 1992, progressivamente cada agência terá seu sistema de determinação de remuneração
França	<ul style="list-style-type: none"> - negociação coletiva centralizada resultando em recomendações para o governo, que pode não aceitá-las - para que as recomendações tenham efeito é necessário regulamentação ou decreto - na ausência de acordo, o governo estabelece unilateralmente a remuneração
Alemanha	<ul style="list-style-type: none"> - remuneração dos servidores públicos (<i>beamte</i>) estabelecida por lei - empregados sem a condição de servidor público, negociação coletiva, sem influência do governo central
Irlanda	<ul style="list-style-type: none"> - negociação centralizada entre governo e sete principais sindicatos de servidores e empregados públicos - arbitragem é utilizada para negociar aumentos para setores específicos
Itália	<ul style="list-style-type: none"> - reforma em 1993, “Contrato Público”; privatização dos contratos de trabalho exigindo que os empregadores adotem progressivamente contratos privados e abandonem a determinação legal de salários e condições de trabalho (exceto para forças armadas, polícia, servidores públicos de nível executivo, diplomatas, professores universitários e magistrados que têm sistema próprio) - negociação conduzida entre Agência Pública de Administração e Negociação e o sindicato mais representativo
Holanda	<ul style="list-style-type: none"> - negociação salarial centralizada até 1993, a partir desta data, conduzida em separado para 8 setores do governo - aposentadorias e pensões negociadas de forma centralizada para todo o serviço público, pelo Ministério do Interior
Nova Zelândia	<ul style="list-style-type: none"> - até 1991, negociação altamente centralizada e controlada pelos principais sindicatos e pelo <i>State Service Commission</i> - a partir de 1991, executivos chefes de departamentos individuais tornaram-se os empregadores
Espanha	<ul style="list-style-type: none"> - negociações centralizadas determinam os salários dos servidores públicos (exceto os servidores seniores)

País	Características do processo de determinação das condições de trabalho e remuneração dos funcionários do setor público
Estados Unidos	- remuneração excluída da negociação coletiva para a maioria dos servidores federais exceto Correios, desde 1971 - lei federal permite negociação coletiva sobre condições de trabalho
Suíça	- pagamento determinado por lei; não há negociação coletiva na administração federal, mas o governo costuma consultar representantes dos empregados antes de determinar a remuneração unilateralmente
Inglaterra	- desde 1996, departamentos e agências são responsáveis pela determinação do pagamento de seus empregados (para alguns setores como servidores públicos seniores, forças armadas, etc. o pagamento é determinado por um comitê independente) - negociação coletiva tem lugar anualmente
Turquia	- não há negociações, sendo a remuneração determinada unilateralmente pelo governo
Canadá	- negociação centralizada no plano federal - 17 unidades distintas de negociação
Suécia	- negociações em dois níveis: (1) centralizada — entre Agência Sueca para Empregados do Governo e os três sindicatos representantes dos servidores públicos, negociam salários e condições de trabalho (2) dentro de cada agência — entre gerentes públicos e representantes dos servidores, lidando com pagamentos individuais, condições e horário de trabalho.

Fonte: OECD, *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*, Paris, OECD, 1997.

Em contraposição, na maioria dos países em desenvolvimento e/ou emergentes, ainda prevalece a doutrina da determinação unilateral pelo Estado¹⁷.

Paralela ao processo de instituição da negociação coletiva, a tendência geral tem sido também o fim das restrições impeditivas da organização sindical no setor público. É importante notar, porém, que a institucionalização da negociação coletiva e o reconhecimento legal das entidades sindicais dos servidores públicos são duas questões distintas e, em certa medida, independentes. Como aponta Yemin,

“O reconhecimento das organizações de empregados públicos para propósitos de negociação coletiva é bastante diferente do reconhecimento da legalidade de tais organizações. Um Estado pode reconhecer a existência legal de sindicatos de empregados públicos sem aceitar negociar com ele, e muitos países (particularmente no mundo em desenvolvimento) estão nesta posição¹⁸.”

Embora a adoção da negociação coletiva implique o reconhecimento das associações sindicais dos servidores públicos, a legalização e o reconhecimento dessas associações não supõem a adoção e/ou institucionalização de uma política de negociação ou consulta. Na verdade, esta é a situação no Brasil, onde há o reconhecimento legal das associações e

sindicatos dos servidores públicos sem que exista uma política que institucionalize as relações entre o governo e essas organizações. Como diversas análises apontam, esse pode ser o pior dos mundos, já que proliferam EAs, mas sua atuação, papel e formas de relacionamento, e interação com o Estado não são regulamentadas.

A negociação coletiva no setor público é, em geral, mais limitada em escopo e sua regulação muito mais detalhada que no setor privado¹⁹. Mas fundamentalmente sua adoção, por mais restrita que seja, institucionaliza canais e procedimentos de negociação, aumentando a previsibilidade nas relações entre governos e sindicatos, e diminuindo a margem de arbítrio exercido por esses atores. Essa institucionalização adquire uma importância central nas relações de trabalho no setor público devido à natureza multilateral das negociações coletivas neste setor. Nas palavras de Kochan,

“Uma negociação multilateral é definida como um processo de negociação envolvendo mais de dois atores distintos, de tal maneira que não existe uma clara dicotomia entre as organizações de empregados e de administradores. Na linguagem da teoria dos jogos, os conceitos de negociação bilateral e multilateral correspondem, respectivamente, aos jogos com dois atores e com n-atores²⁰.”

Esta característica, decorrente da divisão de poderes do Estado, imprime lógica própria às negociações trabalhistas no setor público e determina estratégias de negociações diversas das que prevalecem na estrutura bilateral do setor privado²¹. A configuração estrutural permite e, na verdade, incentiva os atores envolvidos a evadir os termos da negociação direta e buscar aliança com outras forças políticas não diretamente envolvidas nas negociações. Do lado sindical, há uma constante busca de apoio e influência sobre o Legislativo para impor decisões e/ou mudar decisões tomadas no Executivo. Os negociadores do lado governamental podem sempre apelar para um poder decisório superior ao seu e para a transferência de responsabilidade nas decisões. Essa condição estrutural torna ainda mais premente a institucionalização de canais e procedimentos de negociação, com o intuito de tornar mais previsível as negociações trabalhistas no setor público.

A avaliação dos custos e benefícios da institucionalização da negociação no setor público deve considerar tanto os impactos diretamente econômicos (salários), como dimensões não diretamente relacionadas aos salários, tais como produtividade, qualidade dos serviços, influência sobre o processo político, custos do conflito (greves, paralisações etc.). As análises dos efeitos da adoção da negociação coletiva no setor público, infelizmente, não são conclusivas para a maioria das dimensões apontadas acima. Apenas no caso do que chamei de custo do conflito, as análises apontam uma conclusão mais

segura, i.e., a adoção de uma política institucionalizada de negociação diminui o número e a duração das greves. Nessa dimensão, como salientam alguns autores a pior política é não ter nenhuma política (*the worst policy is no policy at all*)²².

Quanto aos impactos políticos, algumas análises salientam que a institucionalização da negociação coletiva no setor público ameaça a democracia, pois propicia um canal privilegiado ao Estado para um grupo de interesse particular, i.e., os sindicatos dos servidores públicos. Dificilmente, argumentam os autores, haveria a formação de outros grupos de interesse fortes o suficiente para contrabalançar os sindicatos de servidores públicos, o que faria com que os governantes não pudessem resistir às pressões por aumentos salariais²³. Outras análises, no entanto, sustentam que a adoção da negociação coletiva no setor público tornaria mais transparente os acordos que muitas vezes têm lugar informalmente entre o governo e seus servidores, permitindo maior controle social e um exercício mais racional do Estado em seu papel de empregador. Nessa visão, outros grupos (consumidores, pais de alunos, usuários do sistema de saúde etc.) poderiam e deveriam ser representados na negociação, contrabalançando o peso dos sindicatos e até mesmo fortalecendo o processo democrático²⁴. *Prima facie*, a negociação coletiva pode ter estes dois impactos. A impossibilidade de determinar qual deles prevalece é menos uma questão teórica que empírica, i.e., é necessário a realização de mais pesquisas para se determinar as condições sob as quais um ou outro resultado tem lugar.

Com relação aos impactos diretamente econômicos, pode-se dizer que as previsões, correntes nas décadas de 60-70, de que os governantes não poderiam resistir às pressões por aumento, uma vez legalizada a ação sindical no serviço público, não se materializaram. Na verdade, seja no plano local, seja no plano nacional, as pressões por aumentos salariais não redundaram imediatamente em aumentos reais, o que demonstra que há várias formas dos governos se defenderem delas. Não há, portanto, evidências de que a atividade sindical e a negociação coletiva aumentem os gastos públicos. Estudos que avaliam os efeitos da negociação e da ação sindical sobre a qualidade dos serviços também concluem que não há uma causalidade única, i.e., não há teoricamente razões para se esperar que a institucionalização das entidades sindicais e a adoção da negociação coletiva impactem positiva ou negativamente sobre diversas dimensões da gestão dos serviços públicos. As respostas para essas questões são de natureza empírica e têm que ser avaliadas caso a caso. A única exceção a essa conclusão está no caso do impacto da adoção de políticas de negociação e reconhecimento das entidades sindicais do serviço público sobre o conflito trabalhista no setor público: há uma diminuição do tempo e do número de greves.

Os mecanismos de resolução de conflito são fundamentais na caracterização das formas e dos processos que determinam as relações de trabalho no setor público. Nos países em que os servidores públicos são regidos por estatuto legal, os conflitos individuais e coletivos são resolvidos por processo administrativo, no primeiro caso, e por decreto legal, no segundo. Processos administrativos são morosos e custosos. A determinação legal dos conflitos coletivos acentua a natureza política das relações trabalhistas no setor público, aumentando em muito o peso da disputa para os atores envolvidos. Portanto, há razões para a busca de alternativas não-estatutárias na regulação do conflito trabalhista no setor público.

Os principais mecanismos de resolução de conflito trabalhista são a mediação e a arbitragem (compulsória ou não). Existem diversas formas de atualização desses mecanismos, e acredito que não é necessário, neste trabalho, fazer uma discussão detalhada de seus efeitos e impactos. Para o propósito deste artigo, basta salientar as diferenças de resultados entre a existência institucionalizada de mecanismos de resolução de conflito e a sua inexistência, i.e., quando não há canais institucionalizados para resolução de disputas trabalhistas. O principal ganho com a adoção de políticas claras e bem definidas de resolução de conflito é a diminuição de greves e paralisações como instrumento de pressão. Conforme salienta Córdova,

“deficiências na máquina de consulta e negociação [caracterizam as relações de trabalho no setor público em diversos países] (...) organizações não são consultadas sobre importantes decisões acerca dos termos e condições de trabalho e não tem outra forma de expressar suas opiniões a não ser através de greves²⁵.”

A existência de formas institucionalizadas de negociação entre o governo e seus servidores contribui para que as greves sejam menos frequentes e menos duradouras²⁶.

O grau de centralização e de descentralização das negociações pode ser um fator importante na determinação dos resultados da negociação entre governo e sindicatos. Teoricamente, espera-se que uma maior centralização das negociações facilite a coordenação entre os diversos atores e a implementação das decisões alcançadas. Do ponto de vista das EAs, a centralização aumenta sua força de barganha ao evitar os efeitos da fragmentação de interesses em diversas negociações isoladas. Do ponto de vista do governo, a existência de um interlocutor com representação abrangente favorece a implementação dos resultados e sua própria negociação, embora aumente a força e a unidade dos servidores. Inversamente, a descentralização dificultaria a coordenação necessária para obtenção de êxitos sindicais e governamentais.

Não há muitos estudos focalizando o impacto do grau de centralização das negociações sobre objetivos e dimensões da negociação trabalhista e da gestão de pessoal no setor público. O principal deles é o estudo da OCDE sobre remuneração no setor público, já referido anteriormente. Este estudo conclui que países com sistema de determinação de remuneração descentralizado têm experimentado um crescimento menor da folha de pagamentos que os países que têm um sistema centralizado. Na verdade, o estudo aponta que a organização deste sistema tem até mesmo um efeito sobre a folha de pagamentos, que é um pouco maior do que o próprio volume do emprego público²⁷.

O nível de sindicalização é um elemento importante na configuração das relações de trabalho no setor público. A densidade sindical (percentagem de filiados em relação ao total da categoria ou setor) é um indicador da representatividade dos sindicatos e de sua força política. Quanto maior a densidade, maior a representatividade e, *ceteris paribus*, a força política dos sindicatos. A taxa de sindicalização no setor público é, em todos os países, maior que a do setor privado. A Tabela 2 apresenta esta informação para países selecionados:

Tabela 2: Taxa de sindicalização em países selecionados
(em porcentagem)²⁸

País	Taxa de sindicalização (1988)			Cobertura dos acordos coletivos (1990)		
	Público	Privado	Razão	Público	Privado	Razão
EUA	37	13	2.85	43	13	3.31
Outros Avançados	63	39	1.62	89	61	1.46
Canadá	63	28	2.25	80	31	2.58
Japão	56	23	2.43	(25)		
Austrália	68	32	2.13	98	72	1.36
Nova Zelândia	80	42	1.90	94	55	1.71
Áustria	57	41	1.39	(98)		
Dinamarca	70	72	.97	—		
Finlândia	86	65	1.32	100	66	1.52
França	26	8	3.25	(92)		
Alemanha	45	30	1.50	59	88	1.49
Itália	54	32	1.69	—		
Luxemburgo	74	43	1.82	—		
Holanda	49	20	2.45	(71)		
Noruega	75	41	1.83	97	62	1.56
Suécia	81	81	1.00	100	72	1.39
Suiça	71	22	3.23	(53)		
Reino Unido	55	38	1.45	78	40	1.95

Fonte: Freeman, 1996.

Ao lado da taxa de sindicalização é importante atentar para a natureza da militância do movimento associativo no setor público. É claro que há importantes variações nacionais a esse respeito, mas é possível se discernir uma tendência geral, presente em quase todos os países. As elevadas taxas de sindicalização apontadas acima, são produto de desenvolvimentos recentes, nas décadas de 60 e 70. Neste período, as organizações sindicais do setor público não apenas começaram a se multiplicar, mas sofreram uma grande mudança na sua forma de atuação. De um modo geral, as EAs dos servidores públicos começaram a adquirir um caráter mais reivindicativo e a enfatizar mais a atividade sindical, abandonando sua tradicional forma de atuação baseada na ajuda mútua, assistencial e recreação.

A principal razão apontada para o aumento do grau de organização sindical do setor público é o enorme crescimento dos serviços e empregos públicos nos últimos 50 anos. Isto se deve ao enfrentamento de problemas sociais que aumentam a intervenção e a amplitude da ação governamental com o conseqüente aumento de demanda da população por serviços gratuitos, e à propensão da sociedade, no pós-guerra, de conceder ao Estado maior papel de intervenção na economia. De fato, como observa Kochan ao analisar o caso americano, a primeira onda de negociações coletivas no setor público está relacionada com e condicionada (favoravelmente para os servidores públicos) pelo aumento do Estado²⁹. Alguma importância é atribuída também ao fenômeno da burocratização, com a padronização das tarefas e racionalização da carreira. Para Nisbet, por exemplo, a racionalização e a burocratização enfraquecem o clientelismo e o protecionismo que, em todos os países, haviam caracterizado o serviço público abrindo caminho para a atuação sindical. Os sindicatos transformam-se no substituto funcional do sistema de patronato que já não mais garante segurança e proteção aos funcionários³⁰.

O aumento da militância e a mudança de caráter das associações dos servidores públicos³¹, têm sido, de uma forma geral, atribuídos a reações dos sindicatos à gradativa perda de *status* de diversas funções do Estado, particularmente em vista de processos de ajuste e restrições fiscais, desde o início da década de 80³². Outros fatores, tais como complacência dos gerentes públicos e políticos para com os movimentos dos funcionários, dinâmicas do movimento social urbano, situação trabalhista mais protegida dos funcionários públicos, enfraquecimento da teoria da soberania unilateral do Estado na determinação das condições de trabalho, também têm sido apontados como fatores explicativos dessas mudanças³³.

A criação e os processos de metamorfose das associações dos servidores públicos são muito bem ilustradas por alguns estudos de caso de organizações específicas. Um aspecto a chamar a atenção, quando

observamos estudos de caso sobre sindicatos específicos³⁴, é que se todas as razões estruturais apontadas acima são necessárias para explicar o *boom* de organização no agregado, elas não são suficientes para dar conta deste processo. O papel de empreendedores sociais ou mesmo sindicais é fundamental para se ter uma idéia mais precisa deste processo. Portanto, é fundamental ir além das tendências gerais e conhecer os fatores específicos que determinam a natureza da militância em cada caso.

O aumento da militância e seu caráter aguerrido pode ser aferido pela tendência universal de aumento das greves no setor público nos anos 80 e 90³⁵. A mudança de valores dos servidores públicos, a gradual erosão das vantagens trabalhistas do serviço público, especialmente no período mais recente, são as principais razões apontadas para esse aumento de greves³⁶. As reações às reformas administrativas são importantes elementos para a explicação do aumento das greves. A estratégia dos atores sociais face a essa reforma é analisada a seguir.

Nos anos recentes, tem se notado um acentuado aumento das greves no setor público nos países europeus em resposta às tentativas de reforma do setor público³⁷. Ferner³⁸ sugere que apesar do conflito ser inerente ao processo de reforma, sua condução, com fervor ideológico, aumenta a taxa de conflito com os setores trabalhistas. Na opinião deste autor e de Beaumont, a Grã-Bretanha é um caso excepcional de reforma no contexto europeu pois a reforma do Estado foi um projeto ideologicamente impulsionado e, conseqüentemente, apresenta maior taxa de conflito com os sindicatos que em outros da Europa, onde

“(...) a modernização do Estado tem sido pragmática, gradualista e obtida com a participação do trabalho e não contra ele. Em geral este processo tem lugar concomitantemente à consolidação de instituições pluralistas de relações de trabalho dentro do Estado³⁹.”

No entanto, como já notei anteriormente, não se encontram análises detalhadas sobre a participação dos sindicatos dos funcionários públicos nos processos de negociação das reformas administrativas e as razões que determinaram o sucesso destas negociações. Defino sucesso como a implementação dos objetivos e metas da reforma administrativa — atingindo maior eficiência e menor custo na gestão pública — e a emergência de um processo de negociação e/ou cooperação institucionalizados. Esses dois componentes do sucesso estão relacionados pois, como já argumentei, sucesso nos resultados implica determinadas formas de interação. Inversamente, o fracasso seria caracterizado pela imposição unilateral de políticas e a quebra de processos de negociação, que pode tanto elevar a taxa aberta de conflito trabalhista como criar situação impossibilitando qualquer interlocução entre os atores⁴⁰.

De uma forma geral, os trabalhos que analisam os sindicatos e a reforma administrativa consideram esta reforma como um dado, i.e., a estudam apenas a partir da promulgação. Alguns trabalhos adotam o ponto de vista dos sindicatos, e se concentram nos desafios que as reformas apresentam para estas organizações e suas respostas respectivas. Fairbrother (1994) e Miller (1996), por exemplo, analisam a reação dos sindicatos ingleses à reforma. No contexto deste artigo, não interessa entrar em detalhes sobre esse tipo de análise já que não é o foco central de preocupação.

O interesse maior reside nas análises que focalizam as interações entre administradores públicos e sindicatos, em processos de efetiva reforma e/ou transformação institucional, i.e., pós-promulgação da reforma. Nesta análise é necessário levar-se em conta as estratégias e ações dos políticos e administradores públicos, por um lado, e das entidades sindicais, por outro. Assim, não se pode analisar isoladamente a ação de cada um desses atores. Com esse pressuposto, sistematizo a seguir as estratégias dos atores e seus impactos esperados.

Conforme sugerem Belman *et al.*, do ponto de vista do governo, há duas grandes estratégias: (a) uma centrada no corte de custo, enfatizando a redução de custo via dispensa de funcionários, privatização e terceirização; (b) outra que enfatiza o trabalho enquanto custo mas como recurso, um ativo que pode ser mobilizado e envolvido no processo e nas decisões de cortar os custos. Se a opção for a segunda estratégia, ainda há a questão da conveniência de se buscar a participação dos sindicatos nas negociações ou de tentar neutralizá-los/isolá-los pela adoção de técnicas gerências participativas, que buscam fomentar a adesão individual dos trabalhadores em detrimento de suas representações coletivas. Já foi crença corrente — baseada em análises do setor privado — que locais de trabalho sindicalizados, ou a atuação dos sindicatos nos locais de trabalho, dificultavam a administração de recursos humanos adequada aos novos modelos produtivos: produção mais flexível, trabalho em equipe, envolvimento dos trabalhadores etc. No entanto, nas análises mais recentes prevalece a visão de que a inclusão dos sindicatos nos processos de reestruturação administrativa e gerencial das empresas tem conseqüências benéficas para os objetivos gerenciais, tanto no setor público como no privado⁴¹.

Do ponto de vista dos sindicatos, as decisões estratégicas são: (a) seguir uma rota mais cooperativa; (b) persistir no padrão tradicional mais conflitivo. Em ambos os casos, os sindicatos tentarão influenciar o processo político visando obter maiores benefícios. Isso é da própria natureza multilateral das relações trabalhistas no setor público. Vários fatores ajudam na determinação da rota que uma organização sindical seguirá. O setor e/ou área têm uma grande influência. Setores com maior poder de pressão — que prestam serviços essenciais e que não possuem substituto

no setor privado — têm incentivos para adotar um padrão mais conflitivo com vistas a capitalizar o poder que sua posição no aparelho de Estado lhe confere. O impacto da reforma sobre o setor é também uma variável importante. É de se esperar que setores que seriam fortalecidos pela reforma adotem uma posição mais cooperativa, enquanto aqueles que seriam enfraquecidos (diminuição de quadros, terceirização de suas funções) assumam uma postura mais conflitiva. A história da mobilização sindical e o processo de construção e formação dos sindicatos são também fatores importantes e fornecem elementos-chave para a compreensão da ideologia e alianças dos sindicatos. Por fim, está obviamente a estratégia adotada pelo governo para promover a reforma. Em uma interação, sempre se responde às ações dos outros atores.

As estratégias adotadas por cada um dos atores tem o potencial de não apenas suscitar respostas específicas do outro ator, como também gerar padrões de interação que tendem à estabilidade ou à mudança⁴². Assim, se o governo adota uma atitude de “cortar custo a todo custo”, incluindo custos com pessoal, a resposta mais provável dos sindicatos será o confronto. A principal razão para isso é que os sindicatos raramente negociam para promover dispensa de pessoal. A combinação dessas duas estratégias tende a gerar e a reproduzir uma relação conflitiva já que o custo político e econômico de mudança unilateral de estratégia é muito arriscado e alto. Se, inversamente, o governo adotar uma política de valorização do trabalho enquanto um recurso, e convocar as organizações sindicais a participar da definição de como e onde reduzir os custos e aumentar a eficiência da administração pública, o resultado esperado já será outro. Mesmo que as lideranças sindicais estejam política e ideologicamente motivadas a manter o confronto, ao menos a longo prazo, os sindicatos serão forçados a uma atitude cooperativa. A principal razão para isso é que os membros do sindicato pressionarão a liderança a aceitar os benefícios de uma política de cooperação ou simplesmente abandonarão a liderança e aderirão à política de forma individual. Essa configuração tende a ser estável e gerar interação continuada já que beneficiaria todos os atores envolvidos.

As configurações instáveis e improváveis emergem quando há dissonância entre as estratégias adotadas. Caso o governo adote uma política de “cortar custos a todo custo”, apenas sindicatos pelegos poderão adotar a estratégia da cooperação. Neste caso a configuração seria instável, pois é muito provável a emergência de grupos de oposição sindical que capitalizariam as insatisfações com a cooperação da liderança. Finalmente, se o governo adota uma estratégia de valorização do trabalho, as lideranças sindicais têm muita dificuldade em adotar e manter uma política de confronto, por razões já mencionadas. A Tabela 3 sintetiza as observações realizadas.

Tabela 3: Estratégias dos atores na reforma administrativa e seus resultados (sucesso na obtenção da redução de custo e aumento de eficiência)

Estratégias Governo Sindicatos →	Cortar custos a todo custo	Trabalho como ativo, recurso
Confronto	Provável, estável — sucesso duvidoso	Improvável, instável — sucesso muito duvidoso
Cooperação	Improvável, instável — sucesso duvidoso	Provável, estável — sucesso garantido

Com relação aos resultados da adoção dessas diferentes estratégias — resultados medidos em termos do aumento da eficiência, diminuição dos custos e cooperação entre os atores — apenas uma configuração apresenta sucesso garantido⁴³. A imposição da reforma (configurações da primeira coluna) pode sugerir sucesso quando, na verdade, pode estar ocorrendo uma resistência quase imperceptível à nova ordem⁴⁴. A configuração presente na célula superior da segunda coluna, implicaria uma tal perda de autoridade da administração pública, caso perseguida mesmo em face da atitude de confronto das entidades sindicais, que o sucesso da reforma só seria concebível em caso de auto-gestão dos funcionários. A configuração restante, no entanto, produz sucesso quase garantido já que ambos os atores estarão empenhados na busca de soluções que, preservando seus interesses divergentes, atinjam o interesse social (eficiência e menor custo) com a menor perda possível para cada uma das partes.

Os estudos empíricos que examinaram a emergência de cooperação entre políticos, administradores e sindicatos de servidores públicos, visando a reforma de agências públicas, confirmam a análise acima. Os principais trabalhos nesse sentido são: Federal Quality Institute (1994), Farquhar (1996), Verma e Cutcher-Gershenfeld (1996) e Suntrup e Barnum (1997). Essas análises são unânimes ao apontar os seguintes fatores como fundamentais para o sucesso da transformação institucional de organizações do setor público e para a emergência de cooperação entre administradores públicos e sindicatos⁴⁵ (condição necessária, embora não suficiente para o sucesso da transformação institucional):

a) Condição contextual

- situação de crise: esta condição facilita;
- a identificação de um interesse comum (tanto administradores públicos como sindicatos têm interesse na superação da crise);
- a identificação de um inimigo comum (a causa da crise);

- a emergência de uma consciência da interdependência: as partes não concebem nenhuma alternativa melhor que a cooperação ou a exploração de áreas comuns de interesse.

b) Condições institucionais

- criação de novas estruturas em combinação com novos processos decisórios: estruturas que complementem as já existentes e que envolvam o sindicato nas decisões (*union-management committees*);
- provisão meios de sustentação para as novas estruturas e instituições: recursos financeiros, treinamento para negociação, troca ampla e franca de informações.

Essas condições são fundamentais para a continuidade da interlocução e para a construção de confiança entre os atores. Cooperação depende de confiança e sua construção é demorada; requer um processo de negociação continuado que persista mesmo após alguns fracassos iniciais. Por isso, a decisão pela cooperação exige algumas atitudes e compromissos políticos dos atores.

c) Fatores políticos

- compromisso das principais autoridades governamentais e sindicais com a cooperação;
- compromisso expresso formal e publicamente;
- o primeiro passo é dado, em geral, pela administração⁴⁶;
- adoção de uma atitude pragmática, não ideológica, nas negociações⁴⁷;
- entender a cooperação como um meio para se atingir um fim, não um fim em si mesmo.

A existência dessas condições e a adoção desses compromissos e atitudes por si só não garantem nem a realização dos objetivos da reforma, nem a emergência de um processo cooperativo. Mas, sem dúvida, na ausência dessa constelação de condições e fatores, o sucesso de transformações institucionais no setor público é dificilmente assegurado. Na seção 4, onde será analisado um caso de interlocução entre o governo e EAs dos servidores públicos, veremos como estes fatores e estratégias influenciaram/afetaram as negociações que tiveram lugar.

3. Organização e padrões das relações de trabalho no setor público federal brasileiro

Esta seção visa apresentar algumas informações básicas sobre a organização sindical no setor público brasileiro, com o propósito de apontar suas especificidades e seus traços comuns *vis-à-vis* outros países e tendências gerais examinadas na seção anterior.

Não há legislação específica regulando as negociações entre o Estado e seus servidores no Brasil. As relações de trabalho no setor público federal — com exceção das empresas públicas — enquadram-se no regime estatutário, i.e., há uma adesão dos funcionários à lei que regulamenta o serviço público e não uma contratação coletiva entre os sindicatos e o Estado. Não existe regulamentação de mecanismos para resolução de disputas, sejam individuais, sejam coletivas⁴⁸. Essas disputas são resolvidas por processos administrativos e pela promulgação unilateral de leis e decretos pelo governo. Ainda prevalece na lei, embora mitigada na prática, a teoria da determinação unilateral pelo Estado das condições de trabalho e remuneração no setor público.

De acordo com determinação constitucional, a existência e a legitimidade dos sindicatos e associações dos servidores públicos são reconhecidas⁴⁹. No entanto, não há nenhuma norma legal obrigando o governo a negociar com as EAs do setor público, diferentemente da regra existente no setor privado. Há, portanto, o direito à associação sindical, sem a garantia da negociação coletiva. O direito de greve — também garantia constitucional — foi considerado pelas cortes superiores um direito de eficácia contida, ou seja, não produz efeitos enquanto não for regulamentado. Segundo me consta, esse direito ainda não foi regulamentado (março, 1999). Na prática, porém, como em muitos outros países, o governo federal tem negociado com as EAs dos servidores públicos, seja porque é forçado a isso por pressão política, seja por iniciativa própria. As EAs também têm liderado greves, independentemente do entendimento legal permitir definir *a priori* todas as greves do setor público como ilegais. É evidente que a questão é antes política que legal. Essa situação, porém, denota o baixo grau de institucionalização das relações trabalhistas no setor público brasileiro e a decorrente imprevisibilidade que caracteriza essas relações. Quando haverá negociação? Qual o escopo da

negociação, i.e., que pontos podem ser negociados? Essa situação aumenta, por um lado, a margem de arbítrio dos administradores públicos, e permite que suas atitudes face aos servidores públicos e suas EAs dependam de seus interesses políticos e da constelação de alianças que os sustentam. Por outro lado, essa indeterminação faz com que diferentes setores do funcionalismo público tenham tratamento diferente, dependendo de sua força no aparelho do Estado (ocupações estratégicas vs. outras), apesar do estatuto que rege a todos ser o mesmo. Sem dúvida, essa indeterminação legal e a clara disjunção entre o fato e a norma tornam as relações de trabalho no setor público bastante instáveis.

Do ponto de vista econômico, as duas últimas décadas têm sido marcadas pela persistente crise do Estado brasileiro: crise financeira, crise econômica e crise fiscal. Esse contexto de múltiplas crises limita e condiciona as estratégias dos atores. Por um lado, os governos têm buscado enfatizar a necessidade do equilíbrio fiscal e do ajuste das contas públicas, com reflexos imediatos nas políticas de pessoal e salarial do setor público. Por outro lado, as EAs se esforçam para manter os níveis de emprego e salário. Sem dúvida, esse contexto não favorece a construção de uma relação cooperativa entre os atores. De certa forma, sua estrutura é a de um jogo de soma zero, onde para que um dos jogadores atinja seus objetivos, o outro tem que perder. Não é claro se todo processo de reforma administrativa implica essa estrutura de soma zero. No entanto, no Brasil, essa não só tem sido a percepção generalizada, tanto no governo, como nos setores sindicais, como é também reforçada pelos dados que demonstram que o número de servidores do Estado tem diminuído nos últimos dez anos:

Tabela 4: Evolução do quantitativo de servidores civis da União

Ano	Civis do Poder Executivo	Civis do Poder Executivo + Empregados das Estatais
1988	705.548	--
1989	712.740	1.488.608
1990	628.305	1.312.682
1991	598.375	1.238.817
1992	620.870	1.261.037
1993	592.898	1.236.538
1994	583.020	1.216.058
1995	567.689	1.140.711
1996	554.736	1.068.063
1997	531.725	994.805
1998	516.241	--

Fonte: BEP, Mare, Dez. 1998.

É evidente que essa diminuição do quantitativo de servidores públicos, enquanto meta da reforma, impõe uma estrutura de soma zero. A consecução de um objetivo do governo, traduzida na diminuição do custo com a folha de pagamentos buscada pela redução do número de funcionários, implica uma perda de base para os sindicatos.

Do ponto de vista político, as interações entre o governo e as EAs dos servidores públicos, nas últimas duas décadas, têm tido lugar no contexto da redemocratização do País, da transição para a democracia e de sua consolidação. Esse contexto impacta duplamente sobre essas relações. Por um lado, os governos buscavam estabelecer uma nova institucionalização e legitimidade. A política para os servidores públicos era parte integral desse processo e variava entre uma condescendência populista (característica dos tempos de alta inflação) até uma política de “terra arrasada”, do governo Collor. Por outro lado, a própria construção da identidade das EAs dos servidores públicos se politiza fortemente. Isso ocorre já na origem da constituição da maior parte das entidades de servidores públicos, quando a luta específica por salários e melhoria de condições de trabalho adquirem uma conotação política, no sentido mais amplo de luta pela democracia e não apenas no sentido mais restrito, especificado anteriormente. Existe também a necessidade das novas lideranças sindicais se diferenciarem dos antigos representantes associativos, que adotavam uma postura menos reivindicativa e combativa de interação com o governo⁵⁰. Esta conjuntura política marca fortemente a identidade das EAs dos servidores públicos, especialmente os sindicatos, que apenas após 1988 podem se constituir legalmente.

O fato do sindicalismo no serviço público brasileiro contemporâneo ter se constituído na confluência de conjunturas difíceis, i.e., ter surgido no contexto da transição democrática que, por sua vez, ocorre em um momento de acentuada crise fiscal e financeira do Estado, sem dúvida, determina um caráter mais militante a esses sindicatos. Ao mesmo tempo, essa situação impõe um foco nos interesses particulares, corporativos das categorias, na tentativa de manter as condições anteriores à crise econômica, e fornece uma acentuada conotação política aos movimentos sindicais, ao inserí-los na luta pela democracia.

É nesse contexto político e econômico que surge o sindicalismo no setor público brasileiro e sua transformação de um movimento associativo, mutualista, em movimento sindical, reivindicativo. Há poucas referências às razões específicas do surgimento e transformações nas formas de atuação dos sindicatos e associações de servidores públicos. As razões gerais apontadas acima, para explicar este movimento em outros contextos nacionais, também são arroladas para o caso brasileiro. Rodrigues (1992) e Nogueira (1998), por exemplo, entendem o sindicalismo no setor público

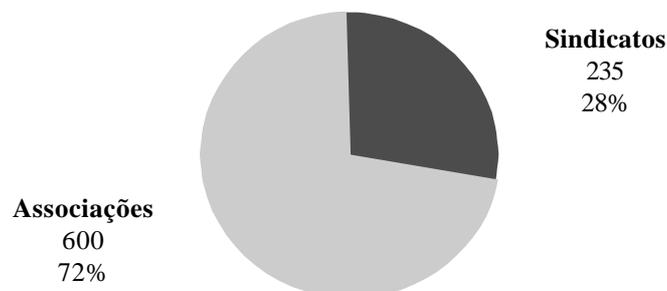
como parte do movimento mais amplo de organização e mobilização da classe média no Brasil sem, no entanto, atentar para suas especificidades⁵¹. No caso brasileiro, não foi possível encontrar nenhum estudo mais detalhado sobre casos de construção institucional de sindicatos do setor público.

O caráter militante do sindicalismo do setor público pode se aferido pela alta ocorrência de greves na década de 80. Estudos sobre as greves no serviço público preocupam-se em contabilizar sua ocorrência, duração e o grau de adesão dos funcionários⁵². Há, no entanto, sugestões de que a longa duração das greves, uma característica do movimento sindical dos servidores públicos brasileiros, está relacionada à inexistência de um canal institucionalizado de negociações, o que, entre outras conseqüências, faz com que o movimento adquira uma dimensão política maior do que a de um conflito trabalhista no setor público.

Como é a organização das EAs no setor público federal brasileiro? Literalmente, não há nenhum estudo sistemático sobre como é esta organização. Dados básicos, tais como o número de EAs e sua distribuição territorial, o tipo e abrangência da representação destas organizações, o número de filiados e sua distribuição territorial e por órgãos da administração federal, suas finanças etc. são totalmente desconhecidos. Apresento, a seguir, estas informações básicas e aponto algumas de suas implicações e/ou conseqüências para as interações entre sindicatos e governo.

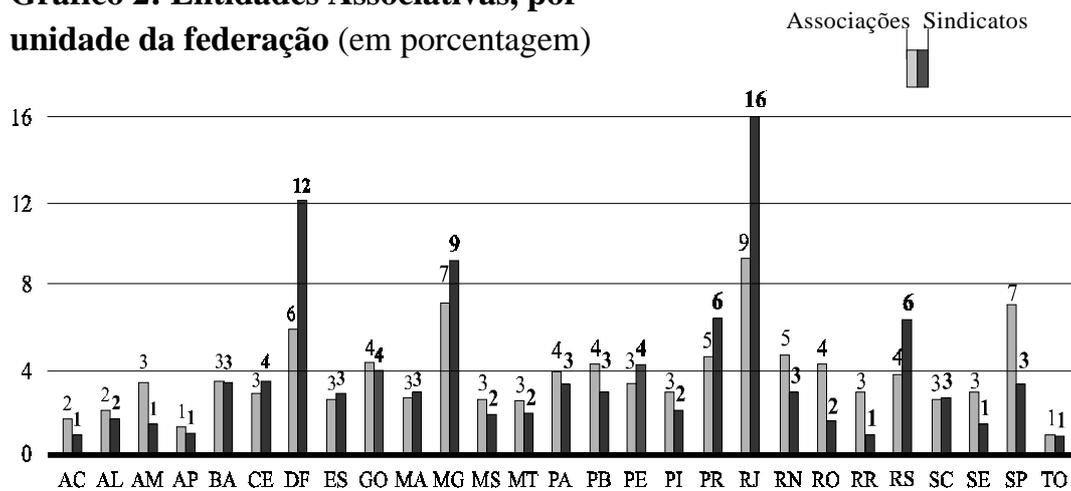
O Gráfico 1 apresenta o total de EAs no setor federal e o seu tipo, sindicato ou associação. Como pode ser observado, das 835 EAs dos servidores públicos, mais de 70% são associações. Isso deve-se ao fato de que a criação de sindicatos de servidores públicos foi permitida apenas a partir da Constituição de 1998. Considerando-se que sua existência legal só tem 10 anos, pode-se dizer que há um grande florescimento de sindicatos no setor público federal.

Gráfico 1: Associativismo no serviço público federal, por tipo de entidade associativa – 1998



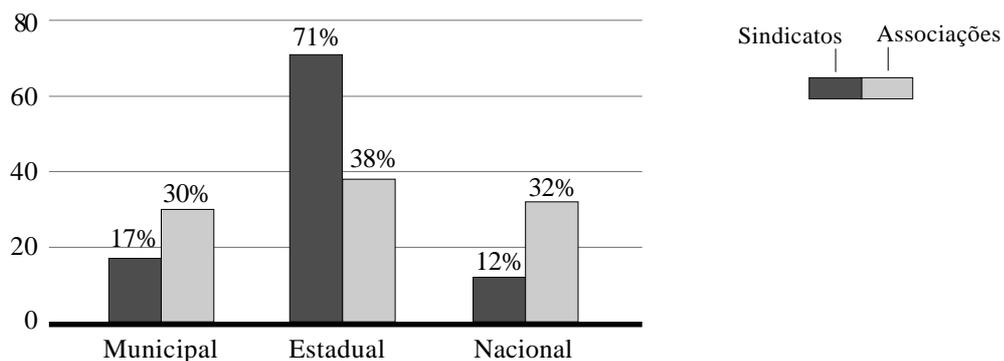
O Gráfico 2 mostra a distribuição das EAs por unidades da federação. Pode-se notar que a concentração de EAs encontra-se no RJ e no DF, onde também está o maior número de servidores públicos.

Gráfico 2: Entidades Associativas, por unidade da federação (em porcentagem)



A organização da representação sindical no setor público brasileiro é bastante diferente da encontrada no setor privado. Enquanto neste último setor, a maior parte dos sindicatos tem base municipal,⁵³ no setor público, apenas 16% são municipais. Prevalece no setor público federal os sindicatos de âmbito estadual. Muitos destes sindicatos estaduais são filiados a federações setoriais organizadas em nível nacional. Os dados evidenciam que a fragmentação da representação no setor público é muito menor que no setor privado. Esta estrutura tem o potencial de facilitar a formação de interlocutores mais representativos e abrangentes para as negociações com o governo.

Gráfico 3: Sindicatos e associações, por abrangência da representação (em porcentagem)



Os gráficos a seguir apresentam informações sobre a distribuição dos sindicatos e das associações, por número de filiados. As EAs estão divididas em três categorias. Primeiro, estão agrupadas as associações. Do ponto de vista legal, o que diferencia estas organizações dos sindicatos é que os últimos têm o direito de representação judicial de seus filiados. A prática política de muitas associações se assemelha à de sindicatos, i.e., focaliza reivindicações trabalhistas, embora parece que ainda prevalece entre essas entidades uma atuação assistencialista, mutualista e recreativa⁵⁴.

O rótulo sindicatos setoriais/categorias engloba sindicatos que representam setores ou áreas da administração federal (e.g., trabalhadores da Previdência, trabalhadores da Saúde) e categorias profissionais específicas (e. g., técnicos do Tesouro Nacional, fiscais do Trabalho). Finalmente, os sindicatos gerais procuram representar todos os servidores públicos federais sem distinção de área/setor ou categoria.

Gráfico 4: Associações, por número de filiados (em porcentagem)

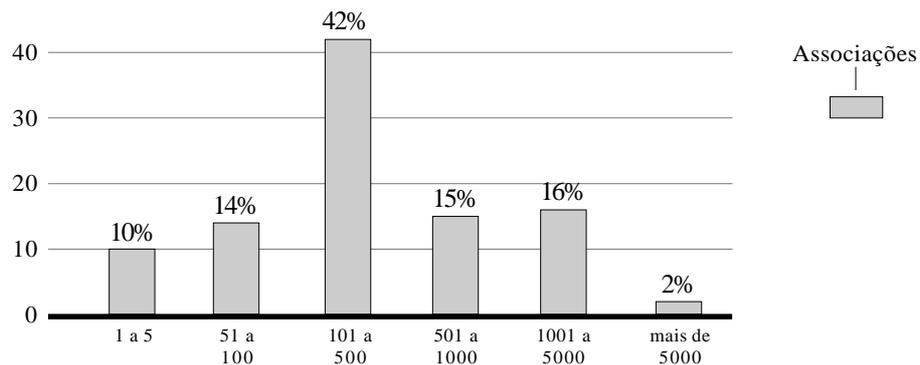


Gráfico 5: Sindicatos setoriais/categorias, por número de filiados (em porcentagem)

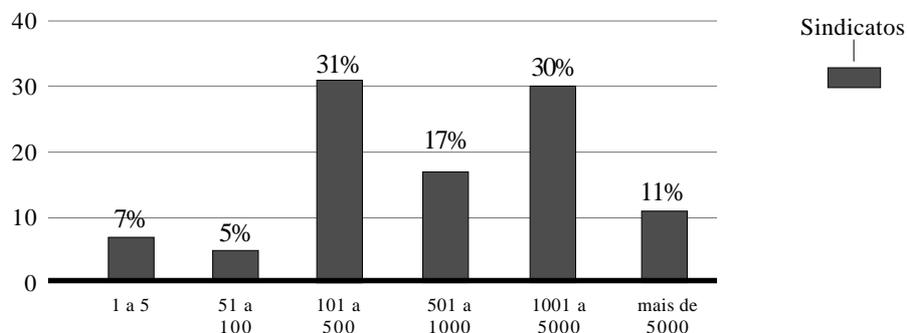
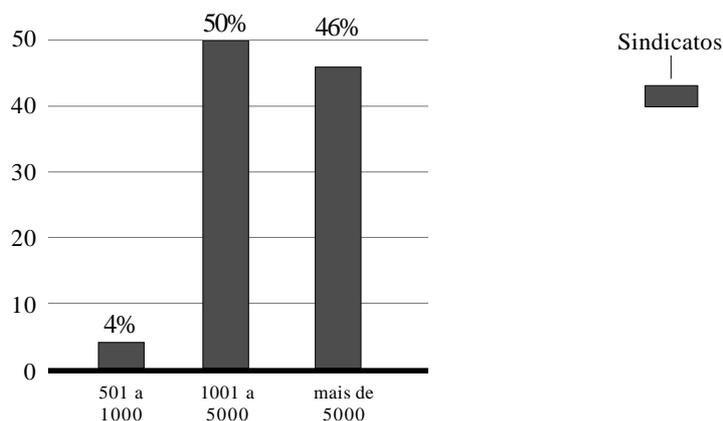


Gráfico 6: Sindicatos gerais por número de filiados (em porcentagem)



Os gráficos acima indicam uma grande diversidade entre as EAs quanto ao total de filiados. Os sindicatos gerais têm, em sua maioria, mais filiados por sindicato que os outros dois tipos de entidades. Nesse aspecto, seria interessante obter informações sobre a densidade sindical — porcentagem de filiados em relação aos membros em potencial — para verificar a correspondência entre o tamanho das entidades e sua representatividade. Infelizmente, a manipulação dos dados não permite a obtenção dessa informação.

A Tabela 5 apresenta o total de servidores públicos filiados a sindicatos no País.

Tabela 5: Número de vínculos dos filiados a algum tipo de EAs⁵⁵

Período: Setembro 1998

Vínculos	Ativos	Aposentados	Inst. Pens.	Total Vínculos	Total Indivíduos
com 1	267.388	185.366	1.354	454.108	454.108
com 2	112.233	73.986	120	372.678	186.339
com 3	18.838	18.030	14	110.646	36.882
com 4	2.865	4.633	1	29.996	7.499
com 5	488	1.445	0	9.665	1.933
com 6	57	373	0	2.580	430
com 7	4	99	0	721	103
com 8	2	31	0	264	33
com 9	0	2	0	18	2
mais de 9	0	30	0	270	30
Total	401.875	283.995	1.489	980.946	687.359

Em setembro de 1998, havia 518.870 servidores públicos civis no Poder Executivo federal, o que resulta uma taxa de sindicalização (inclui sindicatos e associações) da ordem de 77,5%. Neste mesmo mês, havia 392.228 servidores aposentados: logo, a taxa de sindicalização entre os aposentados é de 72,4%. O Brasil apresenta uma taxa de sindicalização no setor público muito semelhante àquela apresentada por países desenvolvidos.⁵⁶ No entanto, não foi possível obter dados comparativos desagregando a informação pelas categorias de funcionários ativos e aposentados.

O número de vínculos (filiação) pode ser desagregado por tipo de EAs. As três tabelas que se seguem apresentam essa informação.

Tabela 6: Número de vínculos dos filiados a sindicatos de categorias

Vínculos	Ativos	Aposentados	Inst. Pens.	Total Vínculos	Total Indivíduos
com 1	237.799	132.972	568	371.339	371.339
com 2	5.082	3.355	7	16.888	8.444
com 3	49	46	-	285	95
Total	242.930	136.373	575	388.512	379.878

Tabela 7: Número de vínculos dos filiados a sindicatos gerais

Vínculos	Ativos	Aposentados	Inst. Pens.	Total Vínculos	Total Indivíduos
com 1	100.996	77.403	387	178.786	178.786
com 2	993	508	2	3.006	1.503
com 3	3	4	-	21	7
Total	101.992	77.915	389	181.813	180.296

Tabela 8: Número de vínculos dos filiados a associações

Vínculos	Ativos	Aposentados	Inst. Pens.	Total Vínculos	Total Indivíduos
com 1	157.761	117.738	611	276.110	276.110
com 2	23.473	28.249	44	103.532	51.766
com 3	2.824	6.559	-	28.149	9.383
com 4	400	1.704	1	8.420	2.105
com 5	38	382	-	2.100	420
com 6	1	90	-	546	91
com 7	1	19	-	140	20
com 8	0	2	-	16	2
com 9	0	2	-	18	2
Total	184.498	154.745	656	419.031	339.899

É interessante notar que as EAs têm sua presença diferenciada nos diversos tipos de órgãos da administração federal, como mostram as tabelas seguintes. A taxa de sindicalização apresenta grande variação entre os diferentes ministérios. Isso é indicativo de diferentes processos de organização sindical, bem como de graus variados de propensão a sindicalização em diferentes setores do serviço público. Sem dúvida, seria muito interessante analisar os determinantes e os processos históricos que explicam essa variação.

Tabela 9-A: Servidores ativos, por tipo de sindicato e órgãos
Período Setembro/1998

Órgão	Funcionários ativos	Filiados a sindicatos gerais		Filiados a outros sind.		Total de Filiados	
		Total	Total	%	Total	%	Total
Presidência	5.378	2.047	38.1	0	0.0	2.047	38.1
EMFA	1.640	312	19.0	35	2.1	347	21.2
AGU	2.003	3	0.1	0	0.0	3	0.1
Adm. e Ref. do Estado	1.317	451	34.2	1	0.1	452	34.3
Aeronáutica	9.187	1.993	21.7	2.571	28.0	4.564	49.7
Agricultura	11.269	7.682	68.2	1.198	10.6	8.880	78.8
Assuntos Fundiários	6.050	4.520	74.7	6	0.1	4.564	74.8
Ciência e Tecnologia	4.432	1.057	23.8	781	17.6	1.838	41.5
Comunicação	1.416	568	40.1	9	0.6	577	40.7
Cultura	2.738	2.091	76.4	73	2.7	2.164	79.0
Educação	170.048	7.464	4.4	88.134	51.8	95.598	56.2
Exército	12.326	3.923	31.8	2.316	18.8	6.239	50.6
Fazenda	28.283	7.502	26.5	16.173	57.2	23.675	83.7
Ind. e Comércio	2.375	1.500	63.2	0	0.0	1.500	63.2
Justiça	22.702	4.422	19.5	14.833	65.3	19.255	84.8
Marinha	11.357	1.264	11.1	4.990	43.9	6.254	55.1
Meio-Ambiente	8.402	5.278	62.8	172	2.0	5.450	64.9
Minas e Energia	1.967	866	44.0	3	0.2	869	44.2
Planejamento	12.391	1.467	11.8	6.986	56.4	8.453	68.2
Previdência	44.493	3.101	7.0	32.504	73.1	35.605	80.0
Relações Exteriores	3.176	258	8.1	1	0.0	259	8.2
Saúde	118.278	28.402	24.0	57.724	48.8	86.126	72.8
Trabalho	7.873	2.562	32.5	4.104	52.1	6.666	84.7
Transportes	4.879	2.186	44.8	366	7.5	2.552	52.3
TOTAL	493.980	90.919	18.4	232.980	47.2	323.899	65.6

Tabela 9-B: Servidores ativos, por tipo de sindicato e órgão (em porcentagem)

Órgão	Sindicatos gerais	Outros sindicatos	Total dos filiados
Presidência	2.3	0.0	0.6
EMFA	0.3	0.0	0.1
AGU	0.0	0.0	0.0
Adm. e Ref. do Estado	0.5	0.0	0.1
Aeronáutica	2.2	1.1	1.4
Agricultura	8.4	0.5	2.7
Assuntos Fundiários	5.0	0.0	1.4
Ciência e Tecnologia	1.2	0.3	0.6
Comunicação	0.6	0.0	0.2
Cultura	2.3	0.0	0.7
Educação	8.2	37.8	29.5
Exército	4.3	1.0	1.9
Fazenda	8.3	6.9	7.3
Ind. e Comércio	1.6	0.0	0.5
Justiça	4.9	6.4	5.9
Marinha	1.4	2.1	1.9
Meio-Ambiente	5.8	0.1	1.7
Minas e Energia	1.0	0.0	0.3
Planejamento	1.6	3.0	2.6
Previdência	3.4	14.0	11.0
Relações Exteriores	0.3	0.0	0.1
Saúde	31.2	24.8	26.6
Trabalho	2.8	1.8	2.1
Transportes	2.4	0.2	0.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Um outro dado interessante diz respeito ao financiamento das EAs no setor público. Ao contrário do setor privado, estas entidades se financiam principalmente com contribuições voluntárias de seus filiados. Estas contribuições são, na quase totalidade dos casos, descontadas em folha de pagamento. As tabelas abaixo mostram informações acerca dos recursos das EAs do setor público federal.

Tabela 10: Arrecadação em folha, por tipos de entidades associativa e de administração

Período: Setembro 1998

	Administração direta		Autarquia		Fundações		Total
	Ativos	Apos.	Ativos	Apos.	Ativo	Apos.	
Sindicatos Gerais	416.574	422.476	246.631	221.357	303.211	90.060	1.700.309
Sind. categorias	2.213.417	1.339.458	1.226.643	761.196	382.593	125.289	6.048.596
Associações	1.273.044	1.244.665	1.492.178	1.750.570	715.029	271.901	6.747.387
Total	3.903.035	3.006.599	2.965.452	2.733.123	1.400.833	487.250	14.496.292

A Tabela 11 apresenta a arrecadação *per capita* das EAs. Esse dado é interessante na medida em que serve de *proxis* para a faixa salarial dos funcionários representada por cada tipo de sindicato. Vemos que os sindicatos gerais têm uma arrecadação *per capita* muito menor que as outras EAs, denotando que eles representam funcionários públicos de faixas salariais mais baixas.

Tabela 11: Arrecadação em folha, por tipos de EAs e de administração (renda per capita)

	Administração direta		Autarquia		Fundações		Total
	Ativos	Apos.	Ativos	Apos.	Ativo	Apos.	
Sindicatos gerais	8.5	8.6	10.3	10.2	10.1	11.4	9.4
Outros sindicatos	19.8	17.4	11.9	14.4	11.6	11.1	15.5
Associações	19.7	17.9	14.0	14.6	16.4	18.6	16.1
Total	17.3	15.4	12.7	14.1	13.1	14.4	14.6

4. O FCTE e o MARE: um caso de interlocução fracassado

Em outubro de 1998, em meio a uma preocupante crise econômica, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional um conjunto de projetos de lei aprofundando o ajuste fiscal e regulamentando pontos da Emenda Constitucional n.19, relativa à reforma administrativa, aprovada em junho do mesmo ano. Entre esses projetos, um disciplinava o emprego público, determinando que a grande maioria dos servidores seriam regidos pela CLT. O projeto de lei excetuava apenas umas poucas categorias, que continuariam sendo regidas pelo regime estatutário, i.e., pela Lei n. 8.112, de 1990⁵⁷. A definição das carreiras típicas e exclusivas do Estado vinha sendo objeto de negociação entre o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e um grupo de EAs que constituíram o Fórum das Carreiras Típicas de Estado (FCTE). Na verdade, o FCTE foi a única representação dos servidores públicos com que o governo estabeleceu conversações durante a reforma administrativa. O envio deste projeto, no entanto, não foi resultado dessas conversações, nem tampouco uma determinação do MARE⁵⁸. Até o momento (março de 1999), esta lei ainda não havia sido votada. Permanece, portanto, indefinida a caracterização das carreiras típicas e exclusivas de Estado e não se pode saber ainda o resultado substantivo desta questão. No entanto, por razões que mostrarei abaixo, este episódio, independentemente de seu desfecho, ilustra bem as relações trabalhistas no setor público federal e as interações entre governo e EAs dos servidores públicos.

Nesta seção, analiso as negociações entre o FCTE e o MARE, em torno das propostas de reforma do Estado. A escolha deste caso justificase, pois, além de ter sido esta a única instância de negociação relativamente formal entre o governo e as EAs dos servidores públicos⁵⁹, ele é também metodologicamente adequado aos propósitos deste trabalho. Poder-se-ia, de antemão, esperar que desta interação surgisse uma relação de cooperação entre os atores envolvidos, uma vez que o FCTE é composto basicamente por carreiras da elite do serviço público que, na proposta de reforma administrativa do governo, deveriam ser beneficiadas e fortalecidas. Mesmo nesse caso, porém, a cooperação construtiva entre

governo e as EAs não avançou muito. Cabe indagar diante desse resultado se ele é fruto de fatores idiossincráticos e/ou ocasionais ou se, inversamente, é possível discernir razões de ordem estrutural e/ou sistemática que o explicariam. Como já adiantei na introdução, o fracasso dessas conversações pode ser explicado pela baixa institucionalização dos canais de interação entre governo e EAs, e por processos político-organizacionais que caracterizam a dinâmica interna tanto dos atores governamentais como dos associativos. Portanto, a compreensão deste resultado tem que levar em conta fatores institucionais e organizacionais, e não apenas características particulares dos atores ou mesmo do governo Fernando Henrique Cardoso.

Com o propósito de desenvolver e ilustrar esse argumento, inicio esta seção caracterizando os atores envolvidos nas conversações, i.e., o FCTE e suas entidades componentes, por um lado, e o MARE, por outro. Em seguida, faço um histórico das negociações e de seu desenrolar, ressaltando os principais itens em discussão, seus objetivos e a disposição dos atores no processo interativo. Finalmente, analiso os resultados das conversações e as razões que os explicam.

Antes de mais nada, é necessário chamar atenção para o fato de que o caso estudado situa-se ainda na fase da negociação para a promulgação da reforma, não se referindo a um momento de efetiva transformação institucional pós-mudança legislativa, i.e., implementação de diretrizes da reforma. Mesmo nesse caso, porém, a análise pode nos ajudar a compreender o potencial de cooperação na fase de implementação e indicar caminhos para sua efetivação. A escassez de estudos sobre as interações entre governo e EAs de seus servidores no Brasil é tão grande, que quase nada se sabe, sistematicamente, sobre esta relação. Avançar no conhecimento destas questões já é, em si, acrescentar elementos para aumentar as possibilidades de relacionamento político construtivo entre o governo e seus funcionários. Por isso, embora situada na fase pré-promulgação da reforma, a análise realizada nesta seção contribui para a apreensão de formas e padrões de relacionamento que, certamente, condicionarão as interações futuras⁶⁰.

O FCTE foi formalizado em agosto de 1994, com a participação de onze EAs⁶¹. Ao longo do tempo, foi agregando novos membros e no final de 1997 era composto por 20 EAs .

A Tabela 12 apresenta as entidades que formavam o FCTE em dezembro de 1997:

Tabela 12: Entidades-membro do FCTE⁶²

Sigla	Nome da entidade
ADB	Assoc. dos Diplomatas Brasileiros
ADPF*	Assoc. Nacional dos Delegados da Polícia Federal
ANAJUR	Assoc. Nac. dos Assistentes Jurídicos da União
ANESP*	Assoc. Nac. dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental
ANFIP	Assoc. Nac. dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias
ANPAF	Assoc. Nac. dos Procuradores das Autarquias Federais e Fundações
ANPREV	Assoc. Nac. dos Procuradores da Previdência Social
ASOF	Assoc. Nac. dos Oficiais de Chancelaria
ASSECOR*	Assoc. dos Servidores da Carreira Orçamento
FENAFISP*	Federação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias
FENAPEF	Fed. Nacional dos Policiais Federais
SINAIT	Sindicato Nac. dos Agentes da Inspeção do Trabalho
SINATEFIC*	Sind. Nac. dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle
SINDSAC	Sind. Nac. dos Servidores da Arrecadação e Cobrança da Receita Previdenciária
SINDCVM	Sind. Nac. dos Serv. Fed. Autárquicos nos Entes de Promoção e Fiscalização do Mercado de Valores Mobiliários
SINDTTEN*	Sind. Nac. dos Técnicos do Tesouro Nacional
SINPROFAZ*	Sind. Nac. dos Procuradores da Fazenda Nacional
UNACON*	União Nac. dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle
UNAFISCO/ SINDICAL	Sind. Nac. dos Auditores Fiscais da Receita Federal
UNASLAF	União Nac. das Assoc. de Servidores da Linha de Arrecadação e Fiscalização e Procuradoria do INSS

De acordo com o relatório anual de uma de suas entidades fundadoras, o Fórum

“objetiva articular as reivindicações comuns das entidades, identificando um interlocutor no governo, e passar a negociar diretamente seus pleitos, tendo em vista a postura da Secretaria de Administração Federal (SAF), de ter relegado a plano secundário os pleitos destas carreiras ou categorias funcionais”⁶³.

De fato, a política salarial praticada pelo governo Itamar Franco para os servidores públicos, bem como os investimentos realizados no setor público por esta administração não diferenciavam as diversas atividades do Estado. O governo federal, na verdade, privilegiava as EAs de caráter geral no processo de negociação com seus funcionários⁶⁴. O FCTE, portanto, foi criado ressaltando as diferenças entre as atividades de seus representados *vis-à-vis* os demais setores do serviço público e com o objetivo de defender os interesses específicos das carreiras típicas do Estado⁶⁵. O primeiro documento do FCTE, foi um pedido de audiência com o ministro Romildo Caim, chefe da SAF, onde manifesta a preocupação dos membros do Fórum com

“o sucateamento que há muito vem ocorrendo em nossas áreas de atuação, acompanhado de grave processo de proletarização, que acarreta a evasão de quadros altamente qualificados e compromete a qualidade dos serviços públicos colocados à disposição da sociedade brasileira”⁶⁶.

A importância de ressaltar seus interesses específicos, face aos da totalidade dos servidores públicos, é reconhecida nos debates internos do FCTE. Em ata de reunião realizada em 10/01/95, um integrante do Fórum sugere que:

“o ministro Bresser falou que o regime estatutário deve prevalecer para as carreiras que cuidam dos interesses do Estado e que é por esse caminho é que devemos buscar as melhorias salariais”⁶⁷.

Veremos, no entanto, que esta posição não foi consistentemente seguida pelo Fórum, que oscilava entre focalizar os interesses das carreiras típicas de Estado e os interesses dos servidores públicos em geral. Esse dilema, fruto da composição do FCTE e de sua política de alianças, torna-se um empecilho à focalização das negociações em pontos específicos de interesse das carreiras típicas de Estado.

Como todo órgão coletivo, a atuação do FCTE depende, em parte, de sua composição e de sua organização interna. Em termos organizacionais, o Fórum nunca se constituiu em uma entidade formal, legalizada, nem tampouco formou diretoria permanente e estruturada para conduzir seus negócios. O FCTE contava apenas com uma coordenação colegiada, de onde saía um coordenador com um mandato de quatro meses⁶⁸. Estas características, sem dúvida, reduziram as chances do FCTE obter um elevado grau de organicidade. No entanto, pode-se afirmar que o Fórum adquiriu razoáveis graus de organização e continuidade, reunindo-se com certa frequência⁶⁹, realizando ações coletivas de divulgação (cartilhas, manifestos, seminários etc.)⁷⁰ e exercendo um, certo controle sobre seu crescimento mediante um processo seletivo dos novos membros⁷¹.

A composição do FCTE é relevante pois fornece indicadores de representatividade e de sua homogeneidade, i.e., em que medida as entidades afiliadas representam categorias e/ou carreiras efetivamente típicas de Estado. A representatividade é importante para credenciar os dirigentes das EAs junto aos negociadores do governo como interlocutores. com capacidade de falar em nome de seus representados. A homogeneidade, além de ter o mesmo efeito, impacta também sobre a capacidade do FCTE de realizar ações coletivas e evitar defecções: quanto mais homogêneo o grupo, mais facilidades teria o Fórum em obter unidade de interesse e de ação para negociar em nome das carreiras típicas de Estado. A preocupação

com a homogeneidade norteou em grande medida a constituição do Fórum. Novos membros só eram admitidos após parecer de uma comissão considerando se, de fato, as funções exercidas pela categoria eram típicas de Estado. Ademais, com vistas a evitar sua fragmentação, deliberou-se que apenas entidades nacionais poderiam fazer parte do FCTE⁷².

A Tabela 13 fornece informações sobre a composição do FCTE, em termos de sua representatividade:

Tabela 13: Quantitativo de servidores públicos filiados ao FCTE e total da categoria na administração federal

Associação e Sindicatos	Ativos filiados	Total ativos na Adm.	% de ativos filiados	Apos. filiados	Total de apos. na Adm.	% de apos. filiados	% Total de filiados
ADB	137	969	14	116	216	54	21
ADPF	474	549	86	567	671	85	85
ANFIP	3.744	3.976	94	5.704	5.750	99	97
ANPAF	490	2.091	23	221	2.903	8	14
ANPPREV	692	903	77	1.487	1.565	95	88
ASOF	177	730	24	103	309	33	27
SINAIT	2.331	2.449	95	1.547	2.136	72	85
SINATEFIC/ UNACON	1.848	2.807	66	1.709	2.501	68	67
SINDCVM	264	320	83	125	143	87	
SINDTTEN	5.820	6.692	87	5.210	5.464	95	91
SINPROFAZ	402	405	99	145	207	70	89
UNAFISCO/ SINDICAL	6.964	7.086	98	6.083	6.380	95	97
ANAJUR	468	--	--	646			
ANESP	--	280	--	--	1		
ASSECOR	335	--		193			
SINDSAC	287	--		71			
Total	24.169	28.657	85	23.892	28.102	85	85

A maior parte das EAs do Fórum têm uma densidade de filiados bastante alta: no global, o FCTE representa 85% dos funcionários das carreiras e/ou categorias que o compõem. Apenas três entidades têm uma taxa de filiação baixa, a saber, ADB, ANPAF e ASOF⁷³. Esses dados permitem concluir que o FCTE efetivamente representa os funcionários que pretende representar⁷⁴. No entanto, ao examinarmos a composição dos filiados (Tabela 14), verificaremos que os aposentados têm um grande peso na taxa de filiação das EAs pertencentes ao Fórum: no global, 49% dos filiados são aposentados e em algumas entidades essa porcentagem chega a mais de 60%.

Tabela 14: Funcionários ativos vs. aposentados filiados a EAs integrantes do FCTE

Associação e Sindicatos	Ativos	% do Total	Apos.	% do Total	% (n total)
ADB	137	54	116	46	100 (253)
ADPF	474	46	567	54	100 (1.041)
ANAJUR	468	42	646	58	100 (1.114)
ANFIP	3.744	40	5.704	60	100 (9.448)
ANFAP	490	69	221	31	100 (711)
ANPPREV	692	32	1.487	68	100 (2.179)
ASOF	177	63	103	37	100 (280)
ASSECOR	335	63	193	37	100 (528)
SINAIT	2.331	60	1.547	40	100 (3.878)
SINATEFIC	546	65	296	35	100 (842)
SINDCVM	264	68	125	32	100 (389)
SINDTTEN	5.820	53	5.210	47	100 (11.030)
SINPROFAZ	402	73	145	27	100 (547)
UNACON	1.302	48	1.413	52	100 (2.715)
UNAFISCO SINDICAL	6.964	53	6083	47	100 (13.047)
SINDSAC	287	80	71	20	100 (358)
Total	24.433	51	23.927	49	100 (48.360)

Essa composição explica em parte porque os interesses dos aposentados, tais como a reforma da Previdência, ocupam um lugar central nas preocupações do FCTE.

As entidades, ao enfatizarem a defesa destes interesses, estão não apenas buscando garantir o *status* futuro de seus associados ativos no serviço público (todos serão um dia aposentados), mas também, e principalmente, estão garantindo sua sobrevivência atual, assegurando a manutenção de altas taxas de filiação entre os aposentados. As tabelas que se seguem mostram a importância dos aposentados para as finanças das EAs. Ademais, a maior parte da arrecadação das entidades do FCTE (52%) deve-se à contribuição dos aposentados⁷⁵: a contribuição *per capita* dos aposentados é, na maioria das entidades, superior à dos ativos, i.e., a perda de um filiado aposentado representa um ônus maior para as entidades que a de um funcionário ativo. Várias outras razões podem ser arroladas para explicar o forte interesse do FCTE na reforma da Previdência, mas este fato tem que ser parte de qualquer explicação consistente.

Nesse sentido, o FCTE nunca logrou estabelecer um foco preciso na reforma administrativa já que seus interesses imediatos também eram afetados por outras questões da agenda de reforma. Esse dilema de representação não facilitava a divisão das questões de modo a permitir negociações pontuais e tornava politicamente impossível, para o FCTE, separar os tópicos da reforma administrativa de outras questões. Nos casos em que os interesses de servidores da ativa conflitassem com os dos aposentados, as EAs presentes no Fórum não tinham condições de tomar posição⁷⁶.

A questão da homogeneidade do FCTE sempre esteve presente nas preocupações de seus dirigentes. Havia, basicamente, duas posições. Um grupo defendia um Fórum bastante depurado, incluindo apenas as carreiras e/ou categorias que exercessem atividades consideradas pelo Fórum como típicas de Estado. Argumentavam que dessa forma poderiam tanto obter legitimidade junto ao governo, como certa unidade interna. Os defensores dessa posição, embora com dificuldade política para expressarem-na abertamente, acreditavam que a melhor tática seria a defesa estrita dos interesses da elite do serviço público, corporificada nas carreiras típicas de Estado. A maior dificuldade consistia exatamente em definir quais eram as atividades típicas de Estado. Na verdade, essa definição era um dos itens da negociação, seja no MARE, seja durante a tramitação do projeto de reforma no Congresso. Nesta indefinição baseia-se a posição do segundo grupo. Esse grupo defendia critérios mais “frouxos” de admissão ao Fórum. Pressupunha que não cabia ao Fórum, assumir o papel da lei, definindo as atividades típicas de Estado e excluindo funcionários e entidades que poderiam, não apenas, se beneficiar das condições diferenciadas que seriam usufruídas pelos que exerciam carreiras típicas de Estado, mas também fortalecer o próprio Fórum ao se juntarem a ele. Estava em choque a visão de que a força do FCTE adviria principalmente de sua homogeneidade e pureza *vs.* a visão de que quanto mais entidades melhor. Esse dilema sempre esteve presente nas discussões do FCTE e, em parte, impede a adoção de uma linha de ação mais focalizada nos interesses das carreiras típicas de Estado.

Do lado do governo, a interlocutora mais freqüente e assídua do FCTE, foi a secretária-executiva do MARE, Cláudia Costim. O ministro de Estado Luis Carlos Bresser Pereira e diversos outros assessores também participaram em diferentes momentos das conversações com as EAs, mas sempre esporadicamente. Não houve durante todo esse processo uma agência ou mesmo funcionários que exercessem permanentemente o papel de interlocutores e articuladores entre o ministério e a EAs dos servidores públicos. De qualquer forma aproximadamente 15 encontros tiveram lugar entre membros do governo e o FCTE. Segundo várias entrevistas, a estratégia do governo *vis-à-vis* a representação dos servidores públicos na reforma administrativa foi fazer uma distinção entre as carreiras típicas e estratégicas de Estado, com quem teve predisposição para conversar, é o chamado “carreirão”,⁷⁷ sendo que este não se dispôs a dialogar. Apesar de haver relatos de atitudes bastante agressivas aos membros do governo, por parte de sindicatos gerais e outras EAs representativas de categorias não consideradas típicas de Estado, pode-se argumentar que tal estratégia seria de se esperar em face da própria concepção e filosofia da reforma administrativa (veja Tabela 3). O Plano Diretor da Reforma do Estado implicava

o fortalecimento de determinadas carreiras, exatamente as típicas e/ou estratégicas, e uma mudança radical do *status*, ou até mesmo a própria extinção, de outras carreiras. Congruentemente, as carreiras típicas de Estado foram até mesmo convidadas pelo governo para uma interlocução, enquanto as demais entidades foram excluídas, em princípio. O FCTE aceitou participar de conversas, e os sindicatos gerais se aferraram em suas posições de confronto geral à política de reforma.

Os contatos entre o governo e o FCTE tiveram início logo em janeiro de 1995, mês da posse do novo governo, quando Cláudia Costin recebeu os integrantes do Fórum. Este primeiro contato deixou, para os integrantes do FCTE, a impressão de otimismo a respeito do relacionamento com o governo, embora subsistisse uma certa desconfiança:

“a impressão que ficou para todos foi a mesma, otimista, mas que só no decorrer dos próximos encontros na SAF é que se poderá ter uma base sobre o que vem por aí”.

A desconfiança surgiu pois “por ocasião da reunião a secretária-executiva fez um discurso de transparência e honestidade, mas a Medida Provisória (MP) saiu contradizendo o discurso da secretária”. A MP referida no texto é a de n. 831/95 que determinava um teto de remuneração para os servidores públicos. Essa MP foi decidida sem nenhuma consulta prévia. Poucos dias depois desse encontro, em 25/01/95, o ministro Bresser Pereira recebe o Fórum para discussão. Novamente, a impressão da conversa foi positiva tendo sido ressaltado que o “importante da audiência com o ministro foi a abertura para o diálogo”. No entanto, diversos membros do Fórum não ficaram satisfeitos com sua própria atuação. A principal autocrítica ponderava que a agenda de discussão apresentada ao ministro era muito extensa e que na “audiência deixou de ser ressaltado o ponto principal, ou seja, da presença e da efetiva participação do Fórum nas comissões de trabalho do MARE”. Assim, sugere-se o estabelecimento de prioridades e a diminuição da pauta, ressaltando-se que se “perdeu muito tempo na questão da reforma da Previdência”. Essa observação indica o peso dos interesses dos servidores aposentados na agenda das entidades do FCTE e sugere que o mesmo não estava preparado para discussões pontuais, já que não tinha uma escala de prioridades estabelecida.

Em fevereiro, no dia 13, o FCTE encaminha pedido de audiência com o ministro, salientando a necessidade de adequada conceituação de carreira típica de Estado e de se institucionalizar a participação do Fórum nas discussões da reforma administrativa. A ênfase na definição de carreira típica e a demanda de participação apenas para o FCTE são indícios de que o FCTE estava disposto a defender seus interesses específicos junto ao MARE. Ao que parece, a audiência com o ministro não foi concedida, mas

a secretária-executiva reuniu-se com o FCTE ainda no mês de fevereiro. A impressão dos membros do Fórum sobre esta reunião foi mais pessimista. Os representantes do governo apresentaram as linhas gerais dos novos regimes trabalhistas dos servidores, a saber, estabilidade garantida para os membros das carreiras típicas e o regime celetista para o restante. Indicou-se também que a reforma definiria atividades típicas de Estado, sem nomear especificamente as carreiras que as exercem — essa regulamentação seria feita por Lei Complementar. Essa indefinição não agradou ao FCTE. Os registros não relatam debates nem sugestões do FCTE, dando a impressão que não houve de fato uma negociação mas sim, um informe do andamento do projeto de reforma.

Após este encontro de fevereiro, existe registro de outro encontro com autoridades do MARE em março. Embora o Fórum continuasse a se reunir durante os meses seguintes, não pude encontrar registro de nenhuma outra audiência no MARE até julho de 1995, quando o próprio ministro Bresser⁷⁸ convidou o Fórum para “apresentar a proposta da reforma administrativa”. Nesse ínterim, o FCTE elabora uma cartilha contra a reforma do Estado, adotando a tática de atacar a reforma como um todo. Nota-se no Fórum discussões internas sobre a necessidade de documentos propositivos para se contrapor às propostas do governo (13/07) e de se “atentar para não deixar transparecer (junto à mídia) o corporativismo, como na manutenção da estabilidade para os servidores públicos” (06/04/95). No entanto, prevalece claramente a opção pela oposição geral aos planos do governo⁷⁹.

Refletindo o dilema entre a defesa dos interesses específicos dos membros do Fórum e a necessidade — ou a compreensão da necessidade — de alianças mais amplas; alguns integrantes do Fórum observavam que:

“a proposta do governo indis põe os servidores das carreiras típicas com os demais servidores e propõe imediata mobilização nacional, inclusive com servidores dos estados e municípios, na defesa dos direitos já conquistados pelos servidores.”

Assim, antes mesmo da reunião com o ministro, tornam pública sua posição contrária à reforma⁸⁰ e enviam documento ao mesmo com as posições do Fórum, contrárias a alterações na Constituição e argumentando que “o atual estágio de dificuldades administrativas, operacionais e financeiras” (...) são “antes resultado da má gestão administrativa praticada ao longo de nossa história”.

A audiência com o ministro só pode ser classificada como um desastre, pelo menos do ponto de vista da construção de uma relação de cooperação entre o governo e o Fórum. A reunião obteve ampla repercussão na imprensa, que enfatizou as divergências entre o governo e os integrantes do Fórum. O propósito da audiência nunca ficou claramente definido.

Parece que o seu objetivo não era o de estabelecer negociações. De acordo com os relatos, o ministro Bresser iniciou a reunião anunciando que o encontro não era uma mesa de negociações e que precisava “do apoio e aliança do Fórum, independentemente das discordâncias futuras”. O ministro declarou também que “o Plano Diretor da Reforma deve estar concluído em 15 dias”. Na avaliação do Fórum,

“ficou bem claro para todos os presentes que a reunião foi convocada para dar impressão à mídia de que o Ministério da Administração estava discutindo, democraticamente, a reforma do Estado com os servidores públicos... e ...que não há processo negocial, e sim, impositivo⁸¹.”

Depois dessa reunião com o ministro, o FCTE reuniu-se mais duas vezes com representantes do MARE, ainda em julho e depois em agosto. Essas reuniões, no entanto, apenas acentuaram no Fórum a posição de que se devia buscar aliança com a totalidade dos servidores públicos, pois acreditava-se que o governo:

“poderá divulgar que o projeto foi longamente debatido com os funcionários de carreiras típicas (...) (parecendo) que aceitamos as mudanças prejudiciais à maioria dos servidores, mas que não nos atingirão⁸².”

A partir desta data, ficou claro para o Fórum que eles não poderiam influenciar o governo nos itens da reforma, da mesma forma que ficou claro para o governo que não poderia contar com o apoio e colaboração do Fórum. Não haveria mais interlocução entre esses atores; a disputa foi transferida para o Congresso, onde ela naturalmente desaguaria um dia. Com o envio do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) ao Congresso, as ações desenvolvidas pelos atores começaram a pautar-se por táticas típicas de atuação neste foro. O FCTE aprofunda a tática de ampliar suas alianças, imprimindo a cartilha sobre a reforma administrativa e definindo estratégias de atuação no Congresso. O governo, por seu lado, joga toda sua força política na aprovação da tramitação legislativa do PEC. Infelizmente, foge ao escopo deste trabalho analisar o processo de tramitação do PEC no Congresso, já que não se refere diretamente à relação do governo-empregador e seus servidores. É claro que a análise do processo legislativo da reforma no Congresso muito nos poderia ensinar sobre a atuação das EAs dos servidores públicos,⁸³ bem como sobre os mecanismos de aprovação de reformas no País. Mas isso será objeto de trabalho futuro. No presente trabalho, deve ser ressaltado apenas que a natureza multilateral das negociações trabalhistas no setor público, já ressaltada anteriormente, oferece aos atores uma válvula de escape que favorece a postergação de um entendimento direto entre eles.

Internamente, intensificam dentro do FCTE as discussões sobre as estratégias a serem seguidas. Há um documento da coordenação do Fórum que expõe a posição de que a imagem do servidor público está deteriorada e que nessa situação:

“pouco ou nenhum apoio da sociedade virá em nosso auxílio; pouco ou nenhum poder de convencimento teremos junto ao Congresso. Numa conjuntura como esta, propor greve por tempo indeterminado contra as reformas, contando com apoio popular, somente revela o grau de ilusionismo de algumas lideranças sindicais, e a distância que as separa da realidade.

Portanto, esse quadro deformado e persistente, que coloca os servidores como um pesado ônus a ser suportado pela sociedade, pode e deve ser revertido por uma nova posição do sindicalismo no serviço público, autocrítica e propositiva, que ultrapasse os dois extremos caricaturais de hoje: o sindicalismo meramente assistencialista *versus* o sindicalismo engajado sem base”.⁸⁴

Seguindo essa linha, o FCTE promove um seminário nacional sobre a reforma administrativa, em 7-8 outubro de 1996, convidando a secretária-executiva do MARE para participar dos debates.⁸⁵

Os encontros entre o MARE e o FCTE foram retomados apenas em abril de 1997, por iniciativa do Fórum que solicitou audiência com a secretária-executiva do ministério.⁸⁶ Não estão claras as razões desta retomada, já que a definição dos pontos da reforma dependia agora exclusivamente do processo legislativo. Mas, certamente, implicavam ainda na tentativa de conseguir apoios mútuos para pontos da reforma, com vistas a amenizar os riscos do confronto político no Congresso.⁸⁷

De acordo com o relato dos arquivos do FCTE, a reunião que deu início a nova rodada de discussões pautou-se em pontos específicos da reforma. De uma forma geral, as EAs apresentavam suas posições acerca de pontos específicos da reforma e a secretária-executiva os rebatia item a item. Mesmo enfatizando pontos específicos, os representantes dos servidores declaram que combaterão no Congresso todas as propostas do governo, referentes aos servidores estáveis e concursados, que impliquem regulamentação por Legislação Ordinária e considerarem “um risco grande demais para se correr”, sinalizando que gostariam de definir as questões referentes às carreiras típicas do Estado em negociações com o MARE e não no Congresso. Ainda de acordo com a ata do FCTE, a secretária-executiva “admitiu que faltou um maior diálogo com os servidores, mas que ela estava disposta a corrigir esta falha”. Decidiu-se, então, abrir um canal de negociação entre o FCTE e o MARE estabelecendo-se reuniões mensais. A avaliação do Fórum é de que esse canal de negociação é “importantíssimo

(...) pois representa um avanço significativo de novas (sic, provavelmente, nossas) relações”⁸⁸. De fato, os encontros entre o FCTE e o MARE tornaram-se mensais até agosto, pelo menos, de acordo com os registros.

Os encontros nesta fase, porém, foram desviados dos itens da reforma pela entrada na agenda da questão da licença do serviço público para o exercício do mandato classista. A inclusão desta questão deveu-se à edição da MP 1522/96, regulamentando e restringindo as licenças dos representantes sindicais. Essa MP foi interpretada pela EAs como um ataque frontal do governo às entidades dos servidores públicos. O governo, por sua vez, entendia a ênfase do FCTE neste item como uma demonstração da prevalência dos interesses corporativos dos representantes das EAs sobre os interesses gerais, seja dos servidores, seja do serviço público.

Nota-se que nesses encontros, o FCTE começa a defender com mais insistência os interesses dos servidores em geral. Por exemplo, em uma reunião pleiteiam aumento salarial linear para todo o funcionalismo. Quanto a esse pleito, a secretária-executiva informa que o MARE não participa dessa decisão, cabendo a mesma à Câmara de Política Econômica, onde o ministério não tem assento. Mais uma vez demonstra-se a natureza multilateral das negociações trabalhistas não-institucionalizadas, que não deixam claro o escopo da responsabilidade dos negociadores e os canais competentes de interlocução. Posteriormente, os representantes do FCTE sugerem a ampliação das discussões para as demais entidades e movimentos dos servidores públicos, obtendo como resposta que “o MARE só dialogará com o FCTE, ninguém mais”⁸⁹. O Fórum assume mais claramente a tática de ampliação das alianças pelo reforço das demandas gerais, abrindo mão de suas questões específicas⁹⁰. Em face dessa posição, a secretária-executiva transmite mensagem do ministro Bresser na qual este afirma:

“que teria para estas categorias e carreiras (típicas de Estado) um projeto de revitalização, passando por remuneração, treinamento, concursos anuais e que as entidades representativas dessas carreiras e categorias deveriam ser vistas como colaboradores no desenho da reforma necessária, dado o alto nível de seus técnicos, que em muito poderiam contribuir com ela e que ele (ministro Bresser Pereira) estaria disposto a receber todas as entidades para falar pessoalmente com seus representantes”.

Mas, a essa altura parece que a posição do Fórum, enquanto entidade coletiva de oposição generalizada à reforma, já estava definida. É importante salientar que essa é a posição coletiva do Fórum, porque individualmente cada uma das EAs continuava buscando canais particularizados, seja junto ao MARE, seja junto a outras autoridades governamentais, para negociar pontos específicos de interesse de seus representados.

Do ponto de vista do processo negocial, essa segunda rodada acentuou uma característica já presente nos primeiros encontros entre governo e FCTE, a saber, os problemas de comunicação e de continuidade. Diversos entrevistados, do lado governamental e do lado do Fórum, salientaram que a cada encontro as conversas tinham início do ponto zero⁹¹. Não havia avanço, seja na concessão de demandas mútuas, seja na fundamentação de argumentos para as posições apresentadas. Na verdade, nunca ficou muito claro que os encontros eram de fato uma negociação, no sentido de que as partes estariam dispostas a oferecer concessões mútuas em torno de itens bem definidos e pontuais. A única exceção refere-se à questão da licença para o exercício do mandato classista. O FCTE mobilizou-se intensamente para a produção de documentos fundamentando suas posições e concordou com o MARE que poderiam ser identificados abusos nas licenças para o exercício do mandato classista. O MARE também se mostrou maleável à discussão, admitindo revisão das regras para concessão da licença, embora salientasse que a “questão da não-remuneração dos representantes sindicais é inegociável e que não depende só do MARE”⁹².

O desfecho dessas negociações já foi indicado no início dessa seção. O governo enviou um projeto definindo as carreiras típicas de Estado, sem consultar o FCTE e, aparentemente, sem a participação do MARE na sua definição. Pode-se dizer que as conversações não levaram a nada, nem mesmo a um impasse! Digo nem ao impasse, porque não há registro de nenhuma discussão especificamente focalizada na definição das carreiras típicas, interesse central do Fórum e justificativa do MARE para negociar com os representantes do FCTE. Desde o início das conversações, os atores pareciam saber que nenhuma decisão seria tomada em seus encontros. Do ponto de vista legal, qualquer decisão ou acordo feito nessas reuniões não poderia ser mesmo definitivo, já que cabe ao Congresso promulgar as leis que regem as relações de trabalho no setor público. Do ponto de vista político, no entanto, os ganhos de um acordo mínimo alcançado antes do envio do projeto ao Congresso seriam significativos. Por um lado, seriam economizados recursos políticos do governo e das EAs, gastos no processo legislativo, pelo menos no que concerne aos itens acordados. Por outro lado, o próprio serviço público poderia se beneficiar de uma interlocução construtiva, já que como notou o ministro Bresser, os membros do FCTE poderiam ser “colaboradores no desenho da reforma necessária, dado o alto nível de seus técnicos, que em muito poderiam contribuir com ela”. Nem o governo, nem o FCTE obterão tudo o que desejam. A negociação se impôs mas não diretamente, nem em um foro específico para tal. O que explica esse resultado? Essa pergunta será analisada na próxima seção, onde também concluo, apontando algumas lições desta análise e sugerindo algumas questões para pesquisas posteriores.

5. Conclusão

Conforme adiantei na introdução, o resultado das negociações analisado na seção anterior pode ser melhor compreendido levando-se em conta fatores institucionais das relações de trabalho no setor público brasileiro, e organizacionais das EAs dos servidores públicos e do próprio governo. Na minha avaliação, o ocorrido ilustra bem como estes fatores são relevantes na determinação tanto da forma como do processo e resultado das interações entre o MARE e o FCTE.

Entre os fatores institucionais, o mais relevante é a inexistência de um canal permanente, institucionalizado e dedicado exclusivamente ao tratamento das questões trabalhistas no setor público. Mesmo que esse canal (agência, divisão, comissão ou qualquer outro formato institucional) tenha caráter apenas consultivo, sua mera existência é conducente ao diálogo e ao aprendizado dos processos e procedimentos de negociação, como mostram diversas experiências internacionais referidas na segunda seção. Certamente, não se instauraria um mundo de harmonia entre os atores, mas se fomentaria sua convivência a partir de regras conhecidas e estáveis. No caso em questão, o aprendizado é prejudicado por diversos fatores: a não-institucionalização — ou sua tentativa tardia — de um canal formal e permanente de negociação; a não-continuidade dos tópicos e temas de discussão, ocasionado pela inexistência de memória das negociações. A própria definição dos interlocutores era dificultada, pois os negociadores também não eram permanentes, nos dois lados da mesa. Apenas a secretária-executiva do MARE tornou-se uma interlocutora mais freqüente. Do lado do FCTE, há várias referências à necessidade de se fixar um único interlocutor com o governo e que nas suas próprias reuniões as EAs componentes mandem sempre os mesmos representantes. Está em pauta aí a questão da continuidade e do aprendizado. Em qualquer negociação, os interlocutores aprendem a se conhecer e esse aprendizado facilita o entendimento, se não substantivo, pelo menos do processo, dos termos e dos limites da negociação. A falta de institucionalização está presente também na própria legislação. O direito de greve para os servidores públicos, garantido pela Constituição, não foi regulamentado. O papel das EAs dos servidores públicos *vis-à-vis* aos

administradores públicos também é bastante indefinido já que não existe política ou diretriz do governo determinando como elas podem ser integradas na administração pública. Essas são questões prementes, uma vez que com as transformações promovidas pela reforma administrativa, especialmente a mudança do regime trabalhista da maioria dos servidores públicos, terá que haver também uma transformação nas relações de trabalho no setor público. Como serão estruturadas as relações de trabalho no setor público? Haverá negociação coletiva institucionalizada? Se sim, estas serão feitas por ministério, órgão? As agências executivas negociarão diretamente com seus servidores? Conhecer a opinião dos atores sobre essas questões é fundamental, tanto do ponto de vista da formulação de políticas públicas para esta área, como para o avanço do conhecimento acadêmico das relações de trabalho no setor público.

Com relação aos fatores organizacionais, cabe ressaltar, considerando-se as EAs, duas ordens de questões. Uma diz respeito ao Fórum enquanto entidade coletiva; a outra refere-se à composição de cada entidade individualmente. Quanto à primeira, ficou claro que o FCTE, apesar de ter adquirido uma certa coesão organizacional, não logrou se constituir em uma entidade permanente, orgânica. Debatendo-se entre a formação de uma identidade que os aproximasse da massa dos servidores públicos e uma, mais restrita, que ressaltasse suas diferenças e especificidades, o FCTE termina não logrando construir uma forte identidade coletiva. Há também a questão, manifestada em quase todas as entrevistas com membros do FCTE, da manutenção da independência de cada entidade individual no Fórum. Na verdade, como alguns episódios demonstraram, as entidades filiadas ao FCTE estavam dispostas a se beneficiar da ação coletiva possível, mas não se dispunham a abrir mão de uma ação individual, mesmo no caso dela prejudicar a unidade do Fórum. Sem dúvida, a falta de organicidade do FCTE impede que ele tenha uma postura mais propositiva: se a unidade exigida para um acordo em torno de uma agenda negativa (“o que devemos ser contra”) é relativamente fácil de ser construída, é muito mais difícil fazê-lo com uma agenda positiva (“o que e como propomos que seja modificado”). Em parte, a impossibilidade do Fórum fazer propostas positivas advém dessa característica. Como foi mostrado, até mesmo membros do FCTE reconheciam esse ponto fraco.

Do ponto de vistas das entidades individuais, é importante salientar a sua composição. Embora não conseguindo obter dados comparativos para uma avaliação mais abalizada, é surpreendente o número de aposentados nas EAs de servidores públicos no Brasil. Entre os componentes do FCTE, essa proporção é ainda maior que nas outras EAs. Sem dúvida, a preocupação central dos representantes destas entidades tem que estar dividida

entre a defesa dos seus interesses, remuneração e condições de trabalho dos servidores ativos e a defesa do *status quo* para os servidores aposentados. Acredito que essa necessidade tem fortes impactos sobre as posições do Fórum, em particular na dificuldade em negociar pontos específicos e particulares da reforma administrativa.

Do lado do governo, a característica organizacional mais relevante é a falta de definição clara de quem fala em nome do governo, e até onde pode falar nos contatos com as EAs dos servidores públicos. O cargo de ministro não parece ser uma instância adequada para entabular negociações com os servidores públicos. Não porque elas não sejam importantes o suficiente para atrair a atenção do ministro, mas porque ele (ou ela), certamente, não dispõe do tempo necessário para se dedicar à negociação e cultivar esse relacionamento, até que este comece a dar frutos. Acredito que o mesmo se aplica ao cargo de secretário(a)-executivo(a) do ministério. Poder-se-ia argumentar que qualquer instância inferior a essas não teria capacidade decisória, já que a história mostra que também as instâncias superiores não têm capacidade decisória final. No entanto, o importante não é que as decisões sejam tomadas na mesa de negociação, mas que todos os atores possam ter certeza de que seus argumentos foram considerados e que, caso não adotados, se apresentem razões para as decisões realizadas.

Diversos temas e questões, apenas tangenciados nesse trabalho, têm que ser desenvolvidos em pesquisas posteriores. Só para citar alguns exemplos: os dados sobre o sindicalismo no setor público estão sub-utilizados e, certamente, merecem um trabalho específico; a explicação para as variações nos níveis de organização das EAs, nos diferentes setores e órgãos do governo, elucidaria os determinantes do processo de formação e organização destas entidades; a análise de um outro caso onde emerge cooperação entre os atores; o processo de tramitação da reforma no Congresso, abordando a atuação das EAs e do governo neste foro e seus reflexos nas relações entre os atores, etc.. Espero que, ao levantar algumas destas questões neste trabalho, tenha contribuído para despertar o interesse em seu estudo sistemático.

Notas

- ¹ O artigo resulta de pesquisa apoiada pela ENAP. Assim, gostaria de agradecer à ENAP por ter viabilizado a realização desta pesquisa. Agradeço também aos comentários de todos os participantes do seminário realizado, em especial aos professores M^a Hermínia Tavares de Almeida e Richard M. Locke. Alberto Carlos de Almeida e Argelina Cheibub Figueiredo também fizeram valiosos comentários ao trabalho. Não foi possível levar em conta todas as críticas e sugestões recebidas, mas elas estão registradas e serão incorporadas em uma versão posterior e mais definitiva.
- ² Neste texto uso entidades associativas (EAs) para me referir aos dois tipos de organizações associativas dos servidores públicos, i.e., associações e sindicatos.
- ³ Sobre as possibilidades de emergência de cooperação, veja Axerold.
- ⁴ Tais como a correlação de forças políticas no governo e no Congresso Nacional, a composição das entidades associativas, os impactos das medidas de reforma, a postura e/ou preferência ideológica e até mesmo características pessoais dos interlocutores.
- ⁵ Verma e Cutcher-Gershenfeld, 1996, p. 236. Todas as traduções são do autor.
- ⁶ Para um amplo apanhado da literatura publicada no Brasil sobre reforma do Estado, veja Lima Júnior (1998). As principais abordagens teóricas sobre a reforma do Estado são discutidas por Kaufman (1998a; 1998b). Um bom exemplo deste tipo de abordagem encontra-se em Blais *et al.* (1997).
- ⁷ Embora com a ressalva de que há casos em que isso não é suficiente, esse ponto é tratado por Kaufman (1998).
- ⁸ A literatura da área de administração pública elabora bastante esta questão, mas não dá a devida atenção aos condicionantes políticos da transformação institucional enfatizando desenhos ótimos e soluções tecnicamente viáveis. A *Revista do Serviço Público* tem publicado excelentes artigos nesta linha.
- ⁹ Inclui-se nesse caso tanto a área social — educação, saúde e assistência social — como atividades típicas e mesmo exclusivas do Estado — segurança, recolhimento de imposto, diplomacia etc. —, onde o avanço tecnológico dificilmente substitui o trabalho.

- ¹⁰ As dificuldades de reforma nesses setores são muito bem analisadas por Nelson (1997) e Grindle (1998).
- ¹¹ Para melhor especificação desses fatores veja Lewin *et al.* (1988).
- ¹² Veja Feuille (1991).
- ¹³ Como nota Freeman (1988:12) “a natureza política da negociação coletiva no setor público significa que os sindicatos estarão interessados em tentar influenciar o orçamento e o nível de emprego, assim como em aumentar os salários”. Veja também Troy (1994) que, concordando com essa posição, considera que os sindicatos do setor público defendem uma nova forma de socialismo.
- ¹⁴ Veja Yemin (1993).
- ¹⁵ De certa forma isso diferencia o setor público do privado, uma vez que o empresário pode negociar acordos com sindicatos sem pensar nas externalidades macroeconômicas da negociação, preocupando-se apenas com sua própria condição.
- ¹⁶ Treu apontava esta tendência em 1987, p. 13-14. A citação é de Yemin (1993:474-5).
- ¹⁷ Veja Brito Filho (1996:25-29) e Yemin (1993).
- ¹⁸ Yemin (1993:479).
- ¹⁹ Um detalhamento dessas regulamentações é feito por Treu (1987).
- ²⁰ Kochan (1988:145).
- ²¹ Embora se possa argumentar que, com o recurso à Justiça do Trabalho, no Brasil a lógica bilateral não tem sido historicamente dominante. Mudanças recentes, no entanto, apontam na direção de sua prevalência.
- ²² Currie e McConnell (1994).
- ²³ Veja Summers (1980) e Cohen (1980).
- ²⁴ Veja Cohen (1980).
- ²⁵ Córdova (1987:169).
- ²⁶ Veja Partridge (1992) e Currie e McConnel (1994).
- ²⁷ OECD (1997:106-7).
- ²⁸ O número entre parêntesis é a taxa de cobertura dos acordos coletivos para os setores público e privado.
- ²⁹ Veja Lewin *et al.* (1988). Esta observação refere-se ao instituto da negociação coletiva nos EUA, mas certamente pode ser estendida para dar conta de outras formas de interação e negociação entre o Estado e as EAs.
- ³⁰ Nisbet (1976).
- ³¹ Beumont (1992:51) usa o termo *unionateness* para descrever a aquisição pelas EAs dos servidores públicos de um caráter cada vez mais sindical.
- ³² Lewin *et al.* (1988), chamam a atenção para uma “segunda onda” de negociações coletivas, que tem na restrição fiscal seu principal elemento enquadrador. Esse ponto também é levantado por Treu (1987), Córdova (1985) e Yemin (1993).

- ³³ Veja Freeman e Ichniowski (1988); Wellington e Winter (1971); Troy (1994); Toledano (1975); Boehm e Hedman (1982) e Levitan e Noden (1983).
- ³⁴ Exemplos destes estudos são Roth (1987), Smith (1993) e Taylor (1984).
- ³⁵ Veja Córdova (1985).
- ³⁶ Veja Partridge (1994).
- ³⁷ Beaumont (1996).
- ³⁸ *Apud* Beaumont (1996: 301).
- ³⁹ *Idem*.
- ⁴⁰ Seguindo o *Federal Quality Institute* do governo norte-americano, entendendo sucesso, neste caso, não como a obtenção de resultados particulares, mas pelo estabelecimento de uma relação institucionalizada e/ou formas de resolução de conflito institucionalizadas. “sucesso nessa área de atividade (a prática de relações de trabalho) é usualmente medida, pelas partes envolvidas, como uma mudança em atitudes e práticas, um espírito de aventura, e o desenvolvimento de confiança de que alguns, se não a maioria, dos problemas são resolvidos com o tempo”, *Federal Quality Institute* (1994: 6).
- ⁴¹ Veja Nissen (1997).
- ⁴² Essa análise simplifica os determinantes das estratégias, especialmente no que concerne aos atores presentes em cada um dos campos em questão.
- ⁴³ É claro que não estou considerando os imponderáveis da vida social que levariam a afirmar que nada tem sucesso garantido. No entanto, *ceteris paribus* a estratégia cooperativa entre os dois atores produz maior certeza de sucesso que qualquer outra combinação.
- ⁴⁴ Sobre essa formas de resistência veja Scott (1990).
- ⁴⁵ Aponto apenas as condições políticas e administrativas/institucionais de natureza gerais — em contraposição aos passos/medidas específicas que podem facilitar a emergência da cooperação, tais como: objetividade (atacar um problema de cada vez e identificá-lo precisamente); paciência (é um processo longo que não surge por um *fiat*); escolher uma área inicial de teste para cooperação na qual o sucesso seja mais provável e ir expandido para áreas mais difíceis gradualmente; treinamento em técnicas de negociação.
- ⁴⁶ De acordo com Farquhar (1996:11), “existe um argumento forte no sentido de que o primeiro passo tem que vir dos gerentes [da gerência] uma vez que é ai que as formas tradicionais de poder — finanças, alocação de recursos, decisão de negócios — tem se situado”.
- ⁴⁷ A Inglaterra de Thatcher, por exemplo, é vista como um caso singular uma vez que havia uma forte carga ideológica do governo contra os sindicatos (Beaumont [1996]).

- ⁴⁸ Sobre a legislação brasileira, veja Brito Filho (1996).
- ⁴⁹ Inclusive, o Regime Jurídico Único facilita seu financiamento, possibilitando o desconto em folha das taxas de filiação.
- ⁵⁰ Para uma discussão dos dilemas do sindicalismo no setor público na criação de uma identidade própria, ver Almeida (1996).
- ⁵¹ Guedes (1994) e Fundap (1993) também tratam do surgimento de entidades sindicais no setor público, mas não elaboram muito o tema.
- ⁵² Veja o excelente trabalho de Noronha (1994). Ver também Nogueira (1998).
- ⁵³ Essa organização decorre de determinação legal. Para informação e análise sobre a organização do sindicalismo no setor privado, ver Cardoso (1997:101).
- ⁵⁴ Isso é opinião corrente, tanto entre os entrevistados como na escassa literatura; no entanto, não conheço estudos sistemáticos que fundamentem essa percepção.
- ⁵⁵ A primeira coluna da tabela indica o número de filiações de cada servidor público. Assim, 36.882 servidores públicos (última coluna) são filiados a 3 EAs ao mesmo tempo, gerando um total de 110.646 (penúltima coluna). As colunas 2 e 3 indicam o número de indivíduos ativos e aposentados, para cada quantidade de vínculos/filiações.
- ⁵⁶ Ver Belman *et al.* (1996:62).
- ⁵⁷ I – Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União; II — Procurador e Advogado dos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União; III — Defensor Público da União; IV — Policial Federal, Policial Rodoviário e Policial Ferroviário Federal.
- ⁵⁸ De acordo com entrevistas realizadas, o projeto foi gestado na Casa Civil, sem participação direta do MARE.
- ⁵⁹ Diniz e Boschi, (s.d.) por exemplo, consideram que o governo excluiu totalmente as EAs do processo de reforma.
- ⁶⁰ Ademais, a implementação da reforma administrativa é muito recente e os casos de efetiva transformação institucional ainda são muito incipientes, o que torna impossível um estudo mais sistemático deste processo. Não resta dúvida, porém, que apenas com estudos desta natureza se poderá aprofundar as questões tratadas neste artigo. Sem dúvida, a transformação de órgão do governo federal em agências executivas e organizações sociais fornecerá excelente material para o tratamento dessas questões.
- ⁶¹ De acordo com algumas entrevistas, o Fórum já vinha se reunindo informalmente há algum tempo, mas não há nenhum registro dessas reuniões.
- ⁶² A FENAFISP, a FENAPEF e a UNASLAF são federações nacionais que congregam EAs estaduais. Essas três entidades não aparecem nas tabelas, que se seguem nesta seção, porque as informações não se aplicam a este tipo de

entidade federativa. A UNACON fundiu-se com o SINATEFIC formando uma só diretoria, por isso estas entidades aparecem juntas nas tabelas.

⁶³ Relatório de Atividades, ANFIP (1994).

⁶⁴ Em algumas entrevistas, fica claro que o ministro Romildo Caim gozava de prestígio junto a entidades sindicais, especialmente de sindicatos gerais. Parece que a estratégia do governo Itamar Franco era a de isolar os funcionários da elite do serviço público e atender os desvalidos, fazendo aliança com os funcionários do PCC, o setor público mais numeroso e pior remunerado.

⁶⁵ A propósito, o primeiro instrumento legislativo a tratar das carreiras típicas de Estado data de 1974, e, enumera as áreas em que os servidores públicos, devido à natureza das funções executadas, deveriam ser regidos por um regime estatutário próprio e gozar da garantia da estabilidade. Para uma boa discussão e histórico da constituição das carreiras típicas de Estado, ver documento FCTE na Internet.

⁶⁶ Documento do FCTE de 18/08/94.

⁶⁷ Ata de reunião do FCTE de 10.01.95.

⁶⁸ Muitos entrevistados manifestaram a percepção de que esta estrutura impedia maior continuidade e articulação das ações do Fórum.

⁶⁹ Entre 1994-7, o FCTE reuniu-se pelo menos 46 vezes. É provável que esse número seja bem maior, pois não consegui contabilizar a totalidade das reuniões. Em todas as reuniões realizadas havia ata que, posteriormente, era enviada a todos os membros.

⁷⁰ Foram realizados dois seminários organizados pelo Fórum e pelo menos 3 campanhas públicas.

⁷¹ A entrada no Fórum dependia da aprovação de seus membros. A decisão era tomada com base em um parecer de um dos membros. Há casos de recusas de filiação e de pedidos de mais informações sobre as atividades dos pleiteantes, demonstrando um certo rigor na admissão.

⁷² Ata de reunião de 1/8/95.

⁷³ A ADB é a associação que menos participou das reuniões do Fórum no período de 1994-8. Houve até proposta de desfiliação desta entidade mas decidiu-se por mantê-la no FCTE.

⁷⁴ Este fato é reconhecido pelos negociadores do MARE, nas entrevistas.

⁷⁵ Não apresento esta informação por entidade apenas para manter certa discrição acerca das finanças de cada entidade, individualmente.

⁷⁶ Por exemplo, a posição do governo contrária à concessão de reajuste salariais a todos os servidores público respaldava-se muito no fato de que qualquer aumento para os servidores da ativa implica também aumento para os aposentados, o que oneraria excessivamente a folha de pagamentos.

⁷⁷ Refere-se ao PCC.

- ⁷⁸ Em abril, o Fórum recusa-se a comparecer a uma audiência no MARE informando que as entidades ainda não têm posição definida sobre a reforma, pois não tiveram tempo de discutir com suas bases. Há reclamações sobre o fato de o Fórum ter demorado muito a se reunir.
- ⁷⁹ No mesmo período, o Fórum faz publicar nos jornais de Brasília manifesto contrário à MP 831/95, em uma tentativa de ganhar apoio pela ampliação do escopo da discussão. Se por um lado esse manifesto foi fruto de uma decisão estratégica dos membros do Fórum, ela também denota a falta de canais institucionalizados de consulta e negociação.
- ⁸⁰ Folha de São Paulo, “Funcionários se organizam contra projeto de Bresser” e entrevista do coordenador do Fórum, que emite opiniões bem contrárias ao conteúdo da reforma.
- ⁸¹ Ata de reunião, 28/07/95.
- ⁸² *Idem.*
- ⁸³ Durante esse processo, aparecem mais claramente os problemas de ação coletiva do Fórum. Várias carreiras buscaram uma definição de carreira típica de Estado que excluía boa parte dos membros do FCTE.
- ⁸⁴ Documento, 08/04/96.
- ⁸⁵ Não obtive informação se a secretária-executiva e outras autoridades convidadas efetivamente participaram do seminário.
- ⁸⁶ Se houve algum encontro formal entre o MARE e o FCTE, não há registro.
- ⁸⁷ Entrevistas.
- ⁸⁸ Ata de reunião, 21/04/97.
- ⁸⁹ Ata de reunião de 5/5/97, com a secretária-executiva.
- ⁹⁰ Nesse sentido, intensificam-se as articulações com outros movimentos de servidores públicos, 21/04/97.
- ⁹¹ O FCTE enviou, antes dessa reunião, documento com suas posições sobre o mandato classista, mas a secretária-executiva não o recebeu. Inclusive, em muitas entrevistas, nota-se não haver continuidade (memória) no processo de negociação.
- ⁹² Ata de reunião, 17/07/97.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de.(1996), *Crise Econômica e Interesses Organizados*. São Paulo: Edusp.
- AXELROD, R.(1994), *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- BACCARO, Lucio e LOCKE, Richard M. (1996), “Public Sector Reform and Union Participation: The Case of the Italian Pension Reform”. Working Paper, September. Cambridge: MIT Sloan School of Management.
- BARBERIS, Peter (ed.).(1997), *The Civil Service in an Era of Change*. Aldershot, England and Brookfield, USA: Dartmouth Publishing Company Ltd..
- BEAUMONT, P.B. (1992), *Public Sector Industrial Relations*. London and New York: Routledge.
- _____. (1996), “Public sector industrial relations in Europe” in Belman, Dale *et al.* (eds.). (1996), *Public Sector Employment in a Time of Transition*. Madison: Wisconsin, Industrial Relations Research Association.
- BEKKE, Hans A. G. M. *et al.* (eds.). (1996), *Civil Service in Comparative Perspective*. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press.
- BELMAN, Dale *et al.* (eds.). (1996), *Public Sector Employment in a Time of Transition*. Madison, Wisconsin: Industrial Relations Research Association.
- BLAIS, André *et al.* (1997), *Governments, Parties, and Public Sector Employees: Canada, United States, Britain and France*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press/McGill-Queen’s University Press.
- BOEHM, Randolph H.; HELDMAN, Dan C. (1982), *Public Employees, Unions, and the Erosion of Civic Trust: A Study of San Francisco in the 1970s*. Frederick, Maryland: Aletheia Books/University Publications of America Inc.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. (1998), *A Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacionanl*. São Paulo: Ed. 34, Brasília: Enap.
- BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. (1996), *A sindicalização no serviço público*. Curitiba: Editora Genesis.

- Câmara dos Deputados. (1994), “Política salarial no setor público: qualidade dos serviços, carreiras e isonomia (síntese do seminário e conclusões)”. Brasília. Dezembro.
- CANANEIA, Giacinto Della. (1996), “Reforming the State: The Policy of Administrative Reform in Italy under the Ciampi Government”. *West European Politics*, v. 19, n. 2, April.
- CARDOSO, Adalberto Moreira. (1997), “O sindicalismo corporativo não é mais o mesmo”. *Novos Estudos*, n. 48, julho.
- CHICKERING, Lawrence (ed.). (1976), *Public Employee Unions: A Study of the Crisis in Public Sector Labor Relations*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- COHEN, S. (1980), “Does public employee unionism diminish democracy” in KOCHAN, Thomas A., *Collective Bargaining and Industrial Relations: From Theory to Policy and Practice*. Homewood, Illinois and Georgetown, Ontario: Richard D. Irwin Inc and Irwin-Dorsey Ltd.
- COOK, William N. (1990), *Labor-Management Cooperation: New Partnerships or Going in Circles?* Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- CÓRDOVA, Efrén. (1985), “Strikes in the public sector: some determinants and trends”. *International Labour Review*, v. 124, n. 2, March-April.
- CROUCH, Winston W. (1977), *Organized Civil Servants: Public Employer-Employee Relations in California*. Berkeley: University of California Press.
- CURRIE, Janet e MCCONNELL, Sheena. (1994), “The Impact of Collective-Bargaining Legislation on Disputes in the U.S. Public Sector: No Legislation May Be the Worst Legislation”. *Journal of Law and Economics*, v. 37, October.
- DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. (s.d.), “A Reforma Administrativa no Brasil dos Anos 90: Projeto e Processo”. s.l. mimeo.
- FAIRBROTHER, Peter. (1994), *Politics and the State as Employer*. London and New York: Mansell Publishing Ltd.
- FARQUHAR, Carolyn. (1996), *Building Success Together: Innovative Labour-Management Partnerships in Public Sector Organizations*. Toronto: The Conference Board of Canada.
- FEDERAL Quality Institute. (1994), *Lessons Learned from High-Performing Organizations in the Federal Government*. Washington D.C.: Federal Quality Institute, February.
- FEUILLE, Peter. (1991), “Unionism in the Public Sector: The Joy of Protected Markets”. *Journal of Labor Research*, v. XII, n. 4, Fall.
- FREEMAN, Richard B.; ICHNIOWSKI, Casey (eds.). (1988), *When Public Sector Workers Unionize*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

- FREEMAN, Richard. (1996), "Through public sector eyes: employee attitudes toward public sector labor relations in the U.S.", in Belman, Dale *et al. op. cit.*.
- FUNDAP. (1993), *Sindicalismo no Setor Público Paulista*. São Paulo: Secretaria da Administração e Modernização do Serviço Público/Fundação do Desenvolvimento Administrativo.
- GINNEKEN, Wouter Van. (1991), *Government and its Employees: Case Studies of Developing Countries*. Aldershot, England and Brookfield, USA: Avebury Academic Publishing Group.
- GRINDLE, Merilee S. (1998), "The social agenda and the Politics of Reform in Latin America". s.l., mimeo., February.
- GRINDLE, Merille S. (1997), *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, USA: Harvard Institute for International Development.
- GUEDES, Cezar. (1994), "Os Trabalhadores no Setor Público Brasileiro: Prática Sindical, Conquistas e Armadilhas; Análise do Período Pós-1978", in Ministério do Trabalho/CESIT, *O Mundo do Trabalho: Crise e Mudança no Final do Século*. São Paulo: Scritta.
- HEREDIA, Blanca e SCHNEIDER, Ben Ross. (1998), "The political economy of administrative reform: building state capacity in developing countries". s.l., mimeo., March.
- ICHNIOWSKI, Casey *et al.* (1996), "What Works at Work: Overview and Assessment". *Industrial Relations*, v. 35, n. 3, July.
- INSTITUTO Cidadania. (1996) "Diretrizes para a implantação do contrato coletivo de trabalho na administração pública direta". São Paulo: Fevereiro.
- INTERNATIONAL Labour Office. (1994), *Note on the Proceedings*. Geneva: Joint Committee on the Public Service, Fifth Session, 26 January- 3 February.
- JOHNSTON, Paul. (1994), *Success while others Fail: Social Movement Unionism and the Public Workplace*. Ithaca: ILR Press.
- KAUFMAN, Bruce; KLEINER, Morris (eds.). (1996), *Employee Representation: Alternatives and Future Directions*. Madison, Wisconsin: Industrial Relations Research Association.
- KAUFMAN, Robert. (1998a), "Review Essay: Approaches to the Study of State Reform in Latin America and Post-Socialist Countries". s.l.
- _____. (1998b), "A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas". *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n.1, Jan-Mar.
- KEARNEY, Richard C. e HAYS, Steven W. (1994), "Labor-Management Relations and Participative Decision Making: Toward a New Paradigm". *Public Administration Review*, v. 54, n.1, January/February.

- KELLY, Michel P. (1980), *White-Collar Proletariat: The Industrial Behavior of British Civil Servants*. London and Boston: Routledge & Kegan Paul.
- KOCHAN, Thomas A. (1988), "A Theory of Multilateral Collective Bargaining in City Governments", in LEWIN, David *et al.* *Public Sector Labor Relations: Analysis and Readings*. Lexington, Massachusetts/Toronto: Lexington Books/D.C. Heath and Company.
- LABOR Relations Agency. (1992), *The Public Services: Industrial Relations in Northern Ireland*. Belfast: Labor Relations Agency.
- LELCHOOK, Jerry e LAHNE, Herbert. (1972), "Collective Bargain in Public Employment and the Merit System". Washington D. C., U.S.: Department of Labor, Office of Labor-Management Policy Development, April, mimeo.
- LEVITAN, Sar A. e NODEN, Alexandra B. (1983), *Working for the Sovereign: Employee Relations in the Federal Government*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- LEWIN, David *et al.* (1998), *Public Sector Labor Relations: Analysis and Readings*. Lexington, Massachusetts/Toronto: Lexington Books/D.C. Heath and Company.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (coord.) *et al.* (1998), "Bibliografia Seletiva sobre as Reformas do Estado: 1985-1996". *Série Estudos*, n. 99. Rio de Janeiro: IUPERJ, Maio.
- LOCKE, Richard M.; BACCARO, Lucio. (1996), "Learning from Past Mistakes? Recent Reforms in Italian Industrial Relations". *Industrial Relations Journal*, v. 27, n. 4.
- MILLER, Chris. (1996), *Public Service Trade Unionism and Radical Politics*. Aldershot, England and Brookfield, USA: Dartmouth Publishing Company Ltd..
- NOGUEIRA, Arnaldo Mazzei. (1998), "Emergência e Crise do Novo Sindicalismo no Setor Público Brasileiro". Trabalho apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, Novembro.
- NORONHA. (1994), "Greves e Estratégias Sindicais no Brasil", in Ministério do Trabalho/CESIT, *O Mundo do Trabalho: Crise e Mudança no Final do Século*. São Paulo: Scritta.
- NELSON, Joan. (1997), "Reforming social sector governance: a political perspective". s.l., mimeo..
- NISBETT, Robert A. (1976), "Public unions and the decline of social trust", in CHICKERING, Lawrence (ed.), *Public Employee Unions: A Study of the Crisis in Public Sector Labor Relations*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- NISSEN, Bruce. (1997), *Unions and Workplace Reorganization*. Detroit: Wayne State University Press.
- OECD. (1997), *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*. Paris: OECD.

- PARTRIDGE, Dane. (1992), "The effect of public policy on the duration of strikes by public school teachers". *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, v.21, n.2.
- _____. (1994), "Public policy and public sector strikes: a review of the literature". *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, v.23, n.1.
- PIERRE, Jon (ed.). (1995), *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. Aldershot, England and Brookfield, USA: Edward Elgar Publishing Ltd..
- REID, JR. Joseph. (1992), "Future Unions". *Industrial Relations*, v.31, n.1, Winter.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. (1992), *A Sindicalização de Classe Média*. São Paulo: Fundap.
- ROTH, Bert. (1987), *Remedy for Present Evils: A History of the New Zealand Public Service Association from 1890*. Wellington: New Zealand Public Service Association.
- RUSCIO, Kenneth P. (1997), "Trust in the administrative state". *Public Administration Review*, v. 57, n.5, September/October.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. (1997), *A Reforma Administrativa no contexto da Democracia: A PEC n. 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro*. Brasília: DIAP.
- SCOTT, James C.. (1990), *Domination and the Arts of Resistance, Hidden Transcripts*. New Haven: Yale University Press.
- SMITH, Doug. (1993), *Lives in the Public Service: A History of the Manitoba Government Employees' Union*. Manitoba Labour Education Centre/Manitoba Government Employee's Union.
- SUMMERS, C.W. (1980), "Public employment bargaining: a political perspective", in KOCHAN, Thomas A., *Collective Bargaining and Industrial Relations: From Theory to Policy and Practice*. Homewood, Illinois and Georgetown, Ontario: Richard D. Irwin Inc and Irwin-Dorsey Ltd..
- SUNTRUP, Edward e BARNUM, Darold. (1997), "Reinventing the Federal Government: Forging New Labor-Management Partnership for the 1990s" in NISSEN, Bruce, *Unions and Workplace Reorganization*. Detroit: Wayne State University Press.
- SWIMMER, Gene e THOMPSON, Mark. (1995), *Public Sector Collective Bargaining in Canada: Beginning of the End or End of the Beginning?*. Kingston: Industrial Relations Centre, Queen's University.
- TAYLOR, Doug. (1984), *For Dignity, Equality and Justice: A History of The Saskatchewan Government Employees' Union*. Regina, Canada.
- TENDLER, Judith.(1995), "Social capital and the public sector: the blurred boundaries between private and public". s.l., mimeo..

- TOLEDANO, Ralph de. (1975), *Let Our Cities Burn*. New Rochelle, New York: Arlington House Publishers.
- TREU, Tiziano *et al.* (1987), *Public Service Labour Relation, Recent Trends and Future Prospects: A Comparative Survey of Seven Industrialized Market Economy Countries*. Geneve: International Labour Office.
- TROY, Leo. (1994), *The New Unionism in the New Society: Public Sector Unions in the Redistributive State*. Fairfax, Virginia: George Mason University Press.
- U.S. OFFICE of Personnel Management.(1993), *Federal Labor-Management Cooperation: A Guide to Resourcers*. Washington D.C., U.S.: Office of Personnel Management, July.
- VERMA, Anil e CUTCHER-GERSHENFELD, Joel. (1996), “Workplace Innovation and Systems Change” in BELMAN, Dale *et al.* (eds.), *Public Sector Employment in a Time of Transition*. Madison, Wisconsin: Industrial Relations Research Association.
- WARRIAN, Peter.(1996), *Hard Bargain: Transforming Public Sector Labour-Management Relations*. Toronto: McGilligan Books.
- WELLINGTON, Harry H.; Ralph K. WINTER, JR. (1971), *The Unions and the Cities*. Washington D.C.: The Brookings Institute.
- WISE, Lois Rescascino. (s.d.), “Internal Labor Markets” in BEKKE, Hans A. G. M. *et al.*, *Civil Service in Comparative Perspective*. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press.
- WISHNIA, Judith. (1990), *The Proletarianizing of the Fonctionnaires: Civil Service Workers and the Labor Movement Under the Third Republic*. Baton Rouge and London: Louisiana State University Press.
- YEMIN, Edward. (1993), “Labour relations in the public service: a comparative overview”. *International Labour Review*, vol. 132, n. 4.



Texto II – Sindicatos e reforma administrativa na Itália e EUA

Richard M. Locke

Richard M. Locke é professor de Relações Industriais e Ciência
Polícia do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), EUA.
Contato com o autor: rlocke@mit.edu

1. Introdução

Há um espectro que assombra nossa visão sobre a possibilidade de se constituir uma sociedade estável no Brasil. Este espectro é de que o Brasil não será capaz de reformar seu setor público, colocar suas finanças em ordem e assim recuperar a confiança dos investidores — tanto estrangeiros quanto domésticos —, necessária para retomar o crescimento econômico. Sem este retorno ao crescimento, as perspectivas de distribuir a prosperidade a um segmento mais amplo da população (sem falar da preservação e da extensão do bom e árduo trabalho que o Brasil tem realizado em anos recentes em termos de desenvolvimento econômico, de reforma administrativa e de políticas públicas) ficará minado.

Em resumo, a reforma do setor público, e daí das relações trabalhistas no setor público, é a única e mais importante questão no Brasil de hoje. A capacidade do Brasil de colocar sua vida financeira em ordem e de assim recuperar a confiança dos investidores retomando o crescimento, depende da solução oportuna deste problema.

Mas, como pode-se conseguir isto? Como se pode desbloquear a atual situação? Esta é a grande questão. Hoje, eu gostaria de falar brevemente, sobre algumas experiências estrangeiras em matéria de reforma das relações trabalhistas no setor público e sugerir que essas experiências podem proporcionar algumas perspectivas para o Brasil, na medida em que este luta para promover sua própria reforma. Como verão, muitas das alternativas extraídas dessas experiências estrangeiras refletem os pontos-chave levantados no excelente documento do prof. Zairo Cheibub apresentado neste *workshop*.

Dividirei minhas observações em duas partes. Em primeiro lugar, descreverei, brevemente, as recentes mudanças verificadas nas relações trabalhistas na Itália e em meu próprio país, os Estados Unidos. Esta descrição será, sobretudo, não muito profunda, pois simplesmente quero dar uma noção da essência dessas mudanças e de como elas retratam algumas das questões/dilemas que o Brasil enfrenta na atualidade. Em segundo, gostaria de fazer um apelo — mais um apelo do que uma proposta — em relação a como o Brasil poderá sair de seu atual bloqueio nas relações trabalhistas no setor e, assim, embarcar numa reforma institucional significativa.

2. Experiências estrangeiras

No 2º semestre do ano passado, falei aqui na ENAP sobre mudanças recentes nas relações trabalhistas no setor privado nas nações da OCDE, e sobre que lições essas outras experiências podem trazer para o Brasil. Gostaria de centrar minhas observações no setor público e em algumas mudanças recentes em dois países: a Itália e os Estados Unidos. A Itália é, em muitos aspectos, bastante semelhante ao Brasil. Muitos de seus problemas históricos — grandes déficits governamentais, uma burocracia pública ineficiente, relações de hostilidade entre o trabalho organizado e o empresariado, ataques especulativos a sua moeda — todos são bastante familiares ao público brasileiro.

Ademais, como o código do trabalho do Brasil foi mais ou menos tomado emprestado da Itália, muitos regulamentos e práticas trabalhistas nos dois países devem ser semelhantes. Evidentemente, os códigos de trabalho fascistas da Itália foram supostamente reformados em 1970, com a introdução do *Statuto dei Lavoratori*¹. O *Statuto*, na realidade, (e novamente, talvez de maneira não tão diferente da adotada pela Constituição Brasileira de 1988), institucionalizou alguma rigidez nas relações de trabalho na Itália. Por exemplo, a Itália não tem unicidade sindical, mas o *Statuto* de fato incluiu uma disposição segundo a qual somente os sindicatos mais representativos, ou seja, as três grandes confederações — CGIL, CISL, UIL — poderiam, legitimamente, representar os trabalhadores no local de trabalho. Considerando-se que esses três sindicatos foram durante muitos anos federados e continuam, hoje em dia, a coordenar as estratégias nacionais, essa disposição criou, de fato, um monopólio de representação em nível das unidades de trabalho.

Em segundo lugar, na Itália, como no Brasil, as relações trabalhistas no setor público e no privado eram governadas por regulamentos completamente diferentes. No setor privado, as relações trabalhistas eram vistas como um assunto privado, a ser decidido e negociado pelos sindicatos e os empregadores. No setor público, não havia negociação coletiva, mas, em vez disso, uma série de leis e de regulamentos administrativos que determinavam os salários e vencimentos do setor público, suas horas de

trabalho, perfis de carreira e benefícios de aposentadorias e pensões. Como resultado, tinha-se dois sistemas muito diferentes de relações trabalhistas no mesmo país.

Durante a maior parte dos anos 70 e mesmo no início dos anos 80, os dilemas/desafios-chave nas relações trabalhistas na Itália centraram-se no setor privado. Aqueles anos foram caracterizados por greves maciças (a mais alta taxa de ocorrência de greves nas nações da OCDE), esforços fracassados de concertação, crescente rigidez dos salários (indexação de salários) e das condições de trabalho, e um desempenho econômico declinante para a economia italiana. Por volta da metade dos anos 80, já no fim da década, a situação havia se tornado crítica. À medida em que as empresas italianas sofriam perdas em seus mercados internos e internacionais e que crescia o desemprego, tornou-se evidente tanto para o trabalho organizado quanto para o patronato, sem mencionar o governo, que uma reforma radical das relações trabalhistas se fazia necessária. Como resultado (a partir de fins dos anos 80, adquirindo maior velocidade por volta de 1992-3, as relações trabalhistas italianas passaram por uma profunda transformação. Naqueles anos, assistiu-se ao retorno e à implementação bem sucedida da negociação salarial neocorporativa e à reestruturação dos arranjos de negociação coletiva em nível nacional e de unidade industrial. Hoje em dia, os salários na Itália estão ligados ao crescimento da economia como um todo. Se empresas individuais passam por crescimentos extraordinários de produtividade, podem distribuir esses lucros através de negociações em nível de unidade industrial. Assim, eliminou-se as espirais salariais e controlou-se a inflação. Outras reformas naquele período incluíram a eliminação do mecanismo nacional de indexação salarial, a *scala mobile*², que ao longo do tempo, havia alimentado a inflação e reduzido o espaço para a negociação entre os sindicatos e os empregadores.

Além disso, toda a estrutura de representação em nível de unidade industrial foi reformada, de modo que o monopólio sindical de fato exercido pelas três maiores confederações foi eliminado, e os trabalhadores passaram a poder eleger diretamente seus representantes nos conselhos em nível de fábrica, independentemente do sindicato a que pertençam.

No entanto, enquanto todas essas negociações estavam ocorrendo no setor privado — reformas que realmente levaram ao ressurgimento da economia italiana, bem como à revitalização do movimento sindical italiano —, o mesmo não pode ser dito quanto ao setor público. Na verdade, embora as greves e as demandas salariais geométricas tivessem sido quase que eliminadas no setor privado, no setor público ocorria exatamente o oposto. O início dos anos 90 assistiu a greves desastrosas no setor público, que paralisaram os setores de transportes, educação e os serviços

de saúde. As demandas salariais por parte de trabalhadores do setor público eram muito mais altas que aquelas apresentadas por trabalhadores do setor privado, e assim ameaçavam minar o frágil retorno à prosperidade na Itália.

Tudo isso mudou em 1993-4, quando (como parte de uma reforma abrangente nas relações trabalhistas na Itália) as relações trabalhistas no setor público também foram reformadas. Os elementos-chave da reforma incluem:

- a assim chamada privatização das relações trabalhistas no setor público, no sentido de que agora essas relações não são governadas por leis e regulamentos administrativos especiais, mas, em vez disso, são tratadas como assuntos privados, a serem negociados pelos empregadores e sindicatos;

- a responsabilização dos gerentes do setor público. Com isso quero dizer que os gerentes do setor público receberam poderes para contratar, dispensar e redistribuir funcionários e para negociar em nível local com os sindicatos;

- a criação de uma agência especial, que funciona como um parceiro nas negociações para os sindicatos do setor público em nível nacional. Esta agência é lotada com pessoas altamente especializadas e de vastos conhecimentos, comprometidas numa séria coleta e análise de dados sobre o setor público, e assim rapidamente adquiriu legitimidade tanto aos olhos dos sindicatos quanto aos do público como um todo;

- o estabelecimento de um conjunto de regras/normas que regem as greves em serviços públicos essenciais (saúde, transportes). As greves ainda são legais, mas devem ser anunciadas com antecipação, com prazo suficiente para que se organizem alternativas e se assegure que os serviços essenciais não sejam totalmente interrompidos;

- finalmente, estabeleceu-se mecanismos de arbitragem e de mediação a fim de resolver conflitos no setor público, antes que esses redundem em greves onerosas e desestabilizadoras.

As demandas salariais e os aumentos salariais acompanham as dos trabalhadores do setor privado; as agências administrativas são geridas de maneira mais eficiente agora que os gerentes públicos podem realmente administrar; e os sindicatos do setor público ganharam renovada legitimidade, uma vez que agora eles têm uma função real — a negociação coletiva — a exercer. Em resumo, as duas questões que mais castigaram as relações trabalhistas do setor público na Itália, e também ocorrem no Brasil — uma falta de institucionalização de canais adequados e problemas internos de organização que prejudicam a capacidade de agir de forma coletiva, menos ainda de negociar coletivamente — foram solucionadas como resultado desta reforma.

Esta reforma teve também efeitos colaterais muito positivos em outras áreas da economia política da Itália. Por exemplo, em 1996 e novamente em 1998, os sindicatos italianos, tanto os privados quanto os públicos, foram atores-chave na reforma do sistema nacional de pensões³. A reforma elevou a idade mínima para aposentadoria de homens e mulheres, eliminando as pensões especiais que existiam para certos trabalhadores do setor público, e aumentou as contribuições pagas por trabalhadores individuais. Como resultado, o sistema italiano de pensões recuperou a saúde financeira e a Itália pôde colocar suas finanças em ordem e participar da primeira rodada da União Monetária Européia. Essas reformas no sistema italiano de pensões são mais ou menos o mesmo tipo de reforma que todos os países estão tentando realizar hoje em dia, inclusive o Brasil. O que eu considero especialmente interessante é que essas reformas foram tentadas antes na Itália, pelo governo Berlusconi, mas fracassaram. O governo Berlusconi, entretanto, havia tentado realizar as reformas sem os sindicatos, e até mesmo contra eles. Foi somente quando os sindicatos se envolveram no processo e tornaram-se mais organizados, mais responsáveis e internamente mais democráticos, que a reforma realmente pôde ser realizada. Nada disso teria sido possível sem uma reforma anterior das relações trabalhistas na Itália.

Agora deixem-me passar rapidamente a outro episódio, de outro país, meu país, os Estados Unidos. Como se sabe, os sindicatos de trabalhadores nos Estados Unidos são fracos. A taxa de participação é de cerca de 11% da totalidade da força de trabalho privada. No entanto, no setor público, as taxas de sindicalização são muito mais altas, chegando a cerca de 24% em nível agregado, e até mesmo a percentuais mais elevados em alguns setores e em algumas regiões do país. Em anos recentes, nos Estados Unidos, como no Brasil e em tantos outros países, tem havido esforços importantes para privatizar alguns serviços historicamente realizados pelo setor público. Assim, companhias de transportes, serviços públicos em geral, hospitais, todos esses têm passado por processos de privatização.

A discussão em meu país, como no Brasil, é quanto a que certas funções já simplesmente não são mais atividades centrais do Estado, que o setor privado pode desempenhar essas funções tão bem, se não melhor do que o Estado, e de que o governo deveria enxugar sua máquina e concentrar-se em suas funções centrais. Deixe-se que os atores privados na sociedade civil administrem o resto.

Como neste país, e em muitos outros, este processo tem sido muito controvertido e, no início, foi objeto de forte resistência por parte dos sindicatos do setor público — que, deixem-me recordar-lhes, são muito fortes. No entanto, neste caso também, as coisas começam a mudar. Deixem-me

contar-lhes uma história recente sobre trabalhadores de assistência de saúde mental e de assistência de saúde a domicílio.

Em anos recentes, os Estados Unidos têm visto muitos governos estaduais embarcar num processo de privatização e fechar hospitais psiquiátricos estaduais. O Estado decide privatizar/fechar essas instalações e colocar os pacientes que necessitam desse tipo de cuidados em instalações administradas e geridas por instituições privadas, muitas vezes muito menores do que os hospitais estaduais. Os governos estaduais começaram até mesmo a proporcionar doações a indivíduos de modo que possam ser atendidos em suas próprias casas. Houve uma variedade de razões para essas mudanças. Algumas tinham a ver com as finanças públicas e com medidas de corte de custos; outras tinham mais a ver com a revolução da medicina psiquiátrica e com o processo geral de eliminação ou redução das internações que ocorria naqueles anos.

No entanto, os sindicatos, que eram fortes nos hospitais estaduais, viram este processo como uma gravíssima ameaça a sua existência. Se os pacientes, e conseqüentemente os trabalhadores, fossem repentinamente dispersados em locais menores, múltiplos e privadamente administrados, como poderia o sindicato esperar negociar em nome desses trabalhadores, menos ainda organizá-los. Como resultado, os sindicatos tentaram durante anos bloquear este processo de privatização, sem porém sucesso.

Finalmente, os sindicatos mudaram sua estratégia. Esta mudança de estratégia teve a ver com uma pesquisa que fizeram sobre os proprietários/administradores dessas novas instalações. Algumas das coisas que descobriram eram fascinantes! Por exemplo, muitos dos proprietários/administradores dessas novas instalações privadas eram pessoas que tinham alguma experiência pessoal com problemas de assistência médica mental ou com outros casos de longas enfermidades. Eles tinham um irmão, filho, pai ou mãe que tivera esse tipo de doença e que havia passado algum tempo em hospitais estaduais. E, como essas pessoas tinham tido quase que universalmente experiências negativas com os hospitais estaduais, considerando-os ineficientes, burocráticos, e como entidades que não se dedicavam muito conscienciosamente ao cuidado dos pacientes, essas pessoas haviam decidido abrir suas próprias clínicas/instalações, muitas vezes usando seus próprios recursos. Em resumo, a maior parte dos proprietários/administradores dessas novas instalações privadas não eram capitalistas malignos que buscavam lucrar a partir do infortúnio de outrem, mas, em vez disso, pessoas realmente devotadas e comprometidas que tentavam proporcionar serviços de melhor qualidade. Em segundo lugar, o sindicato descobriu que cerca de 67% dos trabalhadores na assistência de saúde a domicílio eram, na realidade, parentes das pessoas de quem cuidavam. Finalmente, deram-se conta de

que a grande questão que unia os sindicatos, os trabalhadores, os clientes e os proprietários eram as normas de qualidade e a qualidade da assistência prestada àqueles pacientes.

De posse dessas informações, os sindicatos do setor público assumiram uma estratégia completamente diferente. Em vez de lutar contra a privatização, os sindicatos passaram a trabalhar com os novos empregadores, estabelecendo arranjos de negociação coletiva padronizados, fazendo *lobby* junto aos governos estaduais para obter maiores recursos financeiros, e finalmente, no caso da assistência de saúde a domicílio, ajudando a estabelecer autoridades regionais que pudessem regular aqueles trabalhadores e negociar com os sindicatos, de modo que tais trabalhadores pudessem ser cobertos por acordos de negociação coletivos. Em resumo, mesmo nos Estados Unidos, no setor de assistência de saúde, podemos ver como as relações trabalhistas no setor público podem ser reformadas, como as relações entre as autoridades estaduais/públicas e os sindicatos podem passar de hostis a mais cooperativas, e como as novas instituições podem ser construídas, com novas regras podendo ser negociadas, de forma a reduzir a fragmentação e os conflitos no setor público.

Como disse antes, os relatos acima dizem respeito somente a episódios que ocorreram em dois países que conheço bem, mas considero que essas experiências refletem muito bem os pontos-chave levantados no trabalho do prof. Zairo B. Cheibub.

3. Considerações finais

O documento do prof. Zairo e a experiência de outros países sugerem a necessidade de criar-se novas instituições — instituições de participação e de negociação — entre gerentes do setor público e sindicatos do setor público. Esses espaços institucionais são necessários, de modo que atores diferentes com interesses diferentes possam unir-se, reunir-se, discutir diferenças com base em princípios, descobrir interesses comuns e começar a construir a confiança sustentada pelo prof. Zairo como necessária nas relações trabalhistas no setor público no Brasil. Esses espaços institucionais também ajudariam a ampliar o debate e a responsabilizar os atores, atores que não mais lutariam por seus próprios interesses particulares, mas que teriam de buscar o bem público. Eu também acredito que o Brasil necessita de uma agência especial, como a agência italiana do setor público, para funcionar como um parceiro centralizado e unificado de negociação com os sindicatos do setor público.

Creio que o verdadeiro problema no Brasil de hoje é a falta dessas instituições, e não a má vontade ou as intenções perversas dos líderes governamentais ou dos líderes dos sindicatos do setor público. Eu creio que devemos evitar culpar esses falsos demônios pelos problemas do Brasil. Se sairmos à caça de falsos demônios, estaremos desperdiçando energias e recursos, e será necessária vontade política para atacar os verdadeiros problemas que existem no setor público e por isso é necessário criar instituições que rejam as relações trabalhistas.

Notas

- ¹ Nota do tradutor: Estatuto dos Trabalhadores.
- ² Nota do tradutor: escala móvel.
- ³ LOCKE, Richard M. e BACCARO, Lúcio. (1997), “Reforma do setor público e participação sindical: o caso do sistema de pensão italiano”, *in* Revista do Serviço Público, Ano 48, n. 2, mai-ago. Brasília: ENAP.

Cadernos ENAP

Números publicados

17. *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*
OCDE — Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1999
16. *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*
OCDE — Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1998
15. *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*
Marcus André de Melo & Sérgio de Azevedo — 1998
14. *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*
Barbara Nunberg — 1997
13. *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros — 1997
12. *Normas de conduta para a vida pública* —
Lord Nolan — 1997
11. *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*
Pedro César Lima de Farias — 1997
10. *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*
Fernando Luiz Abrucio — 1997
9. *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer — 1996

8. *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*
Luciano Martins — 1997
7. *Reforma do Estado*
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros — 1994
6. *Planejamento e orçamento*
Fábio Chaves Holanda e outros — 1994
5. *Recursos humanos no setor público*
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros — 1994
4. *A questão social no Brasil*
Marcos Torres de Oliveira e outros — 1994
3. *Gestão municipal e revisão constitucional*
Luíza Erundina de Souza e outros — 1993
2. *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*
Iveraldo Lucena e outros — 1993
1. *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*
Técnicos da ENAP e colaboradores — 1993