

# RECURSOS HUMANOS E GASTOS COM PESSOAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS\*

José Paulo Zeetano Chahad\*\*

*1. Introdução; 2. Emprego, salários e gastos com pessoal: sumário de evidências; 3. Recomendações de políticas; 4. Fatores condicionantes.*

Sumário das evidências sobre emprego e salários no setor público brasileiro. Recomendações para a melhor adequação dos gastos com pessoal, para a orientação das negociações coletivas e para a formação de mão-de-obra para o serviço público.

HUMAN RESOURCES AND PERSONNEL EXPENDITURES IN THE BRAZILIAN PUBLIC SECTOR: POLICIES RECOMMENDED

In its search for stabilization and for the recovery of its economic growth, Brazil has to solve the problem of its public deficit. The solution of such a problem demands, among other measures, a proper disposition of the governmental expenditures in comparison with its payroll, question that calls for a redefinition of the wage policy to prevail for the civil servants, of the level and redistribution of employment and also the formation of human resources for the public sector. This article deals with the question, starting by a summary of what is representative of evidences on employment and salary in the Brazilian public sector. The study proceeds with a set of recommendations involving a better adjustment of personnel expenditures, a better orientation for collective negotiations inside the State framework and formation of manpower destined to the public service.

## *Palavras-chave:*

Mercado de trabalho; recursos humanos; gastos com pessoal; emprego público.

## 1. *Introdução*

Dentre os diversos problemas estruturais que o país tem que solucionar em busca da estabilização e do crescimento, um dos mais urgentes é, sem dúvida, o da crise financeira do Estado, o que, na verdade, representa uma discussão sobre o novo papel que este deve assumir no atual momento histórico brasileiro. Dentro desse

\* Artigo recebido em jul. 1991 e aceito em mar. 1992.

\*\* Professor da FEA/USP e pesquisador da FIPE.

problema, emerge como questão de difícil tratamento o equacionamento dos gastos com a folha de pagamentos do governo. Nessa questão se inserem a política salarial, o emprego necessário a uma adequada oferta de serviços públicos e a formação dos recursos humanos no setor público.

Tal dificuldade advém não só da necessidade de cortar gastos, reduzindo-se tudo a um mero problema aritmético, mas também do envolvimento do elemento humano, dos aspectos socioculturais e do intrincado lado político. Ademais, a questão do tratamento a ser conferido ao funcionalismo tem que ser colocada numa perspectiva de valorização do servidor público, através de uma verdadeira política de recursos humanos, simultaneamente a uma significativa melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à população. Essa ótica requer uma forte cobrança da eficiência do servidor.

Sob esse enfoque, este artigo traz uma série de recomendações na tentativa de equacionar melhor os gastos com funcionalismo, num contexto de uma política ampla voltada para a formação de mão-de-obra e tendo em vista, inclusive, aspectos voltados para as negociações coletivas no setor público. Entende-se que o diagnóstico e o exame dos inúmeros problemas nessa área já são de conhecimento público, mormente pelo intenso debate ocorrido após o fracasso do Plano Cruzado. De qualquer forma, alguns dos aspectos centrais serão aqui mencionados apenas a título ilustrativo.<sup>1</sup>

Na próxima seção, este artigo apresenta um sumário das principais características observadas no comportamento do mercado de trabalho no setor público brasileiro, seguido (na seção 3) de um amplo conjunto de recomendações. Para encerrar, serão efetuadas considerações sobre alguns fatores condicionantes necessários para que as mesmas venham a surtir seus efeitos.

<sup>1</sup> Dentre outras, recomenda-se a leitura de Chahad, J.P.Z. Emprego e salários na administração pública brasileira: evidências da década de oitenta. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 44(4): 551-73, out./dez. 1990, que contém algumas das principais evidências empíricas da evolução dos salários e do emprego na administração pública direta e autárquica brasileira.

Para um diagnóstico e detalhamento mais amplos, devem ser consultados ainda: Cútodo dos Santos, S. *A crise do Estado brasileiro e o servidor público*. Salvador, UFBA, 1987 (mimeogr.); \_\_\_\_\_. *O conflito distributivo no interior do estado; retrospectiva 1980 a 1988 e dois estudos de caso (Banco do Brasil e magistratura)*. (Texto para discussão nº 15.) Brasília, Secretaria de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho (SES/MTb), 1988; Cútodo dos Santos, S. & Ramos, C.A. *Salários e emprego no setor público — administração direta e autárquica e empresas estatais*. (Texto para discussão.) Brasília, SES/MTb, 1988; Saldanha, R; Maia, R. & Marangoni, J. C. *Emprego e salário no setor público federal*. (Texto para discussão nº 5.) Brasília, SES/MTb, fev. 1988; Maia, R. & Saldanha, R. *Abrindo a caixa preta... um estudo sobre a evolução do emprego na administração pública estadual e municipal*. (Texto para discussão nº 12.) Brasília, SES/MTb, dez. 1988; Chahad, J.P.Z. & Zylberstajn, H. *Uma agenda para a discussão sobre o emprego e o salário no setor público federal*. (Texto para discussão nº 30.) São Paulo, IPE/FEA/USP, nov. 1988; \_\_\_\_\_. *Recent trends in wages and employment in the SEST sector*. São Paulo, World Bank, Brazilian Department, Jul. 1988 (mimeogr.); Marcelino, J. *Administração pública brasileira: modelos, reformas e perspectivas*. Brasília, nov. 1989, mimeogr.; Chahad, J.P.Z., coord. *Emprego e salários no setor público: diagnóstico e proposições de política com ênfase no estado de São Paulo*. Relatório de pesquisa FIPE/SEP-SP, mar. 1990; Chahad, J.P.Z. & Macedo, R. *Public sector employment in Brazil in the 1980s*. World Bank, Brazilian Department, Dez. 1990; Chahad, J.P.Z. *Emprego público e ciclo econômico no estado de São Paulo. São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, 5(1), 1991.

## 2. *Emprego, salários e gastos com pessoal: sumário de evidências*

Esta seção resume algumas das principais características relativas ao comportamento dos aspectos já mencionados, tendo como referência principal as evidências em nível federal, com extensão, em diversos aspectos, às esferas municipal e estadual. Baseia-se em estudos recentes do autor, bem como nas referências relativas ao tema produzidas em tempos recentes. O objetivo aqui será apenas colocar um “pano de fundo” no conjunto de recomendações que se seguirão e que se constituem na principal razão deste artigo.

De forma sumária, as principais evidências são apresentadas a seguir.

a) Não se desconhece que os gastos com pessoal têm sido um item importante na formação do déficit público brasileiro, mas certamente não devem ser o principal responsável pela crise das finanças públicas, e menos ainda pela instabilidade econômica. Até meados da década de 80, os gastos com pessoal representavam uma percentagem declinante do PIB, voltando a crescer com o advento da Nova República. Atualmente, situam-se numa faixa entre 7 e 8% do produto interno. A questão crucial, sob essa ótica, diz mais respeito à instabilidade dessa cifra, em face das indefinições de política e da falta de consistência, tanto para a economia como um todo, quanto no referente ao tratamento específico a ser conferido ao funcionalismo. Nesse sentido, mesmo que se deva caminhar para uma redução desses gastos, deve-se ter em mente que o problema é muito mais marcado por erros de alocação de pessoal e políticas de remuneração do que pelo desequilíbrio macroeconômico que os gastos com a folha de pagamentos do Estado possam estar gerando. Existe uma oferta de serviços de péssima qualidade, um aglomerado de funcionários mal-remunerados, um baixo nível de produtividade etc., num quadro de gastos que não pode ser considerado exorbitante diante de determinados dispêndios que são efetuados pelo setor público.

b) O nível de emprego e os gastos com a folha de pagamentos no setor público brasileiro não diferem dos padrões observados no cenário internacional, inclusive quando comparados aos de economias com estrutura próxima da brasileira.

Isso não significa a existência de uma política coerente e correta para o mercado de trabalho no setor público. Os descalabros e os desmandos verificados acabam redundando em um tom de oposição no funcionalismo, dentro de um quadro deprimente de deterioração das finanças públicas do Estado. Nesse contexto, os funcionários públicos são um grupo transparente, que acaba sendo penalizado pelos males estruturais das finanças públicas, ainda que delas sejam apenas uma parte. A isso se associa o quadro de desigualdades e a forte dose de corporativismo existente em determinados segmentos do funcionalismo público, em especial nas chamadas empresas estatais.

c) O emprego público tem crescido mais que a população, mostrando que a péssima qualidade dos serviços públicos decorre, fundamentalmente, de uma má alocação da mão-de-obra absorvida pelos governos. Quando se analisa, entretanto, a política de remunerações no setor público, nota-se uma clara diferenciação salarial, que

pende desfavoravelmente para aquelas atividades voltadas para a prestação de serviços básicos oferecidos diretamente à coletividade.

Pode-se, assim, deduzir que existe uma política distorcida de recursos humanos no setor público, que tem contribuído decisivamente para a deterioração da qualidade dos serviços oferecidos à população.

d) Verifica-se uma marcante iniquidade de rendas e salários dentro do setor público nacional, bem como no concernente ao setor privado. No interior do Estado, há alguns poucos segmentos da administração direta que legislam mesmo em causa própria, mas o problema é mais grave no caso das empresas estatais. As diferenças de remuneração são, em muitos casos, exorbitantes, não sendo justificadas por qualquer critério de produtividade, eficiência ou algo que represente uma retribuição justa e correta.

Esses diferenciais vêm-se consolidando em grande parte pelo próprio surgimento das estatais como forma de fugir da burocracia existente na administração direta. Além disso, com elas têm surgido hierarquias salariais que contêm uma ampla variedade de benefícios e vantagens indiretas, as quais ampliam os diferenciais e pressionam a opinião pública a se voltar contra os privilégios do funcionalismo.

e) No caso do diferencial em relação ao setor privado, a questão é mais complexa. Por um lado, a julgar pelas evidências reveladas em alguns estudos, o conteúdo qualitativo da mão-de-obra parece ser maior no setor público (nível educacional mais elevado, maior experiência de trabalho etc.), indicando fatores a justificar um diferencial favorável. Por outro lado, a fixação de remuneração entre os funcionários públicos parece não levar em conta que as ocupações no setor público desfrutam de vantagens não-existentes na iniciativa privada, em especial a estabilidade no emprego.

f) As negociações coletivas dentro do setor público sempre foram coibidas, ganhando força somente em período recente, após o surgimento e a expansão das empresas estatais. Ocorre, porém, que os negociadores mais influentes tendem a ser funcionários das empresas públicas, defendendo, simultaneamente, os interesses do governo e dos sindicatos. Isso tem redundado num processo distorcido de barganha salarial, bem como de outros itens de negociação.

g) O Estado brasileiro, inclusive na esfera estadual, tem assumido a postura de utilizar o emprego como instrumento de política anticíclica: este expande-se menos que o emprego privado nos períodos de crescimento e contrai-se menos (ou até mesmo se mantém constante) na recessão. Rigorosamente, o que se pode demonstrar é que, na década de 80, o emprego público apresentou uma trajetória continuamente crescente, mesmo na presença de grande instabilidade da atividade econômica. Na verdade, o que tem variado de maneira anticíclica é a participação do emprego público em relação ao total do emprego formal da economia.

Tal constatação decorre, em parte, da própria natureza clientelista do político que administra o Estado brasileiro (tanto na esfera executiva quanto na legislativa). Mas, e principalmente, deve-se entender esse comportamento como parte de uma es-

tratégia governamental de proteger os trabalhadores onde as formas de assistência aos desempregados são precárias, e que somente agora começam a atuar. Ademais, num país onde a qualidade da mão-de-obra ainda é baixa e as leis trabalhistas e o comportamento empresarial provocam muita rotatividade no setor privado, o emprego público acaba por exercer fascínio para significativos segmentos populacionais, pela estabilidade que provoca. Nessa perspectiva, tem sido inevitável a pressão por emprego público exercida por parcela da própria sociedade, o que tem colaborado para o papel negativo desempenhado pelo político brasileiro, para quem o emprego em repartições públicas angaria mais votos que um bom discurso ou um bom programa de governo.

h) Do lado dos salários, o comportamento do setor público tem sido o de comprimir fortemente as rendas dos funcionários em épocas de crise, ou de deterioração das finanças públicas. Ocorre, porém, que ao corte salarial não se seguem políticas de ajustes, seja na economia, seja no setor público, ou mesmo no quadro funcional, tornando sempre inútil todo esforço realizado. Ademais, parece haver evidências de uma maior generosidade nos reajustes salariais quando o período é de crescimento, ou quando existe alguma folga nas finanças governamentais.

Certamente esses aspectos não são os únicos, mas encontram-se entre os mais importantes. No todo, ou em parte, revelam um quadro que aponta para a necessidade de uma completa reformulação no tratamento a ser conferido à força de trabalho absorvida pelo governo, dentro de um contexto de mudanças globais na sociedade brasileira.

As recomendações que se seguem possuem esse espírito, e por essa razão atacam todos esses aspectos simultaneamente.

### *3. Recomendações de políticas*

As recomendações a seguir transcendem as sugestões que visam a equacionar somente aspectos de curto prazo, e cujo objetivo é apenas contribuir para o corte momentâneo do déficit público. Elas se inserem num contexto de transformações de médio e longo prazos que virão a se constituir num novo marco para o funcionamento do mercado de trabalho no setor público brasileiro.

Como tal, implicam mudanças em hábitos, costumes e mentalidade, tanto das autoridades governamentais quanto da própria sociedade. Nesse sentido, somente surtirão os efeitos desejados se tomadas conjuntamente, devendo nelas se insistir mesmo quando as dificuldades começarem a aparecer.

Por motivos didáticos, as sugestões e recomendações foram agrupadas em três categorias:

a) aquelas de caráter mais geral, que buscam orientar as políticas macro relativas ao mercado de trabalho no setor público, com ênfase nas áreas de emprego e de rendimentos do funcionalismo;

b) recomendações voltadas para uma melhor orientação quanto às negociações coletivas no setor público, considerando ser este o caminho que fatalmente deverá

ser trilhado tendo em vista o fortalecimento do poder de barganha do funcionalismo, em face das novas disposições constitucionais; e

c) recomendações que visam a uma política de formação, treinamento e retreinamento de recursos humanos.

Para uma melhor visualização dessas políticas, foram elaborados os quadros 1, 2 e 3. Os comentários, a seguir formulados, têm por objetivo apenas complementar o conteúdo dos mesmos.

#### Quadro 1

#### Recomendações para orientação de políticas macro referentes aos gastos com pessoal no setor público

---

##### 1. *Caráter geral*

- a) Efetuar reformas no mercado de trabalho no setor público alocadas a um conjunto de medidas que reformulam as finanças públicas, e reforma administrativa onde o Estado se volte para suas atividades-fim
- b) Tornar o nível de gastos consistente com:
  - as proposições da Constituinte;
  - a provisão eficiente, e com a qualidade de bens e serviços públicos;
  - estabilidade fiscal.
- c) Valorizar o trabalho do servidor público
- d) Criar, desenvolver e organizar um completo — e de livre acesso — sistema de informações para o monitoramento e formulação de sugestões de política voltadas para o mercado de trabalho no setor público
- e) Incentivar um amplo e participativo sistema de negociações coletivas no setor público
- f) Criar quadros técnicos capazes de avaliar e oferecer sugestões com rapidez e segurança

##### 2. *Atuação sobre o emprego público*

- a) Torná-lo consistente com a necessidade de bens e serviços públicos. Desenvolver métodos de avaliação de necessidades em nível federal, estadual e municipal
- b) Ajustá-lo aos propósitos macroeconômicos de alocação e estabilização
- c) Adotar medidas de aumento da eficiência e da produtividade. Desenvolver métodos de avaliar produtividade em setores onde isso é difícil
- d) Adotar mecanismos que permitam transferências de trabalhadores entre órgãos e/ou setores de governo
- e) Estimular programas de demissão voluntária e aposentadoria
- f) Ingresso no setor público por concurso

##### 3. *Atuação sobre salários e gastos com pessoal*

- a) Fixar normas para o total de despesas com pessoal (constitucional). Incorporar políticas de gastos no processo de confecção orçamentária, em nível macro e micro
  - b) Eliminar o diferencial de salários causado por grupos cartoriais dentro do Estado
  - c) Melhorar o sistema de incentivos ao trabalhador e “punir” a ineficiência
  - d) Melhorar o sistema de informações
  - e) Eliminar a duplicidade de empregos, adotando uma folha de pagamentos integrada
- 

*Fonte:* elaborado pelo autor.

**Quadro 2**  
**Recomendações para orientação das negociações coletivas no setor público**

---

**1. Regulamentar direitos constitucionais dos funcionários públicos**

- a) Direito à greve, com garantia de não-interrupção da oferta de serviços públicos essenciais
- b) Sindicalização dos funcionários públicos
- c) Participação nos lucros (no caso das estatais); alternativas de benefícios na administração direta
- d) Planos de carreira

**2. Aprimorar o sistema de negociações coletivas quanto ao seu processo**

- a) Compatibilização da negociação coletiva no setor público com a alocação de recursos do Estado
- b) Arbitragem compulsória de oferta como alternativa à greve
- c) Instituição da mediação na negociação
- d) Criação do hábito da pauta de negociações
- e) Não-participação de chefia, gerência e diretoria de órgão público em negociações, pois são partes duplamente interessadas
- f) Alocação de gastos e internalização de responsabilidade dos diretores de órgãos públicos
- g) Remuneração flexível, com base em resultados (estatais)

**3. Criar e desenvolver sistema de treinamento para negociação coletiva**

- a) Criação e estímulo de sistemas de treinamento para negociadores do governo
  - b) Treinamento dos líderes sindicais dos funcionários públicos
  - c) Criação de sistema de informações sobre direitos e deveres dos funcionários no campo do trabalho e da negociação coletiva
  - d) Aumento da interface com os sistemas de treinamento para negociação no setor público
- 

*Fonte:* elaborado pelo autor, com base em Chahad, J.P.Z. & Zylberstajn, H. op. cit., para a referência 2.

**Quadro 3**  
**Recomendações para políticas de formação de recursos humanos**

---

**1. Políticas de emprego**

- a) Promover suprimento novo de mão-de-obra com base em planos, projetos e aspectos emergenciais, e não com base no mero crescimento vegetativo
- b) Efetuar renovação constante, dentro dos preceitos constitucionais, buscando evitar a cristalização de estruturas corporativas, à medida que o quadro de pessoal setorial envelhece
- c) Não permitir que a convivência de dois regimes jurídicos (celetistas e estatutários) acabe por consolidar estruturas de remuneração e condições de trabalho discriminatórias
- d) Adotar uma política permanente de treinamento, retreinamento e capacitação do servidor público, coordenada por um órgão central que:
  - estabeleça as grandes diretrizes para a formação e o aperfeiçoamento do pessoal absorvido pelo estado;
  - adote a valorização por mérito e a qualificação como paradigmas para a administração de pessoal e a política salarial.

**2. Políticas de rendimentos**

- a) Contemplar prioritamente o mérito, a eficiência e a produtividade como modelo para a política salarial, ao invés do tempo de serviço
  - b) Efetuar balizamento e monitoramento com relação ao setor privado, a fim de evitar grandes distorções salariais
  - c) Criar mecanismos de controle de desigualdades salariais entre instâncias de governo
  - d) Estimular o acordo via negociação coletiva, nos moldes já descritos
- 

*Fonte:* elaborado pelo autor.

### 3.1 Recomendações para a orientação de políticas amplas voltadas para o equacionamento dos gastos com pessoal no setor público

Parece inquestionável que toda e qualquer reforma que se queira implantar, tendo em vista solucionar a questão do funcionalismo no que diz respeito ao montante de gastos despendidos, insere-se num vasto conjunto de reformas pelas quais deve passar o país e, no caso em questão, com ênfase nas finanças do governo. Isso é válido tanto no plano federal quanto nas demais esferas de governo, implicando uma forte reversão de mentalidade no tratamento conferido à coisa pública no Brasil.

Para essa mudança de mentalidade será necessário respeitar os parâmetros constitucionais, mas em direção do ajuste dos gastos com pessoal aos interesses da sociedade, em termos tanto de quantidade quanto de qualidade dos serviços oferecidos. Será preciso romper com os vícios do clientelismo político e do apadrinhamento, que marcam o comportamento de boa parte dos políticos brasileiros.

Paralelamente, a tão demandada estabilidade que os trabalhadores buscam no serviço público deverá ser revista, mudando sua característica de *direito assegurado* para cláusula de negociação coletiva. A revisão da discussão sobre a estabilidade no funcionalismo passa, necessariamente, pela discussão da questão da estabilidade e da rotatividade no setor privado. Nesse caso, serão indispensáveis novas práticas de negociação coletiva no setor privado, onde possa haver um *trade-off* entre estabilidade no trabalho e barganha salarial, como forma de disciplinar (e diminuir) a rotatividade nesse setor. Somente assim é que a aspiração pela estabilidade plena, demandada para o setor público, será afetada, minimizando os anseios de muitos de se tornarem funcionários públicos para ficarem apenas ao abrigo da lei.

Em outras palavras, a estabilidade deve ser fruto das negociações coletivas em ambos os setores e recebida em troca de outras obrigações referentes ao desempenho do trabalho, as quais impeçam a acomodação na função a ser desempenhada.

Por outro lado, num contexto de mudanças onde o ajuste dos gastos é absolutamente necessário, seria conveniente efetuar-las de modo gradativo, iniciando-se primeiramente por medidas que não conduzam à dispensa de grandes contingentes. Um forte ajuste no emprego deve vir paulatinamente, quando a economia se estabilizar e mostrar um processo de recuperação, pois é inegavelmente mais fácil a demissão e a realocação de servidores quando o setor privado está em crescimento. Na transitoriedade, deve-se estimular a dispensa voluntária, a aposentadoria precoce, criar mecanismos de transferência entre órgãos de governo e assim por diante.

De qualquer forma, parece que uma regra a balizar os gastos com pessoal é a fixação do nível de gastos desejado, objetivando atender à demanda social de bens e serviços, restrição esta que deve ser atendida por um *trade-off* entre o emprego necessário e o salário que o governo pode pagar.

Para fazer cumprir essa obrigação quanto à quantidade e à qualidade dos bens e serviços que serão de fato oferecidos, deve-se criar mecanismos de estímulo ao funcionário público, evitando-se disparidades salariais causadas por qualquer motivo, uma vez que é muito difícil medir o salário em determinadas ocupações públicas. Apesar disso, deve-se admitir que, mesmo havendo dificuldades, será um sistema mais justo do que uma hierarquia salarial baseada única e tão-somente em



critérios cartoriais e sistemas de apadrinhamento. Em condições normais é sempre possível avaliar a dedicação e a eficiência de um trabalhador no setor público, mesmo onde a produção é inatingível.

É preciso que as autoridades tenham clara a necessidade de atentar, como regra geral, para o que está ocorrendo no setor privado, tendo em vista pagar salários mais condignos aos seus trabalhadores como forma de garantir mão-de-obra em setores estratégicos como Saúde, Educação e Segurança, evitando, assim, que tais atividades se tornem desestimulantes e sejam oferecidas com padrões lamentáveis de qualidade. Nesse sentido, é urgente uma total modificação nos critérios de remuneração, buscando reduzir as disparidades dentro do setor público. É preciso ter como parâmetro os padrões de eficiência praticados no setor privado, criando novas carreiras e uma nova estrutura de cargos, a fim de evitar grandes distorções.

No caso das estatais (onde, regra geral, são praticados salários muito acima daqueles observados no setor privado), é necessário eliminar as distorções salariais, principalmente a política de benefícios indiretos, os quais magnificam ainda mais esse diferencial. Para isso, as regras do setor privado poderiam também servir de exemplo, tendo em vista a obtenção de uma curva salarial das empresas estatais.

Para enfrentar todos esses desafios, o governo carece de recursos humanos e de um sistema de informações que lhe permita a agilidade e a flexibilidade requeridas. Portanto, é indispensável desenvolver ambos, bem como criar uma unidade pensante em termos de formação de recursos humanos para o Estado. Entre outras atribuições, esse corpo técnico teria a incumbência de desenvolver novas políticas e estruturas de salários, ajudar a fornecer novos parâmetros de remuneração para os funcionários públicos, desenvolver métodos de revisão periódica da estrutura e dos níveis de remuneração, tendo como ponto de referência os padrões praticados no mercado. Além disso, cuidaria para que toda política de salários e de emprego fosse adequadamente incorporada ao orçamento global do governo e contribuiria para analisar, avaliar e propor mudanças nas políticas de emprego e salários, a partir da experiência de outros países e dentro das prioridades do governo, respeitando as peculiaridades do mercado de trabalho brasileiro.

### 3.2 Recomendações para a orientação das negociações coletivas no setor público

Muito do disciplinamento dos gastos públicos com a folha de pagamentos depende da regulamentação de preceitos estabelecidos na Constituição de 1988. Isso porque temas como direito à greve e participação nos lucros são elementos fundamentais na determinação dos níveis e das taxas de reajustes vigentes no setor público. A grande modificação, porém, deverá ocorrer na mudança de filosofia que tem norteado o campo das negociações coletivas, inclusive no setor público: deve-se passar da ênfase apenas nos resultados dessa negociação para o disciplinamento do processo de negociações em si, conforme proposto em Chahad e Zylberstajn.<sup>2</sup>

Como regra geral, será necessário ordenar os gastos com o funcionalismo, sem levar a uma deterioração salarial, e ao mesmo tempo valorizar o servidor, premiando

<sup>2</sup> Chahad, J. P. Z. & Zylberstajn, H. op.cit.

sua eficiência, dedicação e desempenho e punindo sua falta de cooperação ou comportamento inadequado. Tudo isso deve ficar claro no processo de negociações.

Nesse processo, é preciso definir claramente os interlocutores que defenderão os interesses do Estado e aqueles que representarão os sindicatos. Não deve ser permitido que os empregados públicos em órgãos de direção fiquem a meio caminho entre defender os interesses do Estado e os do funcionalismo, atuando como parte interessada nos dois lados da negociação. Quando em cargo de direção, chefia ou supervisão, esses indivíduos devem postar-se ao lado do órgão ou empresa estatal ou, abdicando dessa responsabilidade, devem ser substituídos por alguém que realmente possa contrabalançar os interesses sindicais.

Além disso, deve-se incentivar a negociação fundamentada numa pauta clara de ambos os lados, onde cada parte saiba perfeitamente o que tem a pedir e a barganhar. Deve ser abandonado o modelo onde os funcionários demandam e o órgão ou empresa pública cede. Como pode haver muita divergência levando ao impasse, deve-se instituir a mediação nas disputas trabalhistas entre o Estado e o funcionalismo, mesmo porque o governo pode sentir um ímpeto natural de se considerar a entidade legítima para definir as pendências.

A figura do mediador viria a suprir inúmeras deficiências que podem ocorrer no processo de negociações, como inexperiência dos negociadores, informações ou avaliações incorretas ou incompletas e existência de objetivos secundários, tanto do lado sindical quanto da entidade governamental. Ademais, caberia ao mediador aclarar a situação anterior à disputa, esclarecer os diversos parâmetros em jogo, enumerar os argumentos de cada lado na pendência e contribuir para a solução final.

Outra figura importante no avanço das negociações coletivas no setor público, que complementa a do negociador, poderia ser a do árbitro, prevista na nova Constituição. Ele atuaria como substituto da greve, no sentido de que escolheria a proposta que julgasse melhor, descartando a outra. Isso leva claramente ambas as partes a refletir sobre suas posições, pois aumenta enormemente a possibilidade de rejeição de uma pauta considerada descabida ou fora de um padrão de coerência, segundo o árbitro. Essa figura seria escolhida de comum acordo entre as partes, e sua decisão seria irrecorrível, a menos que existisse forte suspeição sobre o mesmo.

No caso das empresas estatais, principalmente, deveria ser disciplinado e colocado em prática o princípio constitucional da participação dos trabalhadores no resultado líquido da empresa. Visto de outra forma, seria transformar a remuneração (ou parte dela) em algo flexível, que variasse conforme a produtividade do trabalhador. A experiência de outros países indica que isso leva a um convívio mais harmônico entre as partes, impede a rigidez salarial e combate a imobilidade dentro da empresa, contribuindo, inclusive, para evitar o avanço do *empreguismo* pernicioso intra-empresa.

Essa forma de orientar a política salarial em determinados órgãos e empresas públicas se associa a outro item de negociação que diz respeito à internalização das responsabilidades dos cargos de direção e à conseqüente alocação dos gastos aos mesmos. Ou seja, aqueles que exercem cargos de direção devem ser responsabilizados pelos custos incorridos pelo seu setor, de forma a evitar abusos e a criação de ficções contábeis para garantir resultados.

Todos esses itens de negociação coletiva, em empresas estatais ou em órgãos da administração direta, devem sujeitar-se ao item maior, representado pela necessidade que o governo tem de compatibilizar as demandas dos funcionários com a alocação dos demais itens do orçamento público. Deve-se desenvolver e consolidar a idéia do orçamento público. Deve-se desenvolver e consolidar a idéia de que é impossível arcar com os gastos de um item orçamentário sem reduzir algum outro, a menos que o governo se socorra junto ao Tesouro Nacional ou a alguma entidade de igual poder. O conflito entre o direito dos trabalhadores e as necessidades alocativas do governo é ainda exacerbado quando os trabalhadores de setores estratégicos detêm forte poder de barganha e/ou o Estado adota posturas excessivamente liberais, postergando soluções para o futuro.

De qualquer forma, não se deve entender que a solução do conflito passa por remunerar mal os funcionários públicos. Supõe-se que haverá uma melhoria salarial substancial dos funcionários engajados em setores estratégicos e daqueles voltados para a área social, dentro de um saneamento geral das finanças públicas. A partir desse ponto, as demandas fora dos padrões com os quais a sociedade, através do governo, está disposta a arcar deverão ser combatidas. Nesse ponto deve-se resguardar o direito de greve dos funcionários, mas sob a ótica do mínimo prejuízo, em face da essencialidade do serviço. Em tal caso, os funcionários de setores estratégicos devem ser bem remunerados, deles sendo cobradas dedicação, eficiência e lealdade como forma de prevenir a interrupção desses serviços.

Para que um novo sistema de negociações possa ser implementado, é preciso desenvolver um completo sistema de treinamento para a negociação coletiva. Isto, para aprimorar o conhecimento tanto dos interlocutores do governo quanto dos líderes e militantes sindicais. É necessário caminhar no sentido de consolidar uma tradição e ao mesmo tempo contar com recursos humanos mais bem preparados, para vislumbrar, simultaneamente, os interesses da sociedade e o bem-estar dos funcionários públicos.

### 3.3 Recomendações para uma política de recursos humanos

Devido ao relativo descrédito que tem marcado a figura do funcionário público, deve ficar clara a absoluta necessidade de resgatar a dignidade do servidor e valorizar seu trabalho, a fim de que a sociedade lhe conceda o respeito que merece. Isso somente será possível com uma efetiva política de formação de recursos humanos que, de quebra, possa permitir ao governo implementar políticas de emprego e de salários compatíveis com os cofres públicos.

Essa política de pessoal deve atender, simultaneamente, aos requisitos de suprimento de pessoal, reposição de mão-de-obra, treinamento e reciclagem do funcionário. Deve consistir em políticas integradas, centralizadas em um órgão que estabelecerá as diretrizes principais, a partir da orientação do Estado. Como pedra de toque, tal política deveria ir muito além do tempo de serviço como forma de promoção do servidor, contemplando principalmente o elemento qualidade e a dedicação do funcionário público.

Todo esse conjunto de recomendações teve o objetivo de revelar elementos que podem, e devem, ser atacados em busca do equacionamento da questão dos gastos com folhas de pagamentos no setor público, em todas as esferas de governo. Entende-se que essa problemática atinge e contamina todo o setor público brasileiro. Nesse sentido, a palavra final diz respeito à limitação de toda e qualquer medida unilateral que se queira tomar, pois é impossível qualquer solução que não passe, necessariamente, por uma profunda modificação estrutural no país, elimine o mal pela raiz e venha acompanhada por uma mudança radical de mentalidade. Assim deve ser também com o mercado de trabalho no setor público brasileiro.

#### 4. *Fatores condicionantes*

Esta seção, que encerra o artigo, apresenta alguns dos elementos condicionantes do sucesso das recomendações formuladas. Eles serão mencionados de forma resumida, seja porque foram objeto de referência ao longo das seções anteriores, seja porque uma reflexão mais ampla foge ao escopo deste artigo.

##### a) Necessidade de amplas reformas estruturais.

A implementação do conjunto de políticas anteriormente descritas deverá, necessariamente, estar inserida num amplo conjunto de reformas estruturais pelas quais deverá passar a economia brasileira. Sua adoção isolada é garantia de fracasso, pois, direta e/ou indiretamente, a questão do funcionalismo associa-se a temas como privatização, modernização e modificação do papel do Estado, entre outros.

Isso determina um caráter mais letárgico na efetividade das mudanças, tanto pela lentidão natural, quando se trata de modificações nas raízes do sistema sócio-econômico, quanto pela associação que se estabelece entre as inúmeras reformas, onde os sucessos e fracassos se sucedem, determinando morosidade na obtenção de resultados. Nesse sentido, é preciso estar alerta para a necessidade de revisões periódicas, em face da dinâmica que se estabelece.

##### b) Apoio político e vontade coletiva.

Nenhuma reforma que se pretenda adotar no país surtirá efeitos positivos se não contar com forte apoio da classe política, bem como com a vontade e o comprometimento dos atores sociais. Propostas legislativas que busquem consolidar cartórios no interior do setor público, ou garantir ganhos e emprego unicamente através da lei, constituir-se-ão em obstáculos de difícil transposição. Atitudes empresariais que visam a elevar os patamares de rotatividade, impedir a associação sindical na fábrica e negar o direito de greve, entre outros, contribuirão para elevar o emprego público para além do socialmente necessário.

##### c) Estabilização e crescimento.

Aqui tem-se um verdadeiro dilema, pois, para estabilizar, algo tem que ser feito na folha de pagamentos do Estado. Todavia, qualquer medida nessa direção será mais facilmente absorvida pela sociedade quando adotada num processo de crescimento. O papel que o Estado tem desempenhado na questão da absorção de

mão-de-obra, notadamente ao longo do ciclo econômico, determina uma forte dose de prudência no trato dos gastos com pessoal. É imprescindível achar o *timing* correto das modificações necessárias, para que não se caia no descrédito e não venham a ser cometidas injustiças. Assim, na fase de estabilização, devem ser minimizados os impactos negativos, ainda que necessários, sobre o funcionalismo e, na fase da retomada, os ajustes deverão contemplar as medidas mais rigorosas.

Certamente as dificuldades aparecem como praticamente intransponíveis. De fato, as mudanças requeridas neste país implicam profundas alterações em hábitos e costumes, requerem mudança na mentalidade de todos os segmentos sociais e, acima de tudo, desprendimento, paciência e perseverança, elementos ainda raros e pouco incorporados à cultura nacional.

O tempo e a esperança representam, portanto, as pilastras que sustentam aqueles que acreditam no futuro desta nação.