

VII Congresso Latino-Americano de Estudos do Trabalho
O trabalho no século XXI. Mudanças, impactos e perspectivas

GT 16 –
Relaciones de Trabajo y Diálogo Social en América Latina

Coordenadoras:
Consuelo Iranzo – CENDES – Universidad Central del Venezuela
Mariela Quiñones – Universidade de la Republica, Uruguay

Relações de trabalho no setor público no Brasil

Autora: Aparecida Neri de Souza (Unicamp)
e-mail: anerisouza@uol.com.br

Relações de trabalho no setor público no Brasil

Resumo: O *paper* a ser discutido pretende responder às questões: (1) Qual orientação das mudanças nas relações de trabalho no Brasil, nos anos 2003-2010, durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva? Que reformas (ou contra-reformas) foram desenvolvidas? Essas reformas representavam continuidade, avanço ou recuo em relação à década passada? Houve participação de que atores sociais na elaboração e na implementação? O governo de Lula promoveu reformas na legislação trabalhista que conduziu a um novo padrão de proteção social ou manteve o padrão neoliberal das políticas públicas de corte social? O *paper* tomará o trabalho no setor público como referência analítica, considerando que as relações de trabalho neste setor se expressam no campo político e jurídico que regula os interesses em jogo.

As relações de trabalho no setor público se expressam no campo político e jurídico que regula os interesses em jogo. A atuação sindical e dos trabalhadores no setor público apresenta dificuldades significativas para alterar as condições de trabalho devido ao fato de que dependem de instâncias políticas, administrativas e jurídicas. As relações entre os trabalhadores e o Estado são bem mais complexas e dependentes da esfera política quando comparadas com o setor privado. No Brasil, não há convenções coletivas ou acordos coletivos de trabalho, assim como de uma Justiça do Trabalho para resolver os conflitos. O trabalho, no interior do Estado, é marcado prioritariamente pela prestação de serviços que garantem a reprodução da força de trabalho em geral. Os estatutos dos funcionários públicos colocam em xeque a concepção de relações de trabalho como disputas. Os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) foram marcados por um programa político de reforma do Estado e de ajustes da política econômica em consonância com os organismos multilaterais (em especial o Fundo Monetário Internacional). Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) havia enorme expectativa de mudanças nas relações de trabalho no setor público. Entretanto, as ações do novo governo mantiveram tendências anteriores de políticas públicas, tais como a Reforma da Previdência e a Reforma Universitária.

O trabalho dito moderno é marcado pela complexificação das relações de trabalho. O Brasil, na década de 1990, vivenciou um processo de desregulamentação de direitos e de flexibilização das relações de trabalho, mediante alterações na constituição e legislação complementar. Destaco a emenda constitucional nº19/1998 que provocou mudanças significativas nas relações de trabalho no setor público.

A chamada reforma administrativa do Estado brasileiro, no final da década de 1990, tinha como objetivo a modernização das relações de trabalho no setor público. Esta reforma se concretizou na Emenda Constitucional no. 19/1998 que tratava das questões de estabilidade dos funcionários públicos, regime de remuneração e de gestão do trabalho. Diagnosticava-se que o Estado tinha um problema de “capacidade gerencial” derivada da concepção da administração pública burocrática.

As principais características desta emenda constitucional: (1) revisão das regras de estabilidade de funcionários públicos, exigência de três anos para adquirir direito à estabilidade, o trabalhador no setor público poderá perder o emprego por insuficiência de

desempenho ou por excesso de despesas com a folha de pagamento; (2) mudanças no regime de remuneração, estipulou um teto para os salários, no caso da união o salário do presidente e no caso do estado, o teto do governador; (3) identificação das funções ou setores do Estado, o núcleo estratégico (responsáveis pela formulação das políticas); atividades exclusivas (legislar e tributar); serviços não exclusivos (denominados de competitivos: universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus); produção de bens e serviços para o mercado. Decorrente desta emenda, a lei 9.801/1999 e a lei complementar no. 96/1999 permitiram a demissão de funcionários públicos em decorrência do excesso de gasto público ou desempenho considerado insuficiente.

As mudanças nas relações de trabalho estão diretamente articuladas com os ajustes econômicos e a redefinição das funções e papel do Estado na sociedade brasileira. No período entre 1994 e 2000 foram aprovadas leis que permitiam desvincular contratos por prazo determinado do tipo de serviços prestados; permitiam demissões imotivadas e por justa causa; criação de cooperativas de prestação de serviços em empresas sem caracterizar vínculos de empregos; trabalho em tempo parcial; suspensão de contratos de trabalho; trabalho temporário; contratos de aprendizagem; trabalho- estágio (José Dari Krein, 2003, analisando a reforma trabalhista no governo FHC).

A flexibilização dos contratos de trabalho, no setor público, no Brasil, se expressa não somente pelo trabalho temporário e em tempo parcial (BEYNON, 1999), de estagiários e bolsistas, pela subcontratação de empresas ou cooperativas prestadoras de serviços, ou pela contratação de profissionais autônomos, mas também pela ausência de contratos para trabalho eventual ou intermitente.

No Brasil, o caráter informal das relações de trabalho é emblemático da precarização: no conjunto dos trabalhadores, 57% das mulheres e 55,3% dos homens estão na informalidade¹. Entretanto, esse processo contamina também o magistério, considerado nicho de emprego formal e estável. De forma geral, no Brasil, os dados do Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE), na sua Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD), para 2007 (BRASIL, 2007), indicavam que 21% dos professores brasileiros informavam não possuírem contratos de trabalho nem pela CLT (Código do Trabalho) nem pelo Estatuto de Funcionários Públicos; e 18% deles trabalhavam no setor público e 28% no setor privado. Não eram regidos, portanto, por contratos temporários,

¹ Ver PNAD, 2007

uma vez que os Estatutos e a CLT permitem contratos de duração determinada ou temporários. Trata-se, no estado de São Paulo, de professores eventuais, sem contratos, que substituem faltas diárias de professores; de professores que ministram aulas como prestadores de serviços para a Associação de Pais e Mestres; ou ainda, no estado de Goiás, de professores que sublocam seu trabalho a colegas que possam substituí-los em ausências, conforme entrevista com o presidente da Confederação dos Professores do Brasil (CNTE), em 2011; ou, mesmo, envolve o trabalho voluntário (mediante projetos como Família na Escola).

As mudanças verificadas nas relações de trabalho, a partir da década de 1990, são interpretadas como sintomas de tentativas de implementação de um novo sistema de relações do trabalho, no Brasil, que se caracterizaria pela desregulamentação das normas legais. Segundo Galvão (2007), esse movimento tem rebaixado os direitos dos trabalhadores, que são estimulados a competir uns com os outros, gerando uma espécie de “neodarwinismo social”, no qual a competência aparece como se fosse um atributo pessoal, e não como um atributo construído socialmente.

O *paper* a ser discutido pretende responder às questões: (1) Qual orientação das mudanças nas relações de trabalho? Elas flexibilizam e desregulamentam em que direção? Que reformas (ou contra-reformas) estão sendo desenvolvidas? Essas reformas representam continuidade, avanço ou recuo em relação à década passada? Há participação de que atores sociais na elaboração e na implementação? Estaria o governo Lula promovendo reformas na legislação trabalhista que conduziram a um novo padrão de proteção social ou manteria o padrão neoliberal das políticas públicas de corte social? Estudo recente da Global Labour University sobre o trabalho no governo Lula (PT) aponta que, no período entre 2004 e 2008, houve “significativa elevação do ritmo de crescimento econômico” em oposição ao período anterior. Neste sentido haveria um movimento de ruptura com as políticas neoliberais. O crescimento econômico teria produzido, no país, positividade no mercado de trabalho. Este estudo destaca: “geração de empregos, redução da taxa de desemprego, melhoria da estrutura ocupacional e de rendimentos, aumento da proporção de ocupações sob a proteção da legislação trabalhista, e redução das enormes desigualdades de rendimentos do trabalho no País.”(p.2). Ainda que se tenha evidenciado que “pouco mais da metade das pessoas ocupadas ainda continuam atualmente no Brasil não tendo emprego assalariado e/ou em

conformidade com as leis do trabalho do País”, o estudo ressalta os “ganhos” no emprego formal.

Ao observar a dinâmica e o crescimento dos vínculos de emprego, no setor público, nos anos 2000, há um aumento de contratos temporários para os funcionários públicos bem maior do que os contratos por tempo determinado dos trabalhadores no setor privado. o que caracterizaria o aumento de contratações atípicas no setor público.

O poder público no Brasil (municipal, estadual e federal) é responsável pela contratação de 1,4 milhão de trabalhadores; ainda que um estudo do NDES (2002) informe que a participação dos trabalhadores do setor público no mercado de trabalho brasileiro é relativamente baixa, se comparada com outros países tais como EUA, México, Espanha e Canadá. Cerca de 11,5% da população ocupada, em 1996, trabalhavam no setor público; e se comparado com a população ocupada com emprego formal este percentual se elevava a 23,2% (em 2000, segundo dados da RAIS). A maior parte dos trabalhadores na esfera pública são empregados de governos estaduais e municipais.

Referencias bibliográficas:

BALTAR, P. E. A. et al. Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. Paper no. 9m may, 2010, Global Labour University Working Papers.

KREIN, J.D. Balanço da reforma trabalhista do goveno FHC. In: PRONI, M.W; HENRIQUE, W. (Org.) Trabalho, mercado e sociedade – o Brasil dos anos 1990. São Paulo: editora Unesp; Campinas: Instituto de Economia, 2003.

GALVÃO, Andréia. *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro: REVAN; FAPESP, 2007.