

# **Negociação Coletiva no Âmbito do Ministério da Saúde como Instrumento de Valorização do Servidor**

**Ana Célis Gomes de Castro<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

Relata-se a experiência da negociação coletiva, no âmbito do Ministério da Saúde, com a instituição da Mesa de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde, reinstalada por meio da Resolução nº 331/2003, tendo como parâmetro, a existência das Diretrizes do Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Sistema Único de Saúde e a correlação com os planos estruturados, de forma fragmentada e diferenciada, no Ministério da Saúde. A perspectiva é a de demarcar-se a importância da Negociação Coletiva, para a democratização das relações de trabalho, com ênfase na implementação de plano de cargos e carreira. O qual, por sua vez, é um elemento fundamental para a valorização do servidor, podendo concorrer para um serviço público mais eficiente. Daí a relevância dos procedimentos e instrumentos legais, para a construção de políticas de gestão de recursos humanos, que tenham como premissa a valorização do servidor, especialmente, um real plano de carreira que contemple o desenvolvimento do mesmo.

**Palavras Chave:** Negociação Coletiva. Planos de Cargos. Relações de Trabalho.

---

<sup>1</sup> Graduada em Ciências Econômicas pelo Centro de Ensino Superior do Estado do Pará – CESEP, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Estratégica em Saúde pela Universidade Federal do Pará – UFPa, Servidora Pública da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, entidade vinculada ao Ministério da Saúde, em exercício no Centro Regional de Belém do Sistema de Proteção da Amazônia da Casa Civil da Presidência da República.

## INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição de 1988, os servidores públicos passaram a ter direito a livre associação sindical e à admissibilidade de greve, ambos penderes de lei complementar, que os regulamente.

A lacuna a ser preenchida, pela ausência na Constituição, do direito à Negociação Coletiva, para os servidores públicos e a falta de regulamentação do mesmo, até os dias de hoje, gera conflitos e discussões relativos à aplicabilidade daquele dispositivo, na administração pública.

Em 2003, com o início de um novo governo no Brasil, a democratização das relações de trabalho, no serviço público, passou a fazer parte da política de gestão de recursos humanos, consolidando as mesas de negociação permanente como espaços democráticos de resolução de conflitos.

Por outro lado, a necessidade da prestação de serviços, com qualidade e eficiência, pela administração pública e a modernização das organizações públicas, demandam uma política de recursos humanos, compatível com esse nível de exigência, para todo o funcionalismo público.

Neste cenário, os servidores públicos federais são agentes de transformação, pois suas ações requerem um nível importante de conhecimento e habilidades, adquiridas, em grande parte, em processos da própria instituição, inseridos nos planos de capacitação. Mas, também, por iniciativas dos servidores, de desenvolver essas capacidades. Assim, a política de gestão de pessoas deve incluir a diretriz estratégica de valorização do servidor, como forma de reconhecimento do seu desempenho, além de uma remuneração digna.

Neste artigo, relata-se a experiência da negociação coletiva, no âmbito do Ministério da Saúde, com a instituição da Mesa de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde, reinstalada por meio da Resolução nº 331/2003. O Conselho Nacional de Saúde e a Mesa Setorial de Negociação Permanente da Saúde configuram-se, na área da saúde, como espaços democráticos de negociação, para os atores do sistema e o governo.

A existência de Diretrizes para Instituição dos Planos Cargos e Carreiras para o Sistema Único de Saúde leva a um questionamento quanto a não concretização

de um plano de carreira generalista, tendo como objetivo a identificação dos Planos de Cargos e Carreiras existentes na Administração Direta e Indireta do Ministério da Saúde e os pontos relevantes que influenciaram para o estabelecimento de uma configuração de carreiras fragmentadas, por órgãos ou setores específicos.

A avaliação de desempenho individual e institucional, também faz parte deste contexto, norteador a necessidade de requalificação e a obtenção dos resultados esperados, nas metas estabelecidas no planejamento.

O presente artigo caracteriza-se como um estudo exploratório e descritivo, cujo percurso metodológico fundamenta-se na pesquisa bibliográfica e documental para a coleta de dados, com a recuperação histórica do processo de negociação coletiva, na área da saúde, especialmente em torno do plano de carreira. Dessa forma, foram examinadas as tratativas da Mesa Setorial de Negociação Permanente da Saúde, expressas em relatórios de reuniões, disponibilizados pela Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal, por meio da *internet*. Buscou-se levantar as que abordaram temas diversos, para além das questões salariais.

Para uma síntese da visão do quadro existente no Ministério da Saúde, com relação à instituição de carreiras como instrumento de valorização do servidor, e para atender a questão da pesquisa, foi realizada uma abordagem, disposta em tópicos distintos, que tratam da contextualização do tema, direcionados mais efetivamente, para os desdobramentos que têm relevância para a temática, na área da saúde. Com o intuito de delinear a importância da implementação de uma política remuneratória justa e da adoção de instrumentos, que promovam o desenvolvimento na carreira e o reconhecimento do servidor.

O artigo, além dessa introdução, compõe-se das seguintes partes: revisão teórica com abordagem da temática da negociação coletiva, seus marcos legais e a democratização das relações de trabalho na administração pública com a criação das mesas de negociação permanente; contextualização do Sistema Único de Saúde na experiência da negociação; uma síntese de Plano de Carreira no Serviço Público Federal, no Brasil e sua efetivação no Setor Público, abordando mais especificamente a organização de carreiras dos servidores da saúde, a estrutura ministerial e os planos existentes no Ministério da Saúde; abordagem sucinta dos relatórios das reuniões da Mesa Setorial de Negociação Permanente da Saúde; finalizando com as considerações finais.

Em outras palavras, os instrumentos disponíveis e a legislação existente para o cumprimento de um objetivo público, cujo alicerce é a melhoria dos serviços prestados à população e o atendimento do princípio constitucional da eficiência administrativa, coaduna-se com o estabelecimento de bases salariais mais adequadas e a garantia de melhorias das condições de trabalho, para atendimento do interesse público. Sendo necessário que a estruturação de planos de cargos ou carreiras se dê, no sentido de propiciar maior capacidade aos órgãos públicos, de desempenhar suas atribuições, e este descompasso na área da saúde fica evidente quando comparado as demais carreiras e às carreiras existentes no âmbito do próprio Ministério da Saúde.

## **1 NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

“Negociação coletiva é instrumento de ação para intervir no campo de resolução de conflitos de interesse”

Braga & Braga Jr, 1988,94

“Negociação é um processo de comunicação bilateral, com o objetivo de se chegar a uma decisão conjunta”

Fisher & Ury, 1985,30

As relações do trabalho no Brasil, na década de 40, corporificaram-se na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), criada em 1943, quando se oficializa os sindicatos que são controlados pelo Estado. O Ministério do Trabalho foi criado pelo Presidente Getúlio Vargas para controlar e disciplinar os sindicatos, num modelo corporativista, aos moldes do existente na Itália. Neste período, os sindicatos, para serem criados, dependiam de autorização do Ministério do Trabalho e Emprego, e deveriam obedecer ao modelo de gestão estabelecido em lei (DURANTI, 2004).

A negociação coletiva era bastante restrita, deixando à cargo da Justiça do Trabalho, por meio do dissídio coletivo, a composição artificial dos conflitos, que, enquanto isso, mascarados, escondidos, subsistiam e cresciam à margem da legalidade repressiva. Reproduzia-se, assim, nas relações do trabalho, o modelo autoritário de governo, que passou da ditadura civil à ditadura militar. O direito de greve, como não poderia deixar de ser, cumpriu diversas etapas: da proibição à liberdade controlada, sendo certo que o rigor da legislação inviabilizava a realização de um movimento legal (Duranti, 2004, p. 1).

Não há dúvida de que a criação da CLT representou um importante momento do sindicalismo brasileiro, trazendo sustentabilidade às reivindicações dos trabalhadores, haja vista o respaldo legal.

Com o golpe militar de 1964, os sindicatos, permaneceram sob a tutela do Ministério do Trabalho, que assumiu com autoritarismo implacável, absoluto controle, político e econômico da classe trabalhadora.

Durante cinquenta anos, este modelo sobreviveu, sendo que ao final da década de 70, com as lutas de redemocratização do país e acirradas lutas sindicais, cria-se, na prática, um ambiente de maior independência ante o Estado, por parte dos sindicatos (DURANTI, 2004).

Neste momento, os sindicatos deixam de ser defensivos e passam a um confronto mais direto, com ações mais abrangentes, articulando e realizando greves por todo o país, demonstrando o amadurecimento do sindicalismo, na busca da concretização de suas reivindicações, registrado como um marco em sua história.

O movimento de abertura política do Brasil, a partir de 1974, embora lento e gradual, estimulou a classe trabalhadora a reivindicar melhores condições de trabalho. Com o fim da ditadura e a eleição de um presidente civil (1985), havia a necessidade de modificar-se, também, a estrutura legal do país, para permitir-se a reforma do Estado (DURANTI, 2004; GIL, 2001).

Esta foi a oportunidade para os sindicatos, de adquirir mais controle sob a sua gestão e definir os rumos dos movimentos reivindicatórios, encontrando meios de se aglutinarem e somarem força na construção de uma estrutura sindical mais autônoma.

Os trabalhadores unificaram seus movimentos e criaram a Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, e a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), em 1986, que obtiveram sucesso em relação à atenção do governo e dos

empresários (GIL, 2001).

A união dos sindicatos, de acordo com o autor, promoveu uma força maior de luta, com um discurso mais abrangente e único, impactando no poder de negociação.

A Constituição de 1988 dispôs sobre a negociação coletiva, reforçando a necessidade dos sindicatos como representantes dos trabalhadores, na solução de conflitos coletivos de trabalho, mas de forma relativa.

Na década de 90, o foco central da reforma estabeleceu metas para privatização, de um lado, e a flexibilização da gestão, de outro, principalmente das relações de trabalho, o que poderia romper com a estabilidade do Regime Jurídico Único (RJU).

## **1.1 Negociação Coletiva – Marcos Legais para os Servidores Públicos**

No âmbito das relações trabalhistas, a Constituição de 1988, manteve a CLT, mas acrescentou alterações, em especial, quanto às relações de trabalho entre os servidores públicos e o Estado, no art. 37, que garante ao servidor público civil, o direito a livre associação sindical e a admissibilidade do direito à greve, a todos os servidores e empregados públicos, sendo vedada aos militares, excluindo-se do texto constitucional, a negociação coletiva (DURANTI, 2004. DAU, 2005).

Nesta ocasião, associações formadas por servidores, passaram a representar a classe de servidores públicos na forma de sindicatos. Embora a relação de trabalho fosse unilateral, não inspirando muita segurança àqueles que integravam o movimento sindical.

O direito à greve tinha a sua permissão pura e simples, no texto constitucional inicial, mas sofreu mudanças na sua formulação, pois conforme determinação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, o mesmo deve ser exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar (DURANTI, 2004).

Deve ser observado que até a presente data não houve a regulamentação deste direito aos servidores públicos.

Embora, ainda não editada a lei complementar, regulamentando o direito à

greve, isto não tem impedido que tal recurso, frequentemente, seja exercido pelos servidores, como meio de abrir um canal de negociação para suas reivindicações (OLIVEIRA, 1998).

Neste caso, há uma inversão do instituto de greve, que deveria ser a última instância, como forma de coerção para a conquista de itens constantes da pauta de reivindicações, porventura não atendidos na negociação.

Os servidores públicos da União são submetidos a um regime, que se convencionou chamar de estatutário, regido pela Lei nº 8.112/90, com base nos princípios constitucionais e nos preceitos legais e regulamentares da entidade estatal, tendo, portanto, uma relação não contratual, o que significa que as relações de trabalho são regidas, de maneira unilateral.

A Lei nº 8.112/90, que trata do Regime Jurídico Único dos servidores civis da União, Autarquias e Fundações Federais, dispôs sobre negociações e convenção coletiva, para os servidores públicos federais, na alínea “d” do art. 240, na redação original, entretanto, o fato de na norma constitucional, este direito não ter sido referido, deu margem a discussões jurídicas (OLIVEIRA, 1998).

O Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional o referido artigo, prevalecendo até o momento, o entendimento de que o servidor público estatutário, alcançando também os celetistas, não tem direito ao instituto da negociação coletiva e à convenção coletiva (OLIVEIRA, 1998. DURANTI, 2004. DAU, 2005).

O argumento de fundo baseia-se no próprio conceito de negociação coletiva. Entende-se por negociação coletiva o meio de determinação conjunta de condições de trabalho; é um meio eficaz de regular as relações entre os interessados e encontrar soluções para os problemas sociais e funcionais das partes, que buscam um atendimento satisfatório para ambos os lados. Trata-se de um instituto dinâmico, que tem revelado grande vitalidade, traduzida na tendência à multiplicidade das matérias que constituem o objeto da negociação.

Estas matérias não se exaurem nas das cláusulas econômicas. Aqui sim, surgiria óbice constitucional representado pela necessária iniciativa do Chefe do Poder Executivo e pela exigência de previsão orçamentária. Mas este óbice não conduz necessariamente à inconstitucionalidade do dispositivo legal em exame. Sem negar que as preocupações de natureza econômica conservam importância de capital, a visão estreita desta única dimensão revela uma concepção reducionista da atividade sindical. É insuficiente a percepção do papel do sindicato situado unicamente em nível econômico. A negociação coletiva enseja o debate de uma grande variedade de assuntos, que não se restringem aos reajustamentos salariais: qualidade de vida no trabalho, saúde e segurança, mudanças tecnológicas, flexibilização do trabalho, não discriminação, participação nas decisões. No

fundo, o problema se desloca para a visão política do fenômeno sindical: a garantia de negociação coletiva surge como função da determinação da finalidade perseguida pela atividade sindical. Esta determinação é, sem dúvida, problemática, porque vinculada ao julgamento de valor a respeito do papel do sindicalismo no quadro de uma sociedade livre, pluralista e democrática. À luz desta concepção mais ampla da função social do sindicato, a existência ou inexistência de implicações financeiras não reduziria a negociação coletiva a um direito puramente econômico... [sic] Romita (1992 apud OLIVEIRA, 1998, p. 88).

Estes marcos legais demonstram que as relações de trabalho existentes no Brasil estão imersas em ordenamentos jurídicos amplos, envolvendo obrigações e direitos, dispostos em lei, configurando o contrato de trabalho como inseparável dos variados mecanismos de proteção social, adotados pelos Estados-nacionais no ocidente no século XIX (NOGUEIRA, 1998).

As negociações coletivas de contrato de trabalho costumam culminar em acordos que definem pisos salariais e outras condições gerais, aplicáveis ao conjunto da categoria de trabalhadores. O que gera um entendimento jurídico generalizado, de que o contrato de trabalho é característico da esfera dos agentes privados, onde o Estado só o pratica de uma forma excepcional ou suplementar, distinguindo, substancialmente, as relações de trabalho nas empresas privadas das relações dos funcionários públicos com suas instituições. Posto que estes são remunerados, em seus cargos, por meio de regras que não seguem os mecanismos de oferta e demanda, excluindo a mesma possibilidade de negociação coletiva ou individual do preço do trabalho (NOGUEIRA, 1998).

No entanto, a negociação pode aferir ao servidor público e ao trabalhador de modo geral, melhores condições de trabalho, não se limitando somente a questões econômicas, sendo esta uma finalidade precípua deste instrumento de resolução de conflitos.

## **1.2 Democratização das Relações de Trabalho na Administração Pública**

A Proposta de Emenda Constitucional nº 369/2005 (altera a redação dos artigos 8º, 11, 37 e 114 da Constituição Federal), que trata da reforma sindical,



constitucionaliza a Negociação Coletiva para o serviço público, mas é necessário elaborar-se uma proposta de Projeto de Lei, para sua regulamentação, tal qual o direito de greve. Estes institutos estão sendo objeto de elaboração na Câmara Setorial do Serviço Público do Fórum Nacional do Trabalho (FNT). Mas, independente da formalidade legal, os servidores públicos têm encontrado nos governos democráticos, espaço para exercitar formas de negociação (DAU, 2005).

A democratização das relações do trabalho na administração pública, no contexto atual, tem na construção de espaços democráticos de interlocução, instrumento para gerar compromisso e construir consensos, de interesses imediatos como salários e carreiras e outros de longo prazo, como avaliação de desempenho e capacitação. Isto porque não há norma jurídica brasileira superior a Portaria nº 1.132, de 22 de julho de 2003, da Secretaria de Recursos Humanos (SRH), que aprova o Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente, que preveja a negociação coletiva, no serviço público (DURANTI, 2004).

Mas é importante ressaltar que prevalece o entendimento de que os servidores públicos da administração direta, fundações públicas e autarquias não têm direito à negociação coletiva, enquanto os servidores da administração direta e indireta, submetidos ao regime trabalhista, podem ajuizar dissídios individuais, perante a Justiça do Trabalho. Os dissídios coletivos de trabalho são possíveis, apenas nas empresas públicas e sociedades de economia mista, que exerçam atividade econômica e nas fundações de direito privado, não cabendo na administração direta, fundações públicas e autarquias.

A luta do sindicalismo exercido pelos servidores públicos é colocar, no ordenamento jurídico brasileiro, o direito à negociação coletiva (OLIVEIRA, 1998).

Esta conquista parece próxima de ser alcançada, com a adesão formal do Brasil à Convenção 151, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no dia 15 de junho de 2010, que garante organização sindical aos servidores públicos e prevê a atuação em processo de negociação coletiva, como instrumento para garantir o exercício desse direito aos servidores públicos. O que promoverá uma mudança na cultura política, administrativa e nas relações de trabalho, com a regulamentação de direitos, como o direito de greve.

Isto significa que o Brasil, ao ratificar a Convenção 151 da OIT, que é um tratado internacional “legalmente vinculante”, deverá aplicá-la em sua legislação e

em suas práticas nacionais, sendo que a mesma deve entrar em vigor, um ano depois da ratificação.

Nesse sentido, é importante ressaltar que reconhecer que o serviço prestado pelos servidores públicos é essencial e que existe uma relação trabalhista, embora com limites legais, são formas de democratizar as relações de trabalho, no serviço público federal.

Daí a necessidade de se ter um instrumento legal e formalizado, construído em conjunto com os servidores, para definir regras relativas à negociação coletiva no serviço público e avançar, no contexto da política de pessoal, para torná-la mais estratégica, assinalando para a sociedade, mecanismos de obtenção de qualidade e eficiência na prestação dos serviços, com a satisfação de retribuição justa por parte dos agentes públicos.

#### 1.2.1 Mesa de negociação permanente

Para Duranti (2004), novas experiências, relativas à negociação coletiva vêm sendo realizadas, no tocante ao sistema de negociação coletiva introduzido pela Portaria SRH/MP nº 1.132/2003, celebrado entre a Administração Pública Federal e as entidades Sindicais dos Servidores Públicos Federais, “[...] que permitirá a transição de um modelo corporativo de relações do trabalho, para um novo modelo democrático, cujos marcos regulatórios mais expressivos encontravam-se, até então, na Constituição de 1988”. [sic]

O sistema de negociação, na administração pública, segue a mesma estrutura da administração pública federal direta, hierarquizada em níveis harmonizados e articulados. A Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) ramifica-se em mesas de negociação setoriais, que poderão descer a níveis de Ministério, segunda esfera, e autarquias e fundações a eles vinculadas, em uma terceira esfera. As discussões temáticas, como política salarial, seguridade social, direitos sindicais e negociação coletiva, papel do Estado, reestruturação do serviço público e diretrizes gerais de planos de carreiras, se dão, paralelamente, em nível horizontal. As questões de consenso são transformadas em Protocolos, que posteriormente se

transformam em projetos de lei, enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional (DURANTI, 2004).

Há outras matérias, em que a iniciativa é do Poder Executivo diretamente, e as soluções para o conflito podem ser encaminhadas, por meio de ordens de serviços, portarias, circulares internas, regulamentos, regimentos, decretos ministeriais, etc (OLIVEIRA, 1998).

Os protocolos geram direitos e obrigações, e é por meio deles que a negociação ganha caráter permanente.

O sistema de negociação é chamado de “mão dupla”, pois ao contrário da iniciativa privada, ambas as partes podem apresentar questões a serem apreciadas na mesa, que repercutem na máquina administrativa.

A Mesa Nacional de Negociação Permanente é composta por duas bancadas: a Bancada do Governo e a Bancada Sindical, e é coordenada pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Recursos Humanos.

## **2 A NEGOCIAÇÃO NO ÂMBITO DO SUS**

O Sistema Único de Saúde (SUS), um projeto de grande envergadura social, para a população brasileira, que nestas duas décadas de existência, consubstanciado em valores que se vinculam aos princípios e diretrizes constitucionais da Universalidade, Igualdade/Equidade, Integralidade, Descentralização, Regionalização e Participação Social, assegura o acesso a todos os níveis de atenção à saúde à população, ainda enfrenta grandes entraves e dificuldades na gestão descentralizada. O que implica precarização das relações e gestão do trabalho.

Os trabalhadores de saúde travam uma batalha com o modelo de gestão do SUS, nas três esferas governamentais, para o reconhecimento e valorização da categoria. O objetivo dessa batalha é construir um Plano de Cargos, Carreira e Salários, cujas diretrizes sejam pautadas em uma política de valorização e desenvolvimento profissional e individual.

A reforma na administração, na década de 90, aprovada pelo Senado em

1998, tinha como foco a privatização e a flexibilização da gestão, nas relações de trabalho, rompendo com a estabilidade alcançada por meio do Regime Jurídico Único (RJU), com adoção de mecanismos mais eficientes nas contratações e dispensas, como forma de dotar a máquina pública de maior eficiência [permitindo o ingresso de servidores com vínculos diferenciados como: o emprego público - celetista e o contrato temporário]. Esta reforma trouxe para a área da saúde, modificações substantivas e generalizadas, nas relações de vínculo trabalhista, direitos e vantagens e carreiras no serviço público (PIERANTONI, 2001).

A flexibilização, deu origem a um quadro misto, provocando conflitos de toda ordem. Servidores convivendo num mesmo espaço, com as mesmas atribuições percebendo salários diferenciados e direitos trabalhistas distintos, provocando um quadro de desmotivação.

Outra consequência foi a precarização das relações trabalhistas e o conflito das relações pessoais entre os atores envolvidos.

Diante desta realidade, a existência de conflitos decorrentes, tem na institucionalização de sistemas de negociação, uma necessidade vital para a área da saúde. Os trabalhadores de saúde, em contrapartida, da necessidade e direito da população à prestação de um serviço eficiente e de qualidade, têm o direito a trabalhar em jornadas compatíveis, em condições confortáveis e tecnicamente seguras, receber remuneração adequada e crescente, com estabilidade, segurança e com garantia de carreira e satisfação profissional (BRAGA; BRAGA JR, 1998).

A negociação de Planos de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) tem permanecido na pauta de reivindicações dos representantes dos servidores da área de saúde.

Muito além, das questões remuneratórias e de implementação de planos de carreiras, fazem parte também das pautas, para abertura de canais de negociação dos servidores federais, por meio das entidades de representação, a adoção de uma política de recursos humanos, que compreenda a proteção à saúde do servidor, a adoção de mecanismos mais eficazes em relação aos ambientes de trabalho, com redução dos riscos à saúde, a realização de exames periódicos, que apesar de previstos legalmente, não vem sendo realizados pela maioria dos órgãos públicos, e a prevenção de acidentes de trabalho, geradores de problemas relativos à saúde ocupacional.

## 2.1 Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS

Uma das experiências bem sucedidas no Brasil, em relação à negociação coletiva, no setor público, é a institucionalização da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde (MNNP – SUS).

A Mesa de Negociação é um fórum de discussão e pactuação entre gestores das três esferas de governo, prestadores de serviço e trabalhadores do SUS. A mesa foi criada em 1993, com o propósito de discutir as relações e condições de trabalho em saúde. A mesa era composta de forma paritária e permanente, mas teve uma atuação aquém das expectativas, com poucas reuniões em intervalos irregulares (MS, 2006).

Em 1997, a Mesa Nacional de Negociação foi reinstalada, a partir da Resolução nº 229 do Conselho Nacional de Saúde(CNS) e, novamente, não teve continuidade (MS, 2006).

A MNNP-SUS, reinstalada, pela Resolução nº 331/CNS, de 4 de novembro de 2003, reafirma e reforça a lógica da negociação, como forma de tratamento dos conflitos existentes entre os diversos atores que atuam no sistema, por isso conta com a participação de trabalhadores, empregadores, gestores e governo, com autonomia para discutir, de modo propositivo, todos os aspectos do funcionamento e das relações de trabalho no SUS: jornada, condições de trabalho, salário e carreira (MS, 2005).

Compõem a MNNP-SUS, gestores, prestadores de serviço e entidades de trabalhadores. Destacam-se como principais itens de pauta da mesa: PCCS-SUS; desprecarização do trabalho; jornada de trabalho; aspectos da relação do trabalho; educação permanente dos trabalhadores; regulação da formação; condições de trabalho; e qualidade do trabalho do trabalhador da saúde.

Nesse contexto, o Ministério da Saúde, em 2004, instituiu uma Comissão Especial para Elaboração das Diretrizes do Plano de Cargos e Salários do SUS, por meio da Portaria GM nº 626, de 8 de abril de 2004, constituída por representantes que compõem a MNNP-SUS.

A comissão elaborou a proposta das diretrizes para a instituição do PCCS-SUS, submetendo o documento à consulta pública, discutindo-o, amplamente, em

vários fóruns pertinentes, tendo sido o mesmo aprovado, por meio do Protocolo nº 006/2006, da MNNP-SUS.

O art. 3º do Protocolo nº 006/2006 estabelece que a instituição ou reforma de planos de carreira no âmbito do SUS, devem observar aos princípios da universalidade dos planos de carreiras, ou seja, contemplar todos os trabalhadores dos diferentes órgãos e instituições integrantes do Sistema Único de Saúde e da equivalência dos cargos ou empregos. Compreendendo isto, a correspondência dos cargos criados nas três esferas de governo, no que se refere à denominação, à natureza das atribuições e à qualificação exigida para o seu exercício.

Para o Ministério da Saúde, o PCCS-SUS representava o fortalecimento do SUS, pois teria um sistema de carreiras unificadas instituído, baseado na produtividade, no desempenho, na capacitação, refletindo na valorização e profissionalização dos trabalhadores do SUS (MS, 2005).

A comissão optou por cargos genéricos, segmentados por nível de escolaridade, mas tendo como fundamento, as funções estruturantes do SUS em suas diversas áreas de atuação, quais sejam: atenção à saúde, gestão, auditoria, fiscalização e regulação, vigilância à saúde, perícia, apoio administrativo e infraestrutura, ensino e pesquisa (MS, 2005).

O Ministério da Saúde, assumindo o seu papel de gestor federal do SUS no tocante à gestão do trabalho e da educação na saúde, criou a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES), composta por um Departamento de Gestão e da Regulação do Trabalho em Saúde (Degerts).

A SGTES tem como ação, a proposição, incentivo, acompanhamento e elaboração de políticas de gestão, planejamento, a regulação e a regulamentação do trabalho em saúde e, dentro de suas competências: a responsabilidade pela negociação do trabalho em saúde, junto aos segmentos do governo e dos trabalhadores, além de representar o gestor federal na Mesa Nacional de Negociação Permanente (MACHADO *et al*, 2006).

Dentre as ações, o projeto “Processo Educativo em Negociação do Trabalho no SUS”, aprovado no Protocolo nº 004/2005 da MNNP-SUS, uma parceira entre o Ministério da Saúde, a Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz), a Organização Pan Americana da Saúde (OPAS) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), objetivou a

capacitação de 2.000 negociadores, entre gestores e trabalhadores, para estabelecer a cultura de negociação, como forma de incentivar a criação de novas mesas de negociação permanente nas esferas municipais e estaduais, para integrar o Sistema Nacional de Negociação Permanente do SUS (SiNNPSUS), criado pelo Protocolo nº 003/2005 da MNNP-SUS (MS, 2005).

### **3 PLANO DE CARREIRA NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, NO BRASIL**

O processo necessário para que o indivíduo chegue à senioridade em um cargo, no âmbito de uma empresa ou instituição, entende-se por carreira. No caso do serviço público, as carreiras estão vinculadas, geralmente, a uma instituição, sem que haja regras definidas (DIAS, 2010).

Na administração pública, em geral, não há estudos, determinando o tempo suficiente para que se atinjam determinados estágios em uma carreira e os conhecimentos exigidos para se chegar ao nível do cargo imediatamente superior, existindo uma carência de planos de desenvolvimento de pessoal adequados às carreiras.

As carreiras hoje estruturadas não possuem este desenvolvimento delineado, de forma a permitir que o servidor vislumbre o futuro, ao longo de sua permanência no serviço público.

A edição do Decreto nº 200, de 1967, estabeleceu diretrizes gerais de organização e funcionamento da administração pública brasileira, seguido da Lei nº 5.645, de 1970, instrumento normativo, que aprova o Plano de Classificação de Cargos (PCC), de todo o serviço civil da União, excetuando-se as carreiras militares e da Magistratura. As atividades técnico administrativas dos Poderes Legislativo e Judiciário foram organizadas, seguindo as mesmas diretrizes.

Os cargos foram agrupados em categorias funcionais, que por sua vez compunham Grupos, constituídos segundo a correlação e afinidade, a natureza dos trabalhos ou o nível de conhecimentos aplicados (GRAEF; CARMO, 2008).

As categorias funcionais do PCC podiam ser relacionadas com atividades específicas de órgãos e autarquias ou comuns a toda administração ou a vários

órgãos.

No final do governo militar, iniciou-se um movimento de retorno à forma de organização em carreiras, em função da política remuneratória, de recrutamento e retenção de pessoal, em algumas categorias funcionais do PCC, que foram desvinculadas e passaram a compor a Carreira de Procurador da Fazenda Nacional (1984), Carreira de Auditoria do Tesouro Nacional (1985), Carreira Policial Federal (1985). As quais tiveram, como critério de criação, a definição constante na Lei nº 6.185/1974, alterada pelas Leis nº 6.335/1976 e 6.856/1980, que as enquadraram em “atividades típicas de Estado” (GRAEF; CARMO, 2008).

Essa tipificação em carreiras de Estado, para algumas categorias do funcionalismo público, tem, ao longo dos anos, servido para suscitar argumentações de cunho corporativo, sustentando diferenciações na forma de tratamento, em relação às demais categorias funcionais do serviço público.

Para Graef e Carmo, 2008, a partir de um novo governo, intitulado de Nova República, uma nova visão para a política de recursos humanos e organização dos quadros do funcionalismo foi implementada, fixando-se novas diretrizes para a organização em um sistema de carreiras e sendo criado Subsistema de Capacitação de Pessoal Civil da União. Além de terem sido promovidas alterações na Constituição Federal de 1988, no capítulo que trata da Administração Pública, com a obrigatoriedade do concurso público e a Lei nº 8.112/90, que trata do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União.

A implantação de um sistema geral de carreiras, na administração pública federal, não logrou sucesso, em virtude da falta de consenso entre os segmentos mais fortes e organizados em carreiras e o restante do funcionalismo, em torno de uma concepção de organização do sistema, além da falta de vontade política no legislativo de impor uma perspectiva estratégica, no campo administrativo.

O que se tem hoje, como política, é um sistema de carreiras que são criadas, em função do atendimento às necessidades de diversas áreas específicas da administração pública, por atividades específicas, por órgãos ou áreas de atividades envolvendo vários órgãos e entidades, que geram um sentimento, no resto do funcionalismo, de impotência diante do corporativismo implantado por meio destas carreiras e das diferenças salariais impostas, segmentando a máquina pública.

Na verdade, o conceito de carreira, para os servidores públicos, resume-se a



mecanismos de concessões de tabelas salariais, deixando de lado outras perspectivas de desenvolvimento com foco na valorização.

### **3.1 Efetivação de Planos de Cargos, Carreiras e Salários no Setor Público**

Os servidores públicos federais civis do poder Executivo, encontram-se organizados em 129 carreiras, 22 Planos Especiais de Cargos, o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) e cinco cargos isolados, além de resquícios do Plano de Classificação de Cargos (PCC) - Lei nº 5.645/70 e do Plano de Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE) - Lei nº 7.596/87, com cerca de 553.000 servidores ativos, 364.000 aposentados e 249.000 instituidores de pensão (SRH-MP, 2009).

Segundo a Secretaria de Recursos Humanos (SRH), no Texto Base para a Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal – Etapas Regionais – 2009, que trata das Diretrizes de Plano de Carreiras, no início do Governo Lula, em 2003, foi realizado o mapeamento da forma de organização dos quadros de pessoal da administração pública federal, e constatado que boa parte dos planos de carreiras e cargos existentes tinha sido criada e estava estruturada e reestruturada, sem uma diretriz ou modelo formalizado, que lhes conferisse alguma organicidade, o que introduziu no âmbito da administração pública federal, diferentes arquiteturas de carreiras ou pseudo-carreiras.

Ainda sobre o mesmo estudo, a SRH (2009), diz que:

“foram identificados problemas em todas as áreas e conteúdos relacionados aos planos de carreiras e de cargos, desde a aplicação do aporte conceitual e legal, passando pelos mecanismos de recrutamento e seleção para ingresso, pelos critérios e instrumentos de desenvolvimento – aí compreendidas a progressão funcional, a promoção e a capacitação – até as estruturas e composição das tabelas remuneratórias e os princípios e critérios de avaliação de desempenho” (p. 22).

O conceito de carreira se reduziu a um mecanismo de distinção remuneratória entre os servidores, quando a partir de 1995, foram dados sucessivos reajustes salariais, a pequenos grupos de servidores, abandonando o conjunto, o que levou à perda da noção institucional de plano de carreira, desprezando todos os outros elementos como regras de desenvolvimento, capacitação e perspectivas de crescimento profissional e individual, priorizando a obtenção de melhores tabelas salariais, deixando de cumprir a sua função finalística, a de uma retribuição adequada e a valorização do servidor público (SRH-MP, 2009).

Diretrizes de plano de carreira são princípios, parâmetros e procedimentos gerais que orientam a criação, estruturação e implantação de planos de carreira instituídos por lei. A partir dessa reflexão, pode-se dizer que, quanto mais houver investimento no desenvolvimento do servidor, seja pelo reconhecimento de suas necessidades humanas ou na valorização de seu papel de agente público, haverá o fortalecimento da instituição pública, para o cumprimento de sua missão, com remuneração digna e planos de carreira adequados, para o conjunto do funcionalismo.

A discussão que ora se faz emergir, é a Proposição de uma lei de diretrizes de planos de carreira, como forma de reordenação do serviço público, fundada na racionalização da máquina pública, na valorização e profissionalização do servidor, no estabelecimento de estruturas e composições remuneratórias adequadas e na recuperação e implantação de um sistema de mérito e competência, condições sem as quais não há que se falar em carreiras, nas quais o servidor possa vislumbrar o seu horizonte de crescimento (SRH-MP, 2009).

Coaduna-se com essas reflexões Dias (2010), quando ressalta que no sistema de mérito, como forma de avaliação de cargos e salários, precisa avançar-se nos procedimentos.

A organização do serviço público em carreiras, previsto na redação original da própria Constituição de 1988, visa à melhoria da qualidade dos serviços e à qualificação dos servidores, conforme pode ser observado no artigo 39, *caput* e o disposto na alteração inserida pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 e § 2º:

"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão,

no âmbito de sua competência, regime jurídico único e **planos de carreira** para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas." (grifo nosso)

Redação dada pela EC nº 19/1998

"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão **conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.**

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I – **a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;**

II – os requisitos para a investidura;

III – **as peculiaridades dos cargos.**

(...)

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, **constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira**, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados." (grifo nosso)

Com base em Dias (2010) que diz, "quanto maior for a experiência democrática no país, maior será a efetividade dos sistemas de carreiras" (p. 35), o que se quer é buscar caminhos para a consolidação deste sistema, e para isso é necessário que sejam estruturados com critérios técnicos e de forma democrática, para que venham a produzir a melhoria da qualidade, no serviço público.

Posto que na administração pública federal, a organização do funcionalismo, em carreiras é uma prerrogativa constitucional, que tem como aporte, a política de capacitação, que deve estar alinhada com a missão dos órgãos, esta qualificação deve fazer parte dos critérios de promoção, na respectiva carreira.

A administração tem, na última década, investido na capacitação dos servidores, tendo como pano de fundo, atender ao princípio da eficiência. Por outro lado, grande parte do funcionalismo vem se aperfeiçoando, por méritos próprios, com a elevação do grau de escolaridade, sem ter como contrapartida da melhor qualificação, quaisquer perspectivas de ascensão funcional, por falta de amparo legal.

Considerando que o ingresso em novo cargo de nível superior só se dá por meio de concurso público, então há que se prever nas carreiras, uma espécie de

retribuição pecuniária, como forma de valorização, seja enquadrando em nível de classe superior ou em forma de gratificação, posto que a administração se beneficia desta capacidade.

### **3.2 A Organização de Carreiras dos Servidores da Saúde**

A adoção de políticas de formação, desenvolvimento e valorização profissional aponta para a necessidade de se construir e implementar carreiras, no âmbito do serviço público, com o intuito de suprir as necessidades das diferentes categorias que compõem a administração pública.

Dentre estas categorias, tem-se a dos servidores efetivos dos órgãos e entidades vinculados ao Ministério da Saúde, que estão inseridos no SUS, cujas diretrizes nacionais para a instituição de Planos de Carreiras, Cargos e Salários estão estabelecidas. Conforme já comentado, grande parte, não está organizada em carreiras ou plano de cargos, deixando uma parte do funcionalismo, responsável por conduzir as políticas de saúde, direito fundamental da população, sem perspectiva de desenvolvimento e reconhecimento, o que reflete como “desvalorização”, tal qual pode ser observado, com relação às “carreiras típicas de estado”.

Esta discussão não é o objetivo deste artigo, pois faz parte de outro contexto, mas perpassa a questão política de implementar, de forma equânime e isonômica, as carreiras da saúde.

Para melhor visualizar o quantitativo de servidores ativos da saúde em relação ao quantitativo que integra o quadro total de servidores ativos do Poder Executivo da União, foi elaborada a Tabela 1 para ilustrar melhor este universo, sendo incluídos ainda os aposentados e instituidores de pensão.

O quantitativo do Poder Executivo que faz parte da força de trabalho da área da saúde corresponde a 106.323 servidores, do universo de servidores ativos, incluídos aqueles com situação de cedidos ao SUS, por meio da Lei nº 8.270/91, com base em dados do Boletim Estatístico de Pessoal de Junho/2010 da SRH. Diante deste quadro, as carreiras que foram implementadas, no âmbito do Ministério da Saúde, não absorvem, de maneira geral, todos os servidores. Isto posto que boa

parte foi contemplada com carreiras e planos distintos, setorizados ou por órgãos, o que poderá ser constatado adiante.

**Tabela 1 – Quantitativo de Servidores da União do Poder Executivo por vínculo - Junho/2010**

<b>Poder Executivo</b>	<b>ATIVOS</b>	<b>APOSENTADOS</b>	<b>INSTUIDORES DE PENSÃO</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Administração Direta</b>	228.673	210.355	185.962	624.990
<b>Autarquias</b>	230.558	121.634	45.028	397.220
<b>Fundações</b>	111.376	39.308	16.904	167.588
<b>TOTAL</b>	570.607	371.297	247.894	1189.798

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal/SRH/MP – Junho/2010. Tabela 2.2

### 3.2.1 Estrutura organizacional do Ministério da Saúde

O Ministério da Saúde é o órgão do Poder Executivo Federal da administração direta responsável, pela organização e elaboração de planos e políticas públicas voltadas para a promoção, prevenção e assistência à saúde dos brasileiros.

A estrutura regimental do Ministério da Saúde, aprovada pelo Decreto nº 7.336/2010 possui em sua estrutura organizacional órgãos específicos e singulares, formados por seis secretarias: Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP), Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE), Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES) e a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), recém criada, responsáveis por elaborar, propor e implementar as políticas de saúde, sendo assim, as executoras das atividades finalísticas do órgão. Outros órgãos responsáveis pela assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Saúde são: Gabinete; Secretaria Executiva (SE) e a Consultoria Jurídica.

A criação da SGTES, para integrar a estrutura ministerial, segundo o próprio ministério, é sinal visível da importância deste movimento em direção à valorização dos trabalhadores. A SGTES representa o Ministério da Saúde na Mesa de Negociação Permanente e tem, por meio do Departamento de Gestão e da

Regulação do Trabalho em Saúde, a responsabilidade de formular políticas orientadoras da gestão, formação, qualificação e regulação dos trabalhadores da saúde, bem como a competência de desenvolver articulações para a instituição de plano de cargos e carreiras para o pessoal do SUS.

Outros órgãos não fazem parte da estrutura central do Ministério da Saúde, mas funcionam como Entidades Vinculadas que têm funções específicas e atividades complementares.

Como entidades vinculadas, fazem parte:

a) AUTARQUIAS

1. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA;
2. Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS;

b) FUNDAÇÕES PÚBLICAS

1. Fundação Nacional de Saúde - Funasa
2. Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz

c) SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

1. Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A
2. Hospital Fêmina S/A
3. Hospital Cristo Redentor S/A

d) EMPRESA PÚBLICA

1. Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobrás

### 3.2.2 Planos de Cargos, Carreiras e Salários no âmbito do Ministério da Saúde

Na estrutura existente no Ministério da Saúde, há distorções dentre órgãos e entidades vinculadas, na forma e tratamento relativo aos planos de cargos e carreiras, prevalecendo o atendimento às necessidades específicas deste ou daquele setor, sem considerar o conjunto.

Assim sendo, contrariando as diretrizes do PCCS-SUS, no âmbito federal, a área de saúde se encontra fragmentada, no que diz respeito à instituição de planos de carreira e cargos, em todas as linhas de atuação, seja no contexto da ciência e tecnologia, pesquisa, assistência, regulamentação, saneamento, auditoria ou da

administração e coordenação das ações.

O Quadro 1, reúne as carreiras e demonstra as categorias que nelas se enquadram, esboçando a perspectiva da fragmentação existente.

Isto é evidenciado nas leis que criaram ou reestruturaram os Planos de Cargos ou Carreiras no Ministério da Saúde, contemplando os servidores por órgão ou atividades.

Plano/Carreira	Legislação	Servidores Pertencentes a(o)	Observações
Carreira da Seguridade Social e do Trabalho	Lei nº 10.483/2002.	MS e Funasa	Não se constitui uma carreira. Servidores que não optaram pela Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho.
Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho	Lei nº 11.355/2006. Lei nº 11.907/2009.	MS e Funasa	Somente transposição de categorias funcionais, não se constituindo uma carreira
Plano de Carreiras da Área de Ciência e Tecnologia	Lei nº 8.691/1993.	Inca, *IEC e *CENP	*Servidores que não optaram pela carreira específica do órgão
Planos de Carreira e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública - Planos de Cargos e Carreiras da Fiocruz	Lei nº 11.355/2006. Lei nº 11.907/2009.	Fiocruz	Pertencia anteriormente ao Plano de carreiras da área de Ciência e Tecnologia
Carreira de Analista em Infra-Estrutura e Cargo Isolado de Especialista em Infra-Estrutura	Lei nº 11.539/2007. Decreto nº 6.693/2008.	Algumas categorias pertencentes à Funasa	Inseriram-se servidores com cargos de Engenheiro, Geólogo, Economista e outros de nível superior
Carreiras Específicas das Agências Reguladoras	Lei nº 10.871/2004.	ANVISA e ANS	Com diferenciações para carreiras especializadas na atividade de regulação das atividades de suporte administrativo.
Plano de Carreiras e Cargos do Instituto Evandro Chagas e do Centro Nacional de Primatas	Lei nº 12.269/2010.	IEC e CENP	Unidades pertencentes a Secretaria de Vigilância e Saúde – SVS

**Quadro 1 - Planos de Cargos, Carreira e Salários existentes no âmbito do Ministério da Saúde**

Fonte: Dados de Pesquisa da Legislação Federal.

Nesse sentido, pode ser destacada a instituição da Gratificação de Qualificação (GQ), para servidores de nível intermediário, bem como a retribuição por Titulação (RT), aos pertencentes às categorias de nível superior, nos Planos Especiais de Cargos e Carreiras (Quadro 1), excetuando-se os servidores que estão inseridos na Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho.

Após a análise das diversas carreiras existentes no ministério dispostas na legislação federal, cabe ressaltar, que foram estruturadas ou reestruturadas, após extensa negociação das entidades representativas dos servidores com o governo, em várias instâncias interministeriais.

Mas os acordos e compromissos não são garantias de sucesso, pois o Congresso deve aprovar as leis que irão dar legitimidade as conquistas, devendo ser iniciativa governamental esta proposição.

Isto é imprescindível para uma melhor observação da realidade instalada no âmbito do Ministério da Saúde.

No caso dos servidores da saúde estes acordos foram fechados em períodos distintos como pode ser observado no Quadro 1 e aprovados em leis que reúnem outras categorias. Mas em relação a Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho, não trouxe novidades relativas ao desenvolvimento funcional, não se constituindo em carreira.

Outra observação que merece destaque é o fato destas leis, impedirem a mobilidade dos servidores, mesmo no âmbito do Ministério.

Segundo o relatório final da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS) e CONDSEF, sobre o grupo de trabalho da Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho, a estrutura remuneratória teve um avanço significativo, com a incorporação de gratificações, antiga reivindicação dos servidores. No entanto, é preciso melhorar, pois vem sendo tratada de forma diferenciada e está muito aquém das demais carreiras, sendo a segunda pior tabela remuneratória do Poder Executivo.

Esta constatação ensejou, em 02 de outubro de 2009, o encaminhamento do Aviso Ministerial nº 1301, pela titular da Secretaria Executiva do MS, ao Ministério do Planejamento, com proposta de reestruturação da Carreira, fruto de debate na MSNP-MS, sendo parte da reivindicação das entidades sindicais, a fim de corrigir o tratamento desigual e valorizar o servidor.



Vale ressaltar que todos os planos de cargos e carreiras estruturados ou reestruturados (Quadro 1), trazem no escopo da legislação aplicável, o Sistema de Avaliação de Desempenho, com a institucionalização de Gratificação de Desempenho com nomenclaturas específicas, que compreende uma parcela de desempenho individual (20%) e outra atrelada ao alcance das metas de desempenho institucional (80%) do respectivo órgão e da entidade de lotação do servidor.

Esta avaliação de desempenho tem, por objetivo, promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos e subsidiar a política de gestão de pessoas, quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal, considerando que desempenho é igual a competência mais resultados alcançados.

A sistemática da avaliação de desempenho é vista com desconfiança, por grande parte dos servidores, considerando-se a subjetividade, em alguns critérios de avaliação. Mas revela-se uma ferramenta que permite avaliar e medir o que efetivamente é realizado, na função que o servidor ocupa e está vinculada, diretamente, à capacitação.

Os critérios e procedimentos gerais a serem observados, na realização das avaliações de desempenho individual e institucional, para o pagamento das gratificações de desempenho, foram regulamentados pela Lei nº 7.133/2010. Esta regulamentação consolida mais uma etapa do processo de democratização das relações de trabalho no serviço público federal.

#### **4 RELATÓRIOS DAS REUNIÕES DA MESA SETORIAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE DA SAÚDE**

A Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (CONDSEF) disponibiliza em seu *site* na *internet*, alguns dos relatórios de reuniões realizadas pela MSNP-MS, destacando alguns pontos de discussão e encaminhamentos relativos, especificamente, aos servidores da saúde.

Os relatórios disponíveis das reuniões, que dizem respeito a 16<sup>a</sup>, 18<sup>a</sup>, 19<sup>a</sup>, 24<sup>a</sup>

e 1ª Reunião extraordinária, realizadas em 11 e 12 de janeiro de 2005; 16 de abril de 2008, 06 de junho de 2008; 03 de dezembro de 2009 e 22 de julho de 2010, respectivamente, revelam alguns temas de negociação abordados: Saúde do Trabalhador, reestruturação de plano de carreira, em especial a que diz respeito à Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho, situação funcional/lotação dos servidores cedidos a estados e municípios do MS e Funasa, recadastramento de aposentados e pensionistas, assédio moral, gratificação de controle de endemias, capacitação, concurso público e avaliação de desempenho.

Alguns destes pontos são recorrentes nas pautas de reunião e ainda dependem de institutos legais, mas outros já se encontram normatizados e/ou regulamentados.

Diante desta verificação, se pode aferir que as negociações, vão além de questões relativas ao atendimento da satisfação das necessidades de sobrevivência, tais como salários e benefícios, abrangendo também, as necessidades de segurança - proteção contra danos físicos e emocionais, de estima – reconhecimento - e auto-realização – crescimento pessoal.

## **COMENTÁRIOS FINAIS**

Desse cenário pode-se ressaltar que a negociação coletiva, que diz respeito à instituição de planos de cargos, carreiras e salários, é cada vez mais pautada em questões específicas, que comprometem a unidade do movimento sindical, gerando conflitos de interesses entre os servidores. Nos termos da pesquisa, especificamente, na área da saúde, posto que cada setor almeja do governo, melhorias salariais, sem entretanto, conquistar um efetivo plano de carreira, que contemple a valorização por meio da qualificação, da avaliação de desempenho individual e institucional, de forma generalista, respeitando as especificidades de cada categoria.

Assim, os sujeitos deste processo, não estão apenas interessados na satisfação de suas necessidades fisiológicas, por meio de salários e benefícios, mas também na estima e segurança, como o reconhecimento e planos de carreira,

voltados para o seu desenvolvimento.

Vale ressaltar que a negociação coletiva, no serviço público federal, passa por uma dimensão sensível de percepção relativa às diferenças nas recompensas de seus pares. Haja vista as comparações, quanto ao tratamento desigual, o que leva a um sentimento de injustiça, do conjunto de servidores que empreendem o mesmo esforço e cujas recompensas absolutas são inferiores às das demais, levando à insatisfação com o trabalho, proveniente do sentimento de não ser tratado de forma equânime. Havendo este desequilíbrio, pode haver uma tendência negativa, quanto à resposta na prestação da qualidade do serviço, comprometendo a eficiência, na administração pública.

A partir dessa reflexão, dizer que a valorização do servidor, vai além das fronteiras de um plano de cargos e carreiras, não é apenas uma constatação de uma diretriz política de gestão de recursos humanos, mas uma necessidade de atendimento aos anseios do servidor.

Avançar do campo teórico para a prática é necessário, traduzindo-se tais aspirações em um desenvolvimento de carreira, voltado para o crescimento do servidor e sua valorização, no contexto público, com remuneração que represente os três componentes principais: remuneração básica, incentivos salariais e benefícios.

Com relação a determinados dados, necessários a pesquisa, não foi possível contar-se com as informações solicitadas à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão, bem como com aquelas solicitadas às entidades representativas, sendo utilizados outros recursos disponíveis, na legislação ou em outros meios. A falta de registro em ata das reuniões realizadas pelas mesas de negociação ou a sua não divulgação, de acordo com informações obtidas no decorrer da pesquisa, foi outro fator, que determinou limitações na amplitude da pesquisa.

O acesso a estes dados permitiria o entendimento de alguns problemas existentes e limitações percebidas quanto aos aspectos mais relevantes do debate nas mesas de negociação na busca e concretização dos planos de cargos, carreiras e salários, em particular da área da saúde.

Esta verificação leva a recomendar a necessidade de uma maior divulgação das tratativas e debates realizados nas mesas de negociação, por meio de canais que estejam mais acessíveis aos servidores.

Por outro lado, muitos pontos acordados entre as partes, nas mesas de negociação não são acatados pelos detentores do poder de decisão. Estes fatores políticos, administrativos, não contribuem para o processo da democratização das relações de trabalho. Isto posto que as entidades não sejam legalmente reconhecidas, como representantes dos servidores e o governo, embora a legislação garanta o direito à livre associação, não tem a obrigação legal de negociar com as entidades. Entretanto, estas mesmas entidades são reconhecidas no processo político, como os representantes dos servidores, com respaldo para negociar por eles.

Por fim, a admissibilidade do direito à negociação coletiva, no serviço público, deve vir precedida de um sindicalismo autêntico, que reflita os desejos da categoria, e amplie o campo de negociação para além das questões econômicas.

A temática que deu origem a este artigo deixa de ser o ponto central de toda a questão e se transforma em ato secundário, perante a necessidade de fortalecimento da democratização das relações de trabalho, propiciando de forma articulada e com embasamento legal a negociação coletiva aos servidores públicos para fazer frente à conquista da valorização por meio da instituição de planos de cargos, carreiras e salários, que contemple o seu desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGA JR, David; BRAGA, Douglas Gerson. **Metodologia de Negociação Coletiva do Trabalho em Saúde**. Negociação Coletiva do Trabalho em Saúde, Cap. 4. Organizadores: Castro, Janete Lima de. Santana, José Paranguá de. Brasília: OPAS/OMS; Natal: UFRN/NESC, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Seção II – Dos Servidores Públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Gestão do Trabalho e da Regulação Profissional em Saúde**. Agenda Positiva do Departamento de Regulação do Trabalho em Saúde. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. PCCS-SUS: Diretrizes Nacionais para a Instituição de Planos de Carreiras, Cargos e Salários no Âmbito do Sistema Único de Saúde (Proposta para Discussão e Aprovação). Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portal da Saúde. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/area.cfm?id\\_area=378](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/area.cfm?id_area=378)>. Acesso em: 22/08/2010.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. SRH. Boletim Estatístico de Pessoal. Vol. 15 nr. 171. Julho/2010. Disponível em: [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico\\_10/Bol171-Jul2010.pdf](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol171-Jul2010.pdf)

Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal. Disponível em <<http://www.condsef.org.br>>. Acessos em: 1º; 13 e 15/10/2010.

DAU, Denise Motta. **Direito de Greve e de Negociação Coletiva no Serviço Público**. Revista em Observatório Social nº 8. Set/2005, p. 13. Disponível em: <<http://www.observatoriosocial.org.br/portal/images/stories/publicacoes/er8.pdf>>. Acesso em: 02/08/2010.

DIAS, Ronaldo. **As Carreiras no Serviço Público Federal Brasileiro**: breve retrospecto e perspectivas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para discussão nº 1482, Abr/2010.

DURANTI, Cláudia Beatriz Silva. **Administração Pública Federal Brasileira, novas perspectivas para as relações do trabalho**: democracia e participação. Anais IX Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de La Administración Pública. Madrid, España. Nov/2004.

GRAEF, Aldino; CARMO, Maria da Penha Barbosa da Cruz. **A organização de carreiras do Poder Executivo da administração pública federal brasileira**: o papel das carreiras transversais. XIII Congreso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. 4 – 7 Nov/2008.

GIL, Antonio C. **Administração de Recursos Humanos**: um enfoque profissional. São Paulo: Atlas, 2001.

MACHADO, Maria Helena; AGUIAR FILHO, Wilson; CRUZ, Lucineide Alessandra Miranda da; ARIAS, Eluiza Helena Leite. **Gestão do Trabalho no SUS**. Cadernos de RH Saúde, v. 3 n.1. Brasília, Mar/2006.

MENDONÇA, Sérgio Eduardo A. **A Experiência Recente da Negociação Coletiva na Administração Pública no Brasil**. Foro Iberoamericano: Revitalización de La Administración Pública. México D.F., 5 e 6 de maio de 2005. Brasília, Abr/2005.

NOGUEIRA, Roberto Passos. **Trabalho Assalariado e Contrato de Trabalho**. Negociação Coletiva do Trabalho em Saúde, Cap. I. Organizadores: Castro, Janete Lima de. Santana, José Paranaguá de. Brasília: OPAS/OMS; Natal: UFRN/NESC, 1998.

OLIVEIRA, Oris de. **Uma Nova Concepção Jurídica das Relações de Trabalho em Saúde**. Negociação Coletiva do Trabalho em Saúde, Cap. 3. Organizadores: Castro, Janete Lima de. Santana, José Paranaguá de. Brasília: OPAS/OMS; Natal: UFRN/NESC, 1998.

**Relatório final da CNTSS/CONDSEF sobre o Grupo de Trabalho da Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho**. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguro Social. Disponível em:  
<[http://www.condsef.org.br/downloads/tabelas\\_2010/nota\\_tecnica\\_03-2010\\_proposta\\_carreira\\_pst.pdf](http://www.condsef.org.br/downloads/tabelas_2010/nota_tecnica_03-2010_proposta_carreira_pst.pdf)> Acesso em 15/10//2010.