

A GESTÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Duvanier Paiva Ferreira
Marcela Tapajós e Silva



A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO PARA O SERVIÇO PÚBLICO DE QUALIDADE

Mônica Valente



A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO PARA O SERVIÇO PÚBLICO DE QUALIDADE

Mônica Valente

RESUMO

O mundo mudou desde setembro de 2008, quando eclodiu a crise financeira mundial, e todas as teses do estado mínimo ruíram como um castelo de cartas, assim como bancos, financeiras, seguradoras, empresas. Lá vem o Estado a socorrê-los, e, na atualidade, se buscam alternativas de modelo econômico, de regulação dos mercados e um novo papel para o estado. No caso do Estado, que deve ser um instrumento de inclusão social e indutor de desenvolvimento econômico, é preciso dotá-lo de instrumentos de gestão cujo fio condutor seja democracia, a transparência, a qualidade, e a participação ativa dos seus principais atores – gestores, trabalhadores, usuários. Assim, a negociação coletiva é o instrumento por excelência na concretização dessas diretrizes, com a criação e institucionalização de mecanismos e sistemas regulados e pactuados entre as três partes mencionadas. Devem ser tratados nesses sistemas pactuados as questões salariais, as carreiras profissionais, mas devemos ir além disso: questões relativas a avaliação de desempenho e condições de trabalho, combate à precarização do emprego público e suas relações com a qualidade dos serviços. Esses temas estão diretamente vinculados com a qualidade do serviço público e a eficiência do estado na sua tarefa de garantir cidadania e dignidade aos seres humanos.



A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO COMO INSTRUMENTO PARA O SERVIÇO PÚBLICO DE QUALIDADE

A recente crise financeira mundial demonstrou que a experiência do neoliberalismo dos últimos 30 anos fracassou. Na crise mundial de 2008, estados nacionais foram acionados e compareceram com medidas fortes através de seus governos, com medidas voltadas a socorrer o mercado financeiro e empresas. As condições impostas pelas instituições multilaterais, (Banco Mundial, FMI), exigem o ajuste e diminuição do estado, impondo privatizações, flexibilização de direitos, etc. Entidades sindicais e movimentos sociais de todo o mundo as vem questionando, forte e veementemente, como por exemplo, as recentes mobilizações populares em países como Grécia, Portugal e Islândia.

As medidas tomadas nesses países, ao invés de ajudar a resolução da crise e preservar a capacidade de ação do estado e de suas políticas públicas, protegendo trabalhadores e populações carentes, aprofundam a pobreza e dificultam o acesso a serviços públicos básicos como saúde e educação, essenciais para superação da crise e para a inclusão social.

Outro mundo é preciso, com Trabalho Decente, Justiça Social e Serviço Público de Qualidade para todos, no centro da estratégia de combate à crise. O principal desafio é o fortalecimento do estado como produtor de bens e serviços de qualidade, para o enfrentamento dos efeitos da crise. Esse “novo estado” deve ter papel civilizatório e garantidor de direitos e do acesso a serviços públicos de qualidade, como saúde, educação, acesso a água potável, igualdade de oportunidades.

Serviços Públicos de Qualidade pressupõem a democratização das relações de trabalho no setor público, com participação da sociedade civil no processo, e o estabelecimento de mecanismos regulatórios e civilizatórios na gestão do Estado, por exemplo, as Convenções da OIT. Destacamos a Convenção 151, relativa às relações de trabalho na função pública, que garante a negociação coletiva no setor, proteção contra atos de ingerência dos governos na formação e funcionamento de sindicatos, contra a violação da liberdade sindical, a garantia dos direitos civis e políticos essenciais ao exercício da liberdade sindical. Esses mecanismos da Convenção 151, além dos direitos sindicais, colaboram para um estado mais ético e transparente, protegido contra atos de corrupção e clientelismo.



No espírito da Convenção 151, experiências locais avançam na construção de metodologias de negociação coletiva no setor público, de caráter participativo, democratizando as relações de trabalho de maneira conjugada à valorização dos trabalhadores públicos e a busca da eficiência dos serviços prestados à população. Destaco aqui a experiência da cidade de São Paulo - 2001 a 2004.

Nessa experiência, se instituiu uma metodologia de negociação de conflitos e demandas que interferem na qualidade e na eficiência dos serviços municipais, criando-se um sistema de negociação articulado, descentralizado, transparente e participativo. Além da participação das tradicionais partes envolvidas, governo e sindicatos, tinham expressiva participação a sociedade civil através de suas entidades representativas.

Nesse sistema, criaram-se Mesas de Negociação, de âmbito geral, setoriais e/ou locais, compostas por representação do governo municipal- bancada governamental, e de sindicatos de trabalhadores- bancada sindical. Na Mesa Central, tratavam-se questões de interesse geral: salários, planos gerais de carreira, avaliação de desempenho, regimento interno, definições de competências, formas de representação e funcionamento, liberdade de organização sindical, implementação de mesas setoriais e/ou locais. Nas Mesas Setoriais – Saúde, Educação, Segurança Urbana – tratavam-se das carreiras específicas, condições de trabalho nos setores, liberdade sindical nos locais de trabalho. Nas Mesas Locais, tratavam-se temas como condições locais de trabalho, qualidade dos serviços prestados, em alguns casos com a participação dos Conselhos Gestores como nos hospitais públicos municipais, conselhos com forte participação dos usuários.

O funcionamento do processo foi inteiramente regrado de maneira pactuada, com procedimentos formalizados, regimento interno, liberdade de pauta, prazos regimentais, acesso a informações, publicidade dos atos e acordos formalizados em protocolos.

Em todas as mesas, de caráter deliberativo, cada bancada – governamental e sindical – tinha um voto cada, e nos seus âmbitos respectivos construía mecanismos internos de decisão e de consenso. No caso da bancada sindical, as entidades sindicais criaram o Fórum Sindical, onde elegiam seus representantes para as bancadas sindicais e definiam os mecanismos internos de decisão para a definição do voto da bancada sindical. Esse Fórum foi regulamentado por um Regimento Interno definido exclusivamente por seus representantes, sem interferência governamental.



Além das Mesas de Negociação, de caráter deliberativo, existiam no sistema instâncias de caráter consultivo, compostas por entidades da sociedade civil indicadas pelas partes, sendo 3 indicadas pela bancada governamental e 3 pela bancada sindical (câmara municipal, conselhos municipais de saúde, educação e assistência social, entidades de assessoria sindical, universidades, ouvidoria municipal), além de um Ombudsman do sistema. O ombudsman, escolhido de comum acordo pelas partes, tinha a tarefa de assegurar a eficácia do processo, zelar pelo funcionamento do sistema, realizar avaliação de desempenho do sistema e propor mudanças e ajustes do sistema.

As instâncias consultivas tinham um papel moderador, não deliberativo, ao contrário das mesas de negociação. Seu papel era, nos momentos de impasse na negociação, propor mediações e arbitragens, que poderiam ou não ser aceitas pelas partes. Além da mediação e/ou arbitragens, as instâncias consultivas tinham assento nas mesas de negociação, direito a voz, prerrogativa de requerimento de pauta e de consultas.

Os resultados positivos da implantação e do funcionamento do sistema foram muito significativos. Estabeleceu-se processo sistemático e permanente de negociação, que produziu 3 acordos gerais (2002 a 2004). Esses acordos versaram sobre temas salariais (reajustes gerais, reajustes do piso salarial, reajustes de carreiras específicas), planos de carreira (carreira do nível básico e do nível médio), avaliação de desempenho, liberdade de organização sindical. Produziu também acordos setoriais nas áreas da Saúde, da Educação e da Segurança Urbana, neste caso tendo sido acordado um novo Plano de Carreiras para os trabalhadores da segurança urbana, área bastante delicada em grandes metrópoles.

O sistema também construiu uma alternativa de mediação do conflito nos momentos de impasse, através das entidades da sociedade civil. De maneira geral, as greves nos setor público ocorrem para a abertura de espaço de negociação dos conflitos. No caso de São Paulo, houve baixa ocorrência de greves, seja pela existência de um processo sistemático de negociação, seja pela alternativa de mediação através das instâncias consultivas. Ressaltamos que a administração municipal, à época, respeitava o direito ao exercício da greve no setor público como direito garantido pela Constituição Federal e legislação internacional. No entanto, no caso do setor público, é preciso desenvolver mecanismos de solução dos conflitos



que precedem à greve, e um processo sistemático, pactuado e permanente de negociação é o instrumento por excelência. No período em que vigorou esse sistema, por duas vezes ocorreram impasses mediados pelas instâncias consultivas. Em um deles, a solução proposta pelas instâncias consultivas foi o recuo da administração municipal de suas posições e a reabertura de negociações sobre o tema em debate, solução aceita pela bancada governamental. No outro caso, ocorreu o oposto, com o mesmo resultado.

Outro aspecto que frisamos é que os acordos produzidos sempre estiveram dentro dos princípios legais que regem a administração pública brasileira, inscritos na Constituição Federal e nas leis municipais, sendo que todos os acordos foram, depois de pactuados na negociação, debatidos e aprovados no Legislativo Municipal.

Um outro avanço no caso de SP foi o novo Sistema de Avaliação de Desempenho para o funcionalismo municipal, pactuado na Mesa Central de Negociação depois de profundo processo de negociação. Nesse novo sistema de avaliação de desempenho, se construíram instrumentos conjugados e com pesos ponderados de avaliação das metas de desempenho da unidade prestadora de serviços, de avaliação de desempenho de equipes, de chefes e dos trabalhadores individualmente. Assim, a avaliação de desempenho deixou de ser uma prerrogativa unilateral e passou a ser um processo coletivo de construção de metas de quantidade e qualidade, com o comprometimento de chefias e de trabalhadores. Também contribuiu para a construção de uma nova cultura institucional para os gestores, fortalecendo instrumentos de planejamento e de gestão democrática e participativa.

A implantação do sistema apresentou ainda outras características inovadoras: ampliou o objeto e o foco da negociação, que se tornou permanente; introduziu novos atores no processo, com as entidades da sociedade civil e usuários; abriu possibilidade para a mediação de conflitos, naturais em todas as relações de trabalho; possibilitou uma via tríplice de identificação de demandas: da administração, dos trabalhadores e dos usuários; assegurou a organização sindical nos locais de trabalho, essencial para a negociação nas mesas locais de negociação; criou a figura do ombudsman das relações de trabalho, que junto com estabelecimento do próprio sistema, contribuiu sobremaneira para a maior transparência no setor público, favorecendo a ampliação da ética e o combate ao clientelismo.



A experiência relatada acima, assim como outras, como a do governo federal nos últimos anos, estimulou a ratificação no Congresso Nacional da Convenção 151 da OIT, e o desafio agora é a elaboração de instrumentos de regulamentação (leis e portarias), de âmbito federal com incidência nos Estados e municípios, respeitadas as respectivas competências federativas.

Temos, como trabalhadores públicos, imensos desafios no século XXI: é hora de construir um mundo melhor. O principal deles é construir Serviços Públicos de Qualidade para todos, que contribuam para combater a pobreza, a exclusão social, a discriminação, a degradação do meio ambiente. Para isso, a democratização das relações de trabalho no setor público é instrumento essencial.

AUTORIA

Mônica Valente – Secretária SubRegional da Internacional de Serviços Públicos ISP Brasil.
Endereço eletrônico: ispbrasil@uol.com.br



O PAPEL DAS ENTIDADES SINDICAIS NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO

Pedro Armengol de Souza



O PAPEL DAS ENTIDADES SINDICAIS NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO

Pedro Armengol de Souza

RESUMO

O processo de democratização das relações de trabalho no setor público obteve resultados exitosos em razão da intensa participação das entidades sindicais representativas dos trabalhadores do serviço público federal. Nesse sentido, a aprovação da Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho foi resultado de uma luta histórica do movimento sindical que se viabilizou por meio da negociação com a administração pública federal. A Convenção vem consolidar a negociação coletiva na administração pública, coroando este instrumento como política de Estado. Para a efetiva participação das entidades sindicais como atores desse processo é indispensável o aprimoramento das regras de organização sindical, para que reflitam o atual estágio de democratização do Estado brasileiro. Este painel mostra, portanto, os benefícios da contribuição das entidades sindicais para o processo de construção coletiva das políticas de gestão de pessoas no serviço público.



1 RELAÇÕES DE TRABALHO NA FUNÇÃO PÚBLICA

Do Brasil Colônia, passando pelo Brasil Império e Brasil República aos dias atuais, a história da administração pública brasileira é marcada pela excessiva centralização do poder nas mãos do Executivo. Se no Brasil Colônia os cargos públicos eram propriedade do Rei – que os distribuía de acordo sua vontade e seus interesses, no Brasil Império a administração pública tinha como uma das suas principais funções a defesa e sustentação da Corte.

A proclamação da República em 1888 não traz nenhuma modificação nessa estrutura. O preenchimento do cargo público se dava por meio dos acordos políticos, o que gerava uma total submissão aos interesses da oligarquia dominante.

Historicamente a não separação entre o que é público e o que é privado no Brasil, surge com o processo de formação da administração pública brasileira, uma vez que os cargos públicos eram comprados da coroa portuguesa.

A partir da industrialização no Brasil, com a crise enfrentada pela burguesia agrária, esta procurou manter seu poder na esfera política, garantindo que seus membros fossem nomeados para exercer a direção nos órgãos públicos. A transferência da tradição patriarcal para a esfera do serviço público imprimiu e consolidou, ao longo dos cinco séculos, essa característica no serviço público brasileiro que é a não distinção entre o público e privado.

A conformação de tais relações ensejou para o serviço público a prática do clientelismo e do patrimonialismo e, não raras vezes, do nepotismo. Com a introdução de tais práticas, ao contrário de serem perseguidos parâmetros de racionalidade e impessoalidade na gestão do que é de caráter público estatal, paulatinamente foi sendo enraizada e aprofundada a prevalência de interesses privados sobre os interesses públicos, de forma que, ao invés de se aproximar das demandas sociais, o serviço público estava voltado para atender os interesses particulares.

O serviço público nasce marcado, assim, pela distância entre trabalhadores do setor público e sociedade. As relações de trabalho serão marcadas pela unilateralidade, uma vez que é o governo quem define as relações e condições de trabalho. Embora integrem o conjunto dos trabalhadores, os que fazem parte do



setor público não dispõem dos direitos que a maioria dos trabalhadores tem assegurado em Lei, situação que perdurou até a Constituição de 1988. Porém, as inovações constitucionais não abrangem o direito à Negociação Coletiva e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sendo a incompletude de direitos uma das marcas diferenciais de suas relações de trabalho.

2 DE OUTUBRO DE 1988 PRA CÁ... E DA “INCOMPLETUDE DE DIREITOS”

O final da década de 1970 e os anos 1980 foram marcados pelas lutas pelo fim da ditadura militar e em prol da redemocratização do país. Na esteira dessas lutas os trabalhadores do setor público até então alijados de qualquer forma de expressão de seus interesses e anseios comuns - bem como dos meios práticos de lutar por eles – buscam o reconhecimento desses direitos.

A efervescência vivida pela classe trabalhadora brasileira, construindo a sua reorganização sindical e, principalmente, conquistando o *status* de atores sociais, até então negado pelo período de exceção, encontra os trabalhadores do setor público dispostos a cerrar fileiras.

Mesmo sem direito à organização sindical, diversos segmentos do serviço público, a partir das organizações existentes no seu meio – todas de caráter assistencial ou recreativo - mobilizam-se, fazem greve e forçam a Administração Pública a negociar e a atender suas reivindicações, inaugurando uma nova fase no relacionamento do Estado com seus trabalhadores e, mostrando para os governos e a sociedade que era inevitável uma mudança nesse campo.

Se por um lado a Constituição de 1988 consagrou o direito dos trabalhadores do setor público a reunirem-se em sindicatos, e por conseqüência, o direito a greve, por outro, o Direito Administrativo vigente não permitiu, e ainda não permite, a condição do servidor público como sujeito dotado de autonomia

O servidor, diferentemente do setor privado, ele não é um ser que tem vontade, que vende sua força de trabalho, que tem vontade, necessidade, interesses; ele apenas é o órgão da administração. Ele é um não ser nesse sentido (...), ele não vai contratar direitos e obrigações, como na relação celetista contratual do setor privado. (RANDS 2001, p. 311)



O trabalhador do serviço público, enquanto agente social, responsável pelos serviços públicos ainda não se deu conta, na sua maioria, de seu papel. O Estado e sociedade brasileira reafirmam constantemente um discurso de incapacidade advinda do próprio trabalhador.

Essa visão ideológica, que considera o servidor como se fosse apenas uma peça da grande máquina, se apóia na fragmentação do trabalho humano, produtora de um servidor alienado, incapaz de vincular o seu trabalho ao seu papel social, fazendo-o entender sua atividade como um meio, ao mesmo tempo, medíocre e seguro de sobreviver, porém, desinteressante e penoso.

O Direito de Negociação, no setor público, é muito timidamente exercido, e quando o é sofre restrições de toda sorte, em razão do fato de que para ter o resultado da negociação coletiva exigível juridicamente, deve esse ser transformado em ato administrativo válido, exarado pela autoridade competente - geralmente o Chefe do Executivo, ou diretamente, por Decretos, Portarias e outros Atos. Ou indiretamente, por meio do envio de Projeto de Lei à Casa Legislativa, como exemplo, a concessão de reajuste salarial. Sofre restrições em razão, também, do entendimento cultural doutrinário e jurisprudencial dominante, no sentido de que a unilateralidade do estabelecimento das condições de trabalho no Serviço Público, pelo Administrador, seria da natureza ontológica do mesmo.

Oriundo da Constituição de 1988, o Regime Jurídico Único (RJU) instituído pela Lei 8.112/90 - reivindicação do movimento sindical dos trabalhadores do serviço público federal - defendia estender a todos os mesmos direitos e deveres e, ainda, garantir uma relação de trabalho negocial. Sob essa influência, o Congresso aprovou a tese da Negociação Coletiva, e também derrubou o veto do Governo Collor à matéria. Mas, o Supremo Tribunal Federal (STF) a declarou inconstitucional. O resultado foi a vigência de um instrumento jurídico atrasado e autoritário e que garantiu a unilateralidade da relação na função pública, submetendo os trabalhadores à vontade exclusiva do Estado.

Portanto, nosso modelo não permite o desenvolvimento de um sistema de relações maduro, em que as partes possam negociar em relativa igualdade de condições. O Regime Estatutário que domina a Administração Pública é avesso, por natureza, a qualquer grau de liberdade contratual, dado seu caráter impositivo, com total predominância da Administração Pública.



Compreende-se que a liberdade contratual deva sofrer limitações, haja vista as finalidades do serviço público, que é destinado aos interesses da coletividade e não aos interesses exclusivos dos trabalhadores do setor. No entanto, isto não significa que estes devam ser tratados como servos. E, sim como cidadãos livres, sujeitos de direitos.

É necessário, portanto, que se estabeleça um sistema contratual, legalmente delineado, obedecendo aos Princípios Constitucionais, e com previsão de procedimentos negociais: do objeto e alcance da negociação; seus níveis de abrangência e de articulação; os efeitos jurídicos dos acordos em cada nível; os modos de solução dos impasses, bem como a definição da possibilidade e contornos da arbitragem e/ou mediação. Voltaremos a ele mais a frente.

3 A CONSTRUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO SINDICAL NO SETOR PÚBLICO

Em 2011 a Constituição Brasileira completa 23 (vinte e três) anos. Neste período de existência algumas interrogações, acerca da relação do Estado com seus trabalhadores, ainda não foram respondidas. Uma delas é a que diz respeito a esse extenso lapso de tempo da sua promulgação até hoje, sem que tenham sido regulamentados, em lei ordinária, alguns dispositivos constitucionais referentes às relações de trabalho.

Para responder a esta pergunta, e outras ainda pendentes, voltamos ao final da década de 1980 e aos anos 1990 para contextualizar o ambiente e a época em que se inicia a inflexão nas relações do Estado brasileiro com seus trabalhadores.

Assim é que, enquanto aqui os trabalhadores do setor público avançam em suas conquistas constitucionais, no planeta terra a concepção neoliberal vai se consolidando e se tornando hegemônica.

A campanha presidencial de 1989, polarizada entre os candidatos Lula e Collor evidenciam as propostas dimetrialmente opostas. De um lado – representada pelo candidato Lula – a proposição de um governo democrático-popular. De outro – representado pelo candidato Collor – de inspiração francamente neoliberal, propondo o Estado mínimo e identificando nos trabalhadores do setor público as mazelas da gestão pública e do péssimo serviço público prestado a sociedade.



Lembremos que o mote da campanha de Fernando Collor era ‘a caça aos marajás’. Vitoriosa essa segunda proposição, tem-se o início dos ataques ao Estado e aos seus trabalhadores.

Instala-se um clima de terror, via demissões e disponibilidades dos trabalhadores, desaparelhando o Estado dos agentes condutores das suas políticas públicas. Etapa essa interrompida pelo *impeachment* do Presidente Collor, acusado de corrupção.

Após breve interregno com o Governo Itamar Franco, tem-se início a segunda etapa da implantação do projeto neoliberal, com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso que a conduz com maior competência. Nos oito (8) anos de seu governo, o Estado e os serviços públicos sofreram alterações estruturais que até hoje permanecem – nominados de ‘entulhos da era FHC’.

No que diz respeito às relações de trabalho do setor público pode-se elencar a retirada de cinquenta e oito (58) direitos consagrados em lei, a privatização e/ou extinção/fusão de órgãos públicos, todos em prejuízo da sociedade e dos trabalhadores do setor.

O que chama a atenção é o fato de que a incipiente organização sindical no setor público, que buscava modificar uma relação e um modelo de Estado pré-existente, se vê obrigada a se contrapor a propostas de transição para outro Estado, defendido pelas classes dominantes. Nascemos num momento turbulento, na transição para o neoliberalismo. Pegamos oito anos de FHC, o auge dessa política, e estamos na derrocada desse pensamento. Chegamos à maturidade neste momento e somos chamados à discussão que extrapola nossa pauta original de reivindicações.

Para o sucesso do projeto neoliberal no Brasil, passou-se ao largo qualquer proposta de democratização das relações de trabalho. Ao contrário, uma das premissas básicas do neoliberalismo é a fragmentação das representações das entidades dos trabalhadores. E o Governo Fernando Henrique, buscando tornar mais mínimo um Estado, que já não atendia às necessidades da sociedade, leva a efeito no seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), a criação das ‘carreiras exclusivas de Estado’ - surgindo os trabalhadores de primeira e segunda classe. Isto é, uma política de recursos humanos sem nenhuma vinculação



com as necessidades da sociedade, e, sim, do mercado, elevando exponencialmente as terceirizações e a precarização do trabalho no setor público.

A resistência empreendida pelos setores combativos do movimento sindical, no espectro de atuação desses, capitaneados pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e pela Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (CONDSEF) criou as condições necessárias para se discutir e se apresentar propostas para a refundação do Estado e para a universalização dos serviços públicos de qualidade para todos, tendo como pilar fundamental a democratização das relações de trabalho no setor público, sob o controle da sociedade. É o que trataremos a seguir.

4 NEGOCIAÇÃO COLETIVA: AS EXPERIÊNCIAS OCORRIDAS

O Supremo Tribunal Federal (STF), em sintonia com os preceitos neoliberais do Governo Collor de Mello, considera inconstitucional a negociação coletiva no setor público e frustra a conquista dos trabalhadores inserida na lei 8.112/90, conhecida como Regime Jurídico Único (RJU).

Nos oito (8) anos do Governo Fernando Henrique, a Reforma Administrativa conduzida pelo Ministro Bresser Pereira, a pretexto de modernizar a Administração Pública, se restringiu a eliminar as conquistas sociais dos trabalhadores e da população: com a retirada do texto constitucional dos direitos trabalhistas e a reforma do aparelho estatal, com a extinção e/ou fusão de órgãos públicos, também citados anteriormente.

Mesmo à luz do posicionamento do STF e da orientação política do governo e fruto da luta das entidades sindicais do setor público, foram construídas experiências ricas e importantes de negociação no setor. A saber:

- a) Mesa de Negociação do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual (IAMSPE) – SP;
- b) Sistema de Negociação Permanente (SINP) da Prefeitura de Recife (2001);
- c) Mesa Nacional de Negociação do Sistema Único de Saúde (SUS);
- d) Mesa de Negociação Permanente da Prefeitura de São Luiz – MA;



- e) Sistema de Negociação Permanente (SINP) da Prefeitura de S. Paulo (2001);
- f) Sistema de Negociação Permanente (SINP) do Estado da Ba (2006);
- g) Sistema de Negociação do Estado de Sergipe (2007).

4.1 Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) - Governo Federal

Criada em 2003, primeiro ano do primeiro mandato do Governo Lula, por meio de Ato Legal, representa um avanço considerável nas relações de trabalho do Estado com seus trabalhadores. No protocolo para instituição da referida Mesa, na sua justificativa, abaixo reproduzida na íntegra, constata-se uma mudança radical na orientação política do Estado no que se refere à relação com seus trabalhadores:

Justificativa

Em respeito à cidadania

Uma premissa deve servir de paradigma para os novos padrões de relações institucionais que a Administração Pública Federal inaugura com as organizações de classe dos servidores públicos por meio do presente ato: o reconhecimento de que a democratização das relações de trabalho, tanto no setor público como no privado, constitui verdadeiro pressuposto para a democratização do Estado, para o aprofundamento da democracia e para a garantia do exercício pleno de direitos de cidadania em nosso país.

Reconhecendo que a consecução desses objetivos incumbe ao conjunto da sociedade, cumpre ao Governo Federal e às entidades que representam os interesses gerais do funcionalismo, comprometidos com o caráter democrático da Administração Pública consagrado pela Constituição Federal de 1988, porém ainda não efetivado, liderarem o processo da construção de canais participativos, sistemáticos e resolutivos de interlocução permanente, como eixo central da democratização das relações de trabalho.

Considerando a natureza diversa do setor público no que se refere à consecução das finalidades administrativas, é fundamental ter claro que a transparência administrativa, o comprometimento e a participação dos trabalhadores nas decisões que dizem respeito ao serviço público constituem elementos



fundamentais e estruturais desse processo. Assim, a garantia e o respeito ao direito de organização dos trabalhadores do Serviço Público, estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 8112 de 1990, representa o reconhecimento das conquistas sociais obtidas na luta pelos interesses classistas.

Os interesses da cidadania na prestação de serviços públicos qualificados devem constituir referenciais obrigatórios nas discussões desse tema, seja por que tais interesses devem se constituir na razão de ser da Administração Pública e do próprio Estado, seja por coerência política, uma vez que almejamos a construção de um Estado garantidor do pleno exercício de cidadania ao conjunto da população. Um novo modelo de relações funcionais e de trabalho no setor público deve ser pensado a partir dos paradigmas da qualidade dos serviços, arrolados como interesses indisponíveis da sociedade. A consecução desses objetivos passa, necessariamente, por uma revisão profunda no processo de realização do trabalho e por melhorias substanciais das suas condições, inclusive salariais. Assim se impõe, entre os objetivos a serem alcançados pelas partes na MNNP, a construção de alternativas e formas para obter a melhoria das condições de trabalho, a recomposição do poder aquisitivo dos salários e o estabelecimento de uma política salarial permanente, capaz de evitar novas perdas, pautada por uma política conjugada de democratização das relações de trabalho, de valorização dos servidores públicos e de qualificação dos serviços prestados à população.

Nesse contexto, que tem no horizonte uma sociedade e um Estado capazes de assegurar direitos de cidadania a todos, materializados, sobretudo, na prestação de serviços públicos eficientes e qualificados à população, é que nos propomos a desenvolver uma nova concepção de relações democráticas de trabalho, que tenha, como eixo central, a instituição de um sistema democrático de tratamento de conflitos e apresentação de demandas relacionadas às questões do funcionalismo público.

Esse Protocolo de Intenções evolui para o Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP). Seleccionamos abaixo as cláusulas que interessam ao presente debate:



Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP)

Implementa o Protocolo Institucional da **MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE (MNNP)**, celebrado entre a Administração Pública Federal e as Entidades Sindicais dos Servidores Públicos Federais Cíveis.

(...)

Cláusula Primeira. O presente Regimento Institucional cuida da constituição da **Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP)**, dos seus objetivos e finalidades, dos princípios constitucionais e preceitos democráticos sob os quais é regida, da sua estruturação funcional, das suas prerrogativas, do estímulo à instância negocial, do seu sistema decisório e das regras e procedimentos formais do processo negocial.

(...)

I. Constituição da MNNP

(...)

Cláusula Segunda.

A Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) é constituída por duas bancadas, designadas pela Bancada Governamental e Bancada Sindical.

(...)

II. Objetivos e Finalidades

(...)

Cláusula Terceira.

Constituem objetivos e finalidades da MNNP:

- 1) Instituir metodologias de tratamento para os conflitos e as demandas decorrentes das relações funcionais e de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, de caráter permanente, buscando alcançar soluções negociadas para os interesses manifestados por cada uma das partes, até **que venham a instituir um Sistema de Negociação Permanente;** (grifo nosso)
- 2) **Instituir e promover a regulamentação legal de um Sistema de Negociação Permanente;** (grifo nosso)
- 3) Negociar a Pauta Unificada de Reivindicações dos Servidores Públicos Federais, protocolada pela Bancada Sindical junto ao Governo Federal;
- 4) Discutir a estrutura da máquina pública e da gestão administrativa;
- 5) **Estabelecer** procedimentos e normas que ensejem **melhorias nos níveis de resolutividade e da qualidade dos serviços prestados à população;** (grifo nosso)



6) **Discutir temas gerais** e de assuntos de interesse da cidadania, **relacionados à democratização do Estado**, nos termos estabelecidos no “Protocolo para instituição formal da MNNP”. (grifo nosso).

DAS EXPECTATIVAS E RESULTADOS À SITUAÇÃO ATUAL

A rigor, a simples aplicação dos preceitos e critérios contidos no Protocolo e no Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), significaria a institucionalização da negociação coletiva no setor público, antes mesmo de um novo e necessário arcabouço jurídico (Emenda Constitucional, Lei Ordinária, Decretos, etc.).

Esse formato perdurou até o ano de 2006, quando foi abandonado pelo Governo, embora o processo negocial tenha tido continuidade, guardando similaridade com sua a proposta original.

Seria injusto não reconhecer que o esforço empreendido por ambas as partes produziu efeitos positivos.

De um lado, a combatividade e clareza das entidades sindicais na defesa dos interesses históricos dos trabalhadores do setor e da sociedade e, de outro, a administração central tentando colocar em prática as propostas democráticas do novo governo em um Estado enviesado pela sua concepção autoritária, embora achemos que em alguns momentos tenha sucumbido a ela.

O resultado visível dessa experiência é que, desde o ano de 2003, foram firmados mais de 70 (setenta) acordos abrangendo diversas reivindicações dos trabalhadores, por exemplo, no que diz respeito à remuneração e reestruturação de carreiras. Em 2008, o processo negocial resultou na elaboração de quatro Medidas Provisórias (MP) - hoje transformadas em Lei - que, entre outras conquistas, instituiu uma política salarial até o ano de 2011, incorporou gratificações ao vencimento básico e aumentou a gratificação dos aposentados; sem, contudo, alcançar a paridade com os trabalhadores em atividade, reivindicação histórica do setor.

Concomitantemente, às iniciativas acima mencionadas, a luta das Entidades Sindicais pela ratificação da Convenção 151 da OIT foi vitoriosa em 2010 quando ocorreu a sua efetiva ratificação, mas, porém, portanto, ainda estar faltando, a sua efetiva regulamentação que obrigatoriamente, deverá ocorrer até Julho de



2011, sendo que, do nosso ponto de vista, não ocorreu ainda, por falta de vontade política do governo, visto que proposições para sua efetiva negociação já existem, produto de uma longa e exaustiva negociação que ocorreu entre o Ministério do Planejamento e a maioria das Entidades Sindicais Nacionais de Servidores Públicos Federais de 2007 a 2010.

Chega-se a um questionamento crucial: se havia, ou há, por parte do governo e por parte dos trabalhadores, a boa vontade expressa nos preceitos que nortearam a construção do processo negocial, por que o resultado não satisfaz plenamente a ambos? Apontaremos o que consideramos como insuficiências e falhas a serem corrigidas:

- a) Os processos reais de negociação são bastante complexos e dinâmicos. Não existe uma sucessão rígida de etapas e procedimentos;
- b) No caso de impasse na negociação, não existe possibilidade de recursos a nenhuma instância, tornando a greve o único instrumento de luta. 'Negociar a negociação' é a primeira tarefa da categoria. As conseqüências são danosas: greves prolongadas, poucas conquistas, impacto negativo na sociedade usuária dos serviços públicos, perdas de direitos, etc.;
- c) Por não existir data-base, é permanente o processo de mobilização da categoria;
- d) Há um grande número de descumprimento dos acordos, por parte dos Governos;
- e) A maioria dos gestores não compreende a Negociação Coletiva como instrumento de gestão. Na prática, a Mesa Nacional de Negociação Permanente no Governo Federal só existiu no espaço da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento;
- f) Há uma pluralidade de representações dos trabalhadores, permitindo ao Governo escolher os "melhores" interlocutores, geralmente os mais propensos a aceitar propostas imediatistas, principalmente de caráter remuneratório e produtivista.



5 CONSTRUINDO A AGENDA DO FUTURO

Para que se avance na mudança dessas relações, não basta que só uma das partes – os trabalhadores – tenha claro essa necessidade. É fundamental que o Estado e a sociedade reconheçam na negociação coletiva um instrumento poderoso para alterar radicalmente a administração pública brasileira.

Vale afirmar que o instrumento da negociação coletiva de trabalho não pode ser visto apenas como uma necessidade de atender as demandas reivindicatórias dos trabalhadores do Estado, mas sim como um espaço democrático onde a administração, os trabalhadores e a sociedade possam acordar (ou não) metas e objetivos a serem atingidos.

Essa nova relação deverá necessariamente constituir um novo arcabouço político, jurídico, institucional, que reorganize e promova as condições para o desenvolvimento de um Estado eficiente e capaz de enfrentar os desafios sociais colocados para o Brasil.

Essa trajetória acima relatada foi fruto de proposições para a institucionalização da negociação coletiva no setor público. Muitas delas consensuadas entre as partes interessadas. Outras, não.

6 BASES CONCEITUAIS E PREMISSAS DE UM SISTEMA DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Para elaborar uma proposta do Sistema de Negociação Coletiva, em julho de 2007, foi instalado um Grupo de Trabalho integrado pelo Governo (Ministério do Planejamento) e por entidades sindicais nacionais representativas do setor público.

As Bases Conceituais e as Premissas a seguir relacionadas compreendem a concepção da maioria das entidades sindicais que integram o Grupo de Trabalho:

a) Bases Conceituais

A Negociação Coletiva nos Serviços Públicos será regulada por diretrizes básicas nacionais, observada a independência e autonomia dos poderes e dos entes da Federação, de acordo com os princípios constitucionais da administração pública, ou seja:



1. **A legalidade**, segundo a qual é necessário o escopo da lei a guardar às ações do administrador público;
2. **A moralidade**, por meio do qual se exige probidade administrativa;
3. **A impessoalidade, finalidade ou indisponibilidade do interesse público**, que permitem tão somente a prática de atos que visem o interesse público, de acordo com os fins previstos em lei;
4. **Da eficiência**, pelo qual incumbe à gestão administrativa o dever da “boa administração”, conceito que inclui, além da obediência à lei e honestidade, a produtividade, o profissionalismo e a adequação técnica do exercício funcional à satisfação do interesse público;
5. **Participativo**, que fundamenta o Estado Democrático de Direito e assegura a participação e o controle da sociedade sobre os atos de gestão do governo;
6. **Da publicidade**, pelo qual se assegura a transparência e o acesso às informações referentes à Administração Pública;
7. **Da liberdade sindical**, que reconhece aos sindicatos a legitimidade da defesa dos interesses e conflitos decorrentes das relações funcionais e de trabalho na administração pública, assegurando a livre organização sindical e o direito de greve aos servidores públicos, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil.
8. **Na Negociação Coletiva nos Serviços Públicos** serão observados os preceitos democráticos como:
 - a. A ética, a confiança recíproca, a boa-fé, a honestidade de propósitos e a flexibilidade para negociar;
 - b. A obrigatoriedade de busca da negociação quando solicitado por qualquer das partes;
 - c. A transparência em defesa do interesse público;
 - d. O direito de acesso à informação;
 - e. O direito ao afastamento de dirigentes sindicais para o exercício de mandato sindical;
 - f. A legitimidade de representação, o respeito à vontade soberana da maioria dos representados e a adoção de procedimentos democráticos de deliberação;



g. A independência do movimento sindical e da autonomia das partes para o desempenho de suas atribuições constitucionais.

b) Premissas

1. O reconhecimento do conflito como inerente às relações sociais;
2. A obrigatoriedade de negociar, e a faculdade de acordo.
3. A necessidade de aplicação de metodologia participativa de tratamento de conflitos e de encaminhamento de demandas administrativas pertinentes às relações funcionais e de trabalho.
4. A observância aos princípios e as normas legais que informam e regem a administração pública.
5. O respeito às especificidades dos órgãos governamentais e das carreiras do serviço público.
6. O pleno exercício constitucional da atividade sindical.
7. A autonomia e a legitimidade de interesses dos partícipes.
8. A garantia de não constituição em co-gestão administrativa.
9. O não repasse de responsabilidades administrativas a terceiros;
10. A priorização das formas negociadas para solução de controvérsias e encaminhamento de demandas de interesse comum;
11. O compromisso dos partícipes a envidar todos os esforços necessários ao fiel cumprimento das matérias acordadas;
12. A participação das entidades sindicais nas instâncias de negociação proporcional ao índice de representatividade de cada entidade;
13. A normatização dos procedimentos, prazo e vigência da negociação coletiva;
14. A não limitação do processo de negociação aos momentos de crise;
15. A Negociação Coletiva nos Serviços Públicos tem como principais objetivos:
 - a) Instituir metodologias participativas, de caráter permanente, com vistas a promover o aprimoramento e eficiência nos serviços públicos;
 - b) Dar tratamento aos conflitos e às demandas administrativas decorrentes dos vínculos funcionais e de trabalho que venham a interferir na eficácia desses serviços, segundo finalidades, princípios e condições previstas;



- c) Contribuir para o desenvolvimento das relações funcionais e de trabalho, para com a democratizar procedimentos gerenciais e administrativos, pertinentes à área de recursos humanos, bem como com processo decisório nesta esfera de competência;
- d) Promover a valorização, dignificação, motivação e qualificação profissional dos servidores;
- e) Regulamentar, democraticamente, a participação organizada dos funcionários no tratamento dos conflitos, por intermédio da atuação direta das suas entidades de classe; instituir mecanismos de acompanhamento das suas ações pela sociedade;
- f) Buscar soluções negociadas para os interesses manifestados pelas partes envolvidas;
- g) Tratar da política salarial, inclusive a revisão geral anual, seguridade social, direitos coletivos, melhoria do serviço público, diretrizes gerais para planos de carreira e demais pontos acordados entre as partes;
- h) Propor formas, indicar diretrizes, discutir e contribuir para a consecução das finalidades do serviço público, observados os princípios e garantias constitucionais;
- i) Contribuir para a melhoria do desempenho profissional dos servidores e para o aperfeiçoamento dos níveis de resolutividade na realização dos serviços públicos;
- j) A prática de condutas anti-sindicais, constitui-se em mecanismo conflitante com a Negociação Coletiva nos Serviços Públicos e com o direito constitucional da liberdade de associação sindical.

Entende-se por prática anti-sindical:

- a) Ato que tenha por objetivo impedir ou limitar a liberdade ou atividade sindical;
- b) Impedir o exercício de direito à organização sindical;
- c) Subordinar qualquer definição relativa a vida funcional do servidor à filiação ou não a uma entidade sindical ou ao desligamento desta;
- d) Discriminar o servidor em razão de sua filiação a sindicato, participação em greve, atuação em entidade sindical ou em representação dos trabalhadores nos locais de trabalho;



- e) Conceder tratamento econômico de favorecimento com caráter discriminatório em virtude de filiação ou atividade sindical;
- f) Punir servidor, representante eleito, ou dirigente de entidade de classe por manifestação de opinião, posicionamento, defesa de interesse ou explicitação de conflito no âmbito do Sistema de Negociação;
- g) Interferir nas organizações sindicais de trabalhadores;
- h) Induzir o servidor a requerer sua exclusão de processo instaurado por entidade sindical em defesa de direito individual;
- i) Violar o dever de boa-fé na negociação coletiva.

7 CONSIDERAÇÕES

(...) a negociação coletiva, como instrumento de democratização das relações de trabalho, assume caráter estratégico na gestão do Estado. O trato democrático de interesses coletivos estimula pensamento, debate e construção acerca de prestação dos serviços públicos direcionando-a para a formação do Estado Democrático, presente e atuante face às demandas populares. Isso porque o tratamento dispensado à relação com os trabalhadores tem reflexo intrínseco na qualidade e na eficiência dos serviços prestados, de modo que a negociação acaba por se configurar em instrumento de gerenciamento de conflitos que interfere na realização dos serviços (...). A participação social no processo negocial, por meios próprios, efetiva recurso de controle social sobre a função administrativa do Estado. (Relatório da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal, realizada em julho de 2009).

Estas afirmações estão em consonância com o conceito do Trabalho Decente – campanha mundial conduzida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e, também, com os objetivos perseguidos pelo movimento sindical do setor público.

Se tornada realidade nos moldes em que propõe o movimento sindical, será a mais significativa Reforma do Estado e da Administração Pública brasileira nos últimos tempos, porque vai ao encontro da consolidação de um novo Estado, democrático e capaz de promover a universalização dos serviços públicos para a população brasileira.

O próximo passo é regulamentar a Convenção 151 da OIT a partir da sua regulamentação, e por força do Pacto Federativo, também, Estados e Municípios estarão obrigados a inaugurar uma nova relação com seus trabalhadores e a sociedade. E, não teremos mais “servidores públicos” – denominação hoje pejorativa e caricatural – e, sim, trabalhadores do serviço público.

Claro está que esta não é a panacéia que irá promover a refundação do Estado. Mas, abrirá portas para isso.



AUTORIA

Pedro Armengol de Souza– Diretor Executivo da Central Única dos Trabalhadores (CUT)
Endereço eletrônico: armengol@cut.org.br



A GESTÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Duvanier Paiva Ferreira
Marcela Tapajós e Silva

RESUMO

O processo de democratização das relações de trabalho na administração pública federal teve intenso aprofundamento com a instituição do Sistema Nacional de Negociação Permanente em 2003, que proporcionou conquistas importantes para o conjunto das categorias de servidores públicos, bem como contribuiu para a melhoria da gestão pública e dos serviços prestados aos cidadãos. O painel tem por objetivo expor a experiência federal em negociação coletiva com as entidades representativas dos servidores públicos e demonstrar a importância da adoção de instrumentos de diálogo para a desjudicialização dos conflitos entre a Administração e os seus servidores, contribuindo para a redução das ações judiciais e para a eficiência da gestão pública. O painel apresenta ainda a proposta de regulamentação da Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada pelo Congresso Nacional em abril de 2010.



1 A DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E A GESTÃO DE CONFLITOS

O processo de democratização das relações de trabalho entre a Administração Pública e os seus servidores é crucial para o tratamento dos conflitos inerentes às relações de trabalho.

O reconhecimento do caráter conflituoso das relações de trabalho é o primeiro passo para que os conflitos sejam tratados e solucionados, evitando o seu agravamento e a sua judicialização. Historicamente, os conflitos das relações de trabalho no serviço público foram ignorados, fazendo com que os descontentamentos das categorias de trabalhadores públicos culminassem em greves ou acumulassem o Poder Judiciário com o objetivo de obter o atendimento das reivindicações.

A instituição de um espaço no âmbito da administração pública para o tratamento dos conflitos tem o poder de refletir positivamente na eficiência dos serviços públicos e na qualidade da gestão, na medida em que um processo negocial eficaz evita o agravamento dos conflitos e a judicialização. Oferecer espaço para o tratamento desses conflitos é, portanto, construir uma gestão estratégica de pessoas.

Para tanto, a adoção de instrumentos de diálogo nas relações de trabalho, que ofereçam mecanismos para o debate de reivindicações e a construção conjunta de soluções, revela-se essencial. Na administração pública federal, a prática da negociação coletiva por meio da Mesa Nacional de Negociação Permanente representou avanço inédito para a democratização das relações de trabalho.

A efetiva institucionalização da negociação coletiva no setor público é um processo em andamento, cuja primeira etapa foi a aprovação da Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) pelo Congresso Nacional em 7 de abril de 2010. O seu cumprimento, no entanto, ainda exige a adaptação da legislação brasileira.

Este trabalho apresenta a experiência de negociação coletiva praticada no governo federal, bem como a proposta de regulamentação da Convenção n. 151 da OIT e do tratamento dos conflitos no serviço público, construída de forma coletiva com as entidades sindicais nacionais representativas dos servidores.



2 A EXPERIÊNCIA DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO GOVERNO FEDERAL

A negociação coletiva na administração pública federal começou a ser praticada após a assinatura de Protocolo, em junho de 2003, pelo governo e pelas entidades representativas dos servidores públicos civis da União para a instituição formal da Mesa Nacional de Negociação Permanente.

Até então não havia instrumento de diálogo institucional entre a Administração Pública e os representantes dos servidores públicos e, portanto, não havia o reconhecimento de um espaço formal para o tratamento das diversas questões que afetam as relações de trabalho.

A instituição da Mesa de Negociação foi, então, uma iniciativa inédita que expressou o início da aplicação de uma política de gestão de pessoas fundamentada na democratização das relações de trabalho.

No Protocolo, foram estabelecidos, pelos signatários, os princípios fundamentais da Mesa de Negociação:

- Legalidade;
- Moralidade;
- Impessoalidade;
- Qualidade do serviço público;
- Participação;
- Publicidade; e
- Liberdade sindical.

A Mesa de Negociação Permanente pauta-se preliminarmente pelo reconhecimento da legitimidade das manifestações, que possibilita aos representantes eleitos para o processo negocial espaço para o tratamento das reivindicações e dos conflitos atinentes às relações de trabalho.

Por consequência, a Mesa de Negociação Permanente é marcada pela ampla liberdade pauta, permitindo que os participantes do processo negocial tenham plena liberdade de manifestação de seus pensamentos, opiniões e, sobretudo, reivindicações.

Nesse sentido, são tratadas na Mesa de Negociação não só as reivindicações salariais, como diversas questões afetas às relações de trabalho, tais como:



- Desenvolvimento do servidor: discussão de regras referentes à evolução do servidor na carreira;
- Avaliação de desempenho: debate da nova sistemática de avaliação de desempenho com instrumentos democráticos de participação do servidor no processo avaliativo;
- Saúde do Servidor: construção de uma política de atenção à saúde do servidor de forma coletiva, com o envolvimento dos órgãos da Administração e das entidades sindicais representativas dos servidores.

Na Mesa de Negociação, a busca por soluções de forma acordada pelas partes do processo negocial requer ampla liberdade para a manifestação das reivindicações e opiniões.

No processo negocial, as partes envolvidas buscam uma saída acordada para a solução de conflitos advindos da relação de trabalho. O acordo, no entanto, não é pressuposto da negociação; as partes não estão obrigadas a submeter suas opiniões às do outro nem estão obrigadas a abrir mão das suas reivindicações para negociar. Mas escolhem a via da negociação por acreditar ser a maneira mais eficaz e eficiente para a solução de um conflito.

Se no curso do processo negocial ocorrer uma discordância muito intensa a ponto de se ter um impasse, pode ocorrer a intensificação do conflito e a categoria envolvida pode optar legitimamente pela explicitação do conflito por meio da greve, com a paralisação dos serviços públicos. Nessa hipótese, a parte busca, com o uso legítimo da força, dentro dos limites legais e constitucionais, compelir a outra a atender às suas reivindicações originais. Não raro tal situação culmina na judicialização do conflito, ou seja, na busca de uma solução para o conflito no Poder Judiciário.

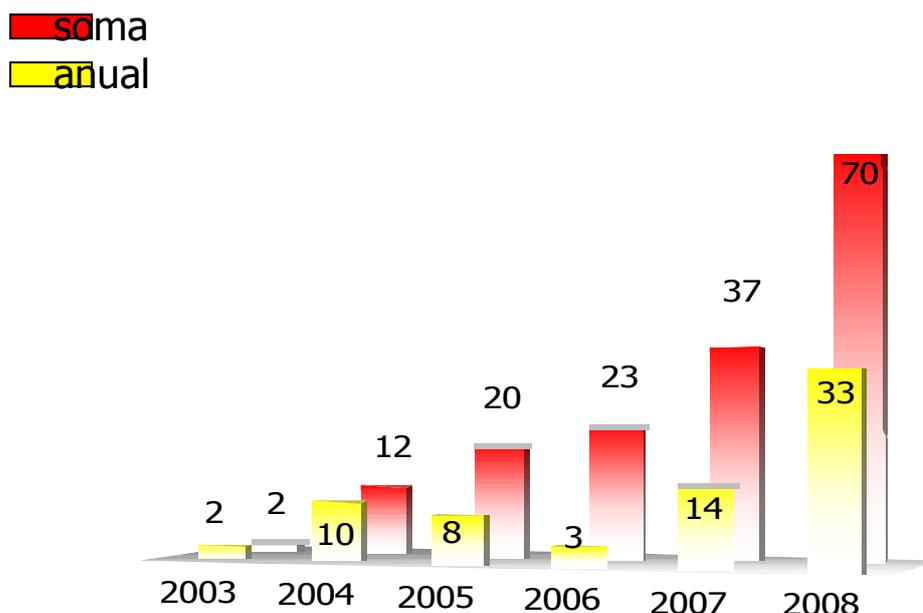
Embora a judicialização do conflito possa representar uma oportunidade de atendimento das reivindicações de uma categoria, a eleição dessa via pode significar também uma resposta tardia para a solução do conflito, pois pelo princípio da separação dos poderes, o Poder Judiciário possui limitações ao julgar o poder discricionário da administração pública.



É importante registrar ainda que quando a intensificação do conflito culmina em greve há maior dificuldade de superação das controvérsias, o que afeta a qualidade do processo de negociação, atrasando a solução do conflito. Com a instituição da negociação coletiva, a greve, direito legítimo e assegurado pela Constituição Federal, passa a ser utilizada como último recurso. Assim, a via da negociação revela-se como a mais eficaz para a obtenção da solução dos conflitos.

Na experiência do governo federal desde início do funcionamento da Mesa de Negociação Permanente, buscou-se a valorização do instrumento do termo de acordo, que consolida as conquistas obtidas por meio do processo negocial.

Durante o período de 2003 a 2010, observa-se a evolução do processo negocial na administração pública federal pelo número de termos acordo assinados entre o governo e as entidades sindicais representativas dos servidores públicos:



Fonte: Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O quadro demonstra o amadurecimento do processo negocial ao longo dos anos, aumentando o potencial da Mesa de Negociação de produzir soluções conjuntas para os conflitos das relações de trabalho.



Ademais, os termos de acordo permitiram a implementação de conquistas para as categorias e o fortalecimento das carreiras do serviço público. Além de promoverem reajustes salariais, colocaram as remunerações do serviço público federal em patamares competitivos e revisaram a política remuneratória, com a simplificação das estruturas e a incorporação de gratificações ao vencimento básico. Foram também definidos critérios referentes ao desenvolvimento dos servidores nas carreiras.

Portanto, o termo de acordo é o instrumento que materializa o compromisso do governo em adotar as ações necessárias para a implementação das medidas acordadas. Tendo em vista que muitas matérias referentes aos direitos dos servidores públicos são regulamentadas por meio de lei, o compromisso do governo nesses casos é encaminhar ao Congresso Nacional um projeto de lei para a implementação do acordo. Quando isso ocorre, é responsabilidade de todas as partes, tanto governo como as entidades sindicais representativas dos servidores, pleitear ao Congresso Nacional a aprovação do projeto de lei em sua íntegra, para preservar o acordo feito na Mesa de Negociação.

Dessa forma, a negociação coletiva é crucial para o alcance de soluções mais rápidas e eficazes, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

3 A CONVENÇÃO 151 DA OIT

A Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho de 1978 foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Decreto Legislativo n. 206, de 7 de abril de 2010. O evento foi amplamente comemorado como importante avanço da democracia brasileira. Além de colocar a obrigatoriedade da negociação coletiva para o Poder Público nas relações com os seus servidores, a referida Convenção traz princípios relacionados à liberdade de organização sindical.

A institucionalização da negociação coletiva foi concebida como um passo imprescindível para o processo de democratização das relações de trabalho. Nesse sentido, em junho de 2007, foi constituído Grupo de Trabalho no âmbito da Mesa



Nacional de Negociação Permanente do governo federal para, em conjunto com as entidades sindicais representativas do funcionalismo federal, elaborar uma proposta acordada de construção do arcabouço legal necessário para a efetiva institucionalização da negociação no serviço público.

A primeira etapa do processo de institucionalização deu-se com o encaminhamento da Mensagem n. 58, de 14 de fevereiro de 2008, do Presidente da República ao Congresso Nacional recomendando a aprovação da Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho.

A sua aprovação deu-se, finalmente, com a edição do Decreto Legislativo n. 206, de 7 de abril de 2010, que fez oportunos ajustes na tradução da redação original da Convenção, com vistas a garantir que o direito à negociação coletiva contemple os servidores públicos, e não se restrinja somente aos empregados públicos, que por serem do regime celetista já tinham esse direito garantido constitucionalmente.

Uma vez incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, a Convenção n. 151 deve ser cumprida pelo Poder Público em todas as suas esferas. Para tanto, o Grupo de Trabalho que funcionou na Mesa Nacional de Negociação Permanente avançou na construção coletiva de uma minuta de projeto de lei que propõe diretrizes para a negociação coletiva na administração pública federal, estadual e municipal, bem como traz garantias para o exercício da organização sindical. A proposta inova ainda ao regulamentar o direito de greve, rompendo com concepções ultrapassadas de limitação ao exercício desse direito e instituindo uma instância moderadora das relações de trabalho, cuja legitimidade é enaltecida pela participação de organismos da sociedade, que é a destinatária final dos serviços públicos.

4 A NEGOCIAÇÃO PARA A REGULAMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO N. 151 DA OIT

A proposta de regulamentação da Convenção n. 151 da OIT construída coletivamente com as entidades sindicais partiu da concepção de que o processo de democratização das relações de trabalho congrega a negociação coletiva, a livre associação sindical e o direito de greve em um tripé indissociável e necessário para o tratamento dos conflitos inerentes às relações de trabalho.



A negociação coletiva no setor público é a garantia obtida com a Convenção n. 151 da OIT. O seu exercício pressupõe a liberdade de organização sindical, que, apesar de já ser originariamente reconhecido pelo constituinte de 1988, necessita de aprimoramento para garantir o afastamento para o mandato sindical e fortalecer as entidades sindicais. A regulamentação do direito de greve perfaz o último elemento de sustentação necessário para instrumentalizar o tratamento conflitos das relações de trabalho.

No projeto de regulamentação do tratamento dos conflitos, são delineadas as diretrizes gerais da negociação coletiva, que ocorrerá no âmbito da Mesa de Negociação Permanente a ser instituída em cada um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, fazendo cumprir assim a Convenção n. 151 da OIT. A proposta não invade a competência de cada ente federado, prevendo que cada um edite o seu próprio ato normativo para determinar os procedimentos da sua Mesa de Negociação. Trata-se de um projeto de caráter principiológico, cujo escopo precípua é o cumprimento da Convenção n. 151 da OIT.

É importante repisar o caráter permanente da mesa de negociação. Para que se tenha uma sistemática eficaz de tratamento dos conflitos, o processo de diálogo deve ser constante e o espaço estar permanentemente aberto à negociação. O estabelecimento de uma data-base para a apresentação de reivindicações pode restringir o âmbito da Mesa de Negociação, que no serviço público ganha uma complexidade maior em face dos atores e partícipes envolvidos, destacando-se a sociedade.

No que diz respeito à liberdade sindical, nos termos propostos, o projeto de regulamentação do tratamento dos conflitos visa assegurar o afastamento do servidor público para o exercício de mandato classista, em proporção a ser estabelecida pela lei que regulamenta o regime jurídico dos servidores públicos, de forma a permitir o livre exercício da atividade sindical. O próprio relatório do Projeto de Decreto Legislativo n. 819/2009, que deu origem ao Decreto Legislativo n. 206, ao analisar os dispositivos da Convenção n. 151 referentes à liberdade sindical, reconhece a necessidade de alteração da Lei n. 8.112/90:



“Assim os arts. 4º e 5º da Convenção encontram similar nos arts. 5º, 8º e 37, VI, da Constituição Federal – CF, que conferem garantias à liberdade de associação e sindicalização, contra a ingerência das autoridades públicas na criação e nas atividades de associações e sindicatos. O art. 6º da Recomendação ecoa no art. 8º, II, da CF, e no art. 543, §2º, da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e em algumas leis estaduais, porém não na Lei n. 8.112/90, o que sugere que o Legislativo deve complementá-la no tocante a garantir aos representantes das organizações reconhecidas de trabalhadores da Administração Pública o exercício de suas funções de representação de forma eficaz, possivelmente, com a redução de uma carga horária semanal ou mesmo com a dispensa de suas funções institucionais enquanto à frente do sindicato”.

Nesses termos, faz-se necessário o aprimoramento das regras do afastamento sindical, a fim de sustentar a formação de interlocutores para o processo negocial. A interlocução válida possibilita a composição entre servidores e o Estado no tratamento dos conflitos da relação de trabalho entre servidores públicos e o Estado, conferindo eficiência e transparência a esse processo.

No que se refere ao direito de greve dos servidores públicos, previsto no art. 37, inciso VII, da Constituição Federal, a sua regulamentação é urgente. A ausência de legislação específica sobre a matéria ensejou a determinação pelo Supremo Tribunal Federal de aplicação da Lei n. 7.783, 28 de junho de 1989, que foi idealizada para regulamentar o exercício do direito de greve nas relações de trabalho na iniciativa privada, cujas regras são incompatíveis com o interesse público que permeia as relações de trabalho no setor público. Tal incompatibilidade revela-se na dificuldade de a jurisprudência firmar entendimentos quanto à definição de serviços essenciais para o setor público em face do que dispõe a Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989. A disparidade entre as decisões judiciais sobre essa temática tem causado prejuízos na prestação de serviços públicos à sociedade.

A regulamentação ao direito de greve sempre foi um grande desafio em razão da discordância existente quanto à limitação ao exercício desse direito. As propostas de regulamentação em trâmite não prosperaram até o momento pela dificuldade de obtenção de um acordo quanto à forma de regulamentação desse direito. O único consenso era de que a ausência de regulamentação prejudica a todos: governo, sindicatos e sociedade.

Com o intuito de vencer os impasses da regulamentação do direito de greve, procurou-se avançar para uma proposta de regulamentação que, em vez de definir os limites ao exercício do direito de greve, tratasse de oferecer um espaço para a solução desse conflito.



Nesse sentido, a proposta construída coletivamente com as entidades sindicais inova ao estabelecer uma instância moderadora dos conflitos, que acompanhará permanentemente os trabalhos das Mesas de Negociação e exercerá papel mediador nos conflitos e impasses. Trata-se do Observatório das Relações de Trabalho.

O Observatório será composto por membros da administração pública, das entidades sindicais representativas dos servidores públicos e de organizações da sociedade civil. Essa instância permitirá, portanto, a participação direta da sociedade na decisão de questões que lhe afetam, representando um avanço inédito na democratização das relações de trabalho.

Pela proposta de regulamentação do tratamento dos conflitos, o Observatório das Relações de Trabalho será constituído no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de caráter tripartite, com o objetivo de:

- I – atuar como observador e instância consultiva e mediadora nos eventuais conflitos advindos das Mesas de Negociação Coletiva;
- II – avaliar projetos de autorregulamentação de greve apresentados pelas entidades sindicais; e
- III – desenvolver estudos e pesquisas na área das relações de trabalho no serviço público.

Para garantir a representatividade e a legitimidade do Observatório, sua composição será de membros da sociedade civil indicados pelas bancadas sindical e governamental na mesma proporção. Há, na atualidade, organizações não-governamentais que realizam estudos e fiscalizam a prestação dos serviços públicos no interesse da sociedade. Espera-se, portanto, que tais organizações tenham assento no referido Observatório e colaborem para o aprofundamento da democratização das relações de trabalho no serviço público.

O Observatório das Relações de Trabalhos terá papel fundamental na prevenção e mediação dos conflitos advindos das relações de trabalho, contribuindo para evitar o maior nível de agravamento dos conflitos, qual seja, a paralisação dos serviços públicos. Isso porque, além de atuar como instância consultiva e mediadora, caberá ao Observatório a avaliação dos projetos de autorregulamentação do direito de greve.



Pelo projeto para a regulamentação do tratamento dos conflitos, no exercício do direito de greve, as entidades sindicais representativas da categoria devem apresentar uma *proposta de autorregulamentação do exercício do direito de greve*, a ser submetida ao Observatório das Relações de Trabalho, devendo estipular de que forma ficam garantidas as necessidades inadiáveis da sociedade durante a paralisação dos serviços. Dessa forma, a sociedade tem a oportunidade de se manifestar sobre quais direitos devem prevalecer para a garantia do interesse público. A exceção se faz aos contingentes de servidores armados, a quem o direito de greve fica defeso.

Para a garantia da prestação dos serviços públicos indispensáveis à sociedade, a proposta permite a adoção de uma solução mais eficaz do que a rígida classificação em lei dos serviços públicos essenciais e do percentual mínimo a ser preservado. Em se tratando de serviço público, não é possível por meio de lei esgotar todas as possibilidades de atividades essenciais, como o faz a Lei n. 7.783/89. A complexidade dos processos de trabalho e a estrutura dos órgãos públicos tornam a realidade mais complexa, sendo mais eficaz que uma instituição legítima, como a proposta de Observatório das Relações de Trabalho, possa analisar à luz do caso concreto qual a melhor maneira de se preservar os interesses da sociedade em função da realidade cambiante que uma lei não tem condições de acompanhar.

A proposta de instituição de um Observatório das Relações de Trabalho no Serviço Público é inovadora ao incluir a sociedade, que é parte interessada nas relações de trabalho no serviço público, possibilitando a sua atuação direta no processo negocial para a defesa do interesse público e a melhoria dos serviços públicos, conferindo maior grau de transparência ao processo.

É importante registrar que o fim de todo modelo de gestão é a sociedade. Ao rememorar esse objetivo em par com a compreensão de que a redemocratização do Estado brasileiro é processo em curso, deve-se admitir a legitimidade da participação da sociedade, por intermédio de suas representações, no acompanhamento da política de gestão de pessoas na administração pública, quer seja na negociação coletiva com os servidores, quer seja nas regulamentações do exercício do direito de greve.



5 CONCLUSÃO

A democratização de relações de trabalho tem-se consolidado por meio de conquistas significativas como a incorporação da Convenção n. 151 da OIT ao direito brasileiro, constituindo processo irreversível. A construção de instrumentos para tornar a gestão pública mais democrática é um desafio permanente, que deve ser perseguido para resultar na oferta de serviços públicos de mais qualidade à sociedade.



AUTORIA

Duvanier Paiva Ferreira – Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Endereço eletrônico: duvanier.ferreira@planejamento.gov.br

Marcela Tapajós e Silva – Diretora de Relações de Trabalho da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Endereço eletrônico: marcela.silva@planejamento.gov.br

