

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

EDNA MASSAE HORIE CALASANS CAMARGO

**A EVOLUÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO
SETOR PÚBLICO: CONSTRUÇÃO DO PROCESSO
REGULATÓRIO E SUA EFICÁCIA**

**Porto Alegre
2010**

EDNA MASSAE HORIE CALASANS CAMARGO

**A EVOLUÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO
SETOR PÚBLICO: CONSTRUÇÃO DO PROCESSO
REGULATÓRIO E SUA EFICÁCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Negociação Coletiva – modalidade à distância da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. André Marengo

Porto Alegre

2010

EDNA MASSAE HORIE CALASANS CAMARGO

**A EVOLUÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO
SETOR PÚBLICO: CONSTRUÇÃO DO PROCESSO
REGULATÓRIO E SUA EFICÁCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Negociação Coletiva – modalidade à distância da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovada em 01 de dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Maria Ceci Misoczky

Prof. Clézio Saldanha dos Santos

A EVOLUÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO: CONSTRUÇÃO DO PROCESSO REGULATÓRIO E SUA EFICÁCIA

Edna Massae Horie Calasans Camargo*

RESUMO

Verificou-se a evolução do processo de negociação coletiva no setor público, apesar da omissão legislativa que contemplou apenas o direito de greve e de associação sindical aos servidores. Os processos de negociação foram ganhando eficácia jurídica sem macular os princípios da Administração Pública, em resposta à imperativa dinâmica social. O próximo passo é a regulamentação da negociação coletiva e tratamento dos conflitos no setor público, que está sendo escrita tendo como retaguarda a Convenção 151 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), recentemente ratificada pelo Brasil e que o vincula. A proposta do estudo é fazer uma crítica à eficácia desse processo regulatório ao não contemplar mecanismos céleres e efetivos, para a resolução de conflitos oriundos da recusa em negociar, do impasse na negociação, ou do não cumprimento do acordado.

Palavras-chave: negociação coletiva de trabalho. setor público. convenção 151 da OIT. projeto de lei. mecanismos de solução de conflitos. eficácia.

* Auditora Fiscal do Trabalho
Gerência Regional do Trabalho e Emprego em São José dos Campos
edna.camargo@mte.gov.br

THE EVOLUTION OF COLLECTIVE NEGOCIATION IN THE PUBLIC SECTOR: CONSTRUCTION OF THE REGULATORY PROCESS AND ITS EFFECTIVENESS

ABSTRACT

There was progress in the process of collective bargaining in the public sector, despite of the legislative omission that has only the right to strike and form trade unions to the servers. The negotiation process was gaining legal effect without tarnishing the principles of public administration, and in response to compelling social dynamics. The next step is the regulation of collective bargaining and handling of conflicts in the public sector, which is being written with the rear as the Convention 151 of ILO (International Labour Office), recently ratified by Brazil and the links. It is proposed the study to make a complaint regarding the effectiveness of the regulatory process that it does not include mechanisms for swift and effective resolution of conflicts arising from the refusal to deal, the impasse in negotiations, or the breach of agreement.

Key-words: collective bargaining negotiations. public sector. ILO Convention 151. bill. mechanisms for conflict resolution. effectiveness.

SUMÁRIO

Introdução

1. Negociação Coletiva nas relações de trabalho privadas
2. Negociação Coletiva no setor público
3. Novo cenário para a democratização das relações coletivas de trabalho na Administração Pública
4. O processo de evolução das relações e negociações coletivas de trabalho na Administração Pública brasileira – um paralelo com as experiências de outros países
 - 4.1. Situações concretas de negociação coletiva de trabalho no Brasil e suas peculiaridades
 - 4.2. Negociação coletiva no setor público, no cenário internacional
 - 4.3. Breve reflexão sobre os modelos internacionais de negociação apresentados
5. Processo de institucionalização da Negociação Coletiva na Administração Pública brasileira
 - 5.1. Sistema de Negociação Permanente – Mesa Nacional de Negociação Permanente na Administração Pública Federal
 - 5.2. Experiências de operacionalização de Sistemas de Negociação Permanente, nas esferas Estadual e Municipal
 - 5.3. Breve comentário sobre as experiências bem sucedidas de negociação coletiva no setor público à luz das referências normatizadoras disponíveis

6. Estudo de caso no âmbito do Governo Federal – entraves no processo de negociação com os servidores públicos do Ministério do Trabalho e Emprego (M.T.E)

7. Construção do processo regulatório do instituto da Negociação Coletiva no setor público

7.1. Ensaio e estudos desse processo regulatório na primeira gestão do Governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva

7.2. Ratificação da Convenção 151 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) que garante o direito de Negociação Coletiva aos servidores públicos

7.3. Institucionalização da Negociação Coletiva, Direitos Sindicais e Resolução de Conflitos no setor público, com vista à aplicação da Convenção 151 da OIT (Organização Internacional do Trabalho)

7.4. Breve análise das cláusulas constantes da proposição do Projeto de Lei que dispõe sobre a democratização das relações de trabalho, o tratamento de conflitos e a negociação coletiva dos servidores públicos

Conclusão

Referências

Glossário

Apêndices

Anexos

INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade da década de 90 e com mais intensidade na gestão do Governo Lula, temos assistido a evolução do instituto da negociação coletiva no setor público, não obstante o contexto histórico de inadmissibilidade formal de sua existência e da resistência dos gestores do Estado em admiti-la.

Foi ganhando espaço o processo sistematizado e permanente de negociação coletiva (SINP), com as Mesas de Negociação Permanente, em todos os níveis de governo federal, estadual e municipal, tendo como interlocutores, representantes da bancada governista e da bancada sindical, esta representada pela classe dos servidores públicos.

Esse processo corroborou a internalização do instituto da negociação, de maneira que antes mesmo da tão esperada ratificação da Convenção 151 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) ocorrida em 14 de junho de 2010, já se discutiam as diretrizes básicas para a regulamentação da negociação coletiva no setor público, do tratamento dos conflitos e da democracia nas relações de trabalho, notadamente por meio do Grupo de Trabalho (GT) criado em 2007, especificamente para esse fim, formado pelas duas bancadas já citadas, e anteriormente a isso, por meio de propostas de emendas constitucionais e projetos de lei que já dispunham, entre outros temas, sobre a greve dos servidores.

Estamos presenciando o momento em que o GT está encaminhando o mais recente projeto de lei que trata sobre o tema da negociação no setor público, ao Congresso Nacional para aprovação. Ao mesmo tempo, assistimos a uma das mais longas e agonizantes greves no setor público, a do servidores públicos do M.T.E, em que se denuncia um grande impasse na solução do conflito, que só foi minimizado pela intervenção do poder judiciário, que julgou pela legalidade da greve, sem poder, contudo, adentrar no mérito do pleito, por se declarar incompetente.

A pergunta que se impende fazer é se a normatização do instituto da negociação coletiva no setor público, como está sendo encaminhado, dará respostas satisfatórias aos gargalos que se formam em face da incapacidade de o atual sistema de negociação resolver, célere e efetivamente, os conflitos e impasses instalados. A proposta desse estudo é, com as devidas reservas, exarar críticas ao que vem sendo construído em nome dessa regulamentação.

1. Negociação Coletiva nas relações de trabalho privadas

A negociação coletiva no Brasil é atributo essencial e imperativo da associação sindical, no âmbito das relações privadas, lembrando que a livre associação profissional e sindical é garantia constitucional desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF, art. 8º).

São prerrogativas dos sindicatos, dentre outras, a de representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da respectiva categoria e celebrar convenções coletivas de trabalho (CLT, art. 513, alíneas “a” e “b”). A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), consistindo essas em direito social amparadas pela Constituição Federal. Reserva o legislador na CLT ainda, um capítulo específico (cap. VI), para tratar somente das Convenções Coletivas de Trabalho – acordos de caráter normativo pelas quais os sindicatos representativos das categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho às relações individuais de trabalho, no âmbito de suas representações (CLT, art. 611).

Os sindicatos ou empresas, quando provocados, não têm a faculdade de recusar a negociar. Em isso ocorrendo, são submetidos à convocação compulsória, com assistência do Ministério do Trabalho e Emprego.

Tanto a persistência na recusa à negociação, como em caso de malogro da negociação entabulada (CF, art. 114, parág. 1º e 2º e CLT, art. 616, parág. 2º) autorizam os sindicatos ou empresas interessadas à instaurar o dissídio coletivo, perante a Justiça do Trabalho.

Ainda, e não menos importante, é o papel da negociação coletiva na perspectiva de outra garantia constitucional assegurada aos trabalhadores no artigo 9º, o direito de greve. O artigo 3º da Lei nº 7.783/89 que a regulamenta, estabelece que, se frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho, devendo a entidade patronal ou os empregadores diretamente interessados serem notificados com antecedência mínima de 48 horas da paralisação.

Assim, tanto para a propositura de dissídio coletivo perante o Tribunal como para a deflagração de greve, há que se atender ao requisito preliminar, ou seja, o esgotamento das possibilidades de composição amigável dentro do processo de negociação coletiva entre os entes sindicais.

Temos, portanto, nas relações de trabalho do setor privado a prevalência da autonomia coletiva materializada na liberdade de auto-regulação e de negociação, legalmente conferida pelo Estado.

2. Negociação Coletiva no setor público

É direito social dos trabalhadores urbanos e rurais o reconhecimento das convenções e acordos coletivos do trabalho (CF, art. 7º, XXVI), mas que ao tratar o Constituinte dos direitos sociais conferidos aos servidores públicos, no parágrafo 3º artigo 39, omitiu o inciso XXVI do artigo 7º. Juristas entendem que foi um silêncio eloquente ou intencional.

O Estado-Administração sempre guardou uma concepção unilateralista e estatutária de função pública. É o poder de império com fundamento nos princípios da Administração Pública (CF, art. 37) – da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – acrescido daqueles relativos à limitação dos gastos públicos, o que permitiu a Administração Pública não admitir a possibilidade jurídica da realização de acordos coletivos entre servidores públicos e Estado. Argumentos legais não faltavam. Só o Poder Legislativo pode deliberar sobre aumentos de remuneração aos servidores (CF, art. 48, X); não se pode realizar despesas ou assumir obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários (art. 167, II) e, tampouco, dispor de cargos, empregos e funções públicas sem que haja prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (art. 169).

Assentava-se, também, na impossibilidade de se admitir a realização de acordos coletivos na ausência de expressa garantia do direito de negociação coletiva estendida aos servidores públicos.

Por outro lado, o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 assegura aos servidores públicos civis a livre associação sindical (inciso VI) e o direito de greve (inciso VII). Com fundamento nestas importantes garantias, foi instituído o Regimento Jurídico Único dos Servidores Civis da União – Lei n. 8.112/90 – que considerou a negociação coletiva, essência da liberdade sindical, *ex vi* das alíneas “d” e “e” do artigo 240, que consagrara o direito à negociação coletiva e o ajuizamento individual ou coletivo em face da Justiça do Trabalho, respectivamente.

Essa é a lógica do sistema coletivo de relações de trabalho – associação sindical, mais greve, mais negociação coletiva; como o é nas relações de trabalho privadas – na qual a negociação coletiva é inclusive condição compulsória – sendo, portanto, tal negociação, consequência natural e prerrogativa do exercício da liberdade sindical e um meio de se coibir movimentos grevistas e resultados danosos dela decorrentes.

Figueiredo (1996 *apud* STOLL, 2006) comenta que conceder-se direito de greve sem concomitantemente se estabelecer formas para a sua solução, que na sua opinião não pode deixar de ser a negociação coletiva tradicional, significaria abrir um campo fértil para confrontos de toda espécie. E ainda, a não inclusão, no rol do parágrafo segundo do artigo 39 do direito ao reconhecimento de convenções e acordos coletivos não resiste a uma interpretação mais completa, pois isso não significa uma vedação, uma vez que é da essência do direito à livre associação sindical o exercício da função sindical regulamentar. Não merece censura o constituinte, ao deixar de fazer menção ao inciso XXVI do artigo 7º, da Constituição Federal, pois a toda evidência se reporta ao disposto no artigo 611 e seguintes da CLT¹.

Porém, não obstante os vários indícios formais que levavam a reconhecer a legalidade da negociação coletiva no setor público, os quais se alinhavam com a concepção do Brasil como Estado Democrático de Direito, cristalino na vigente Constituição Federal, nominada também como Cidadã, o Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar a ADIN n. 492-DF, decidiu pela inconstitucionalidade da alínea “d” e “e” do artigo 40 da Lei n. 8.112/90, excluindo o direito à negociação coletiva dos servidores públicos.

Como comenta Paes, com essa decisão o STF sufragou a superada concepção unilateralista de função pública, negou a íntima integração, conexão e correlação entre liberdade sindical, greve e negociação coletiva, rechaçou as convenções da OIT, desconheceu o direito comparado. Com essa posição, o STF preservou o sistema de função pública unilateral, estatutário, autoritário, sem considerar as complexas necessidades do Estado contemporâneo, as múltiplas exigências de uma sociedade democrática e plural, a diversidade de interesses a serem coordenados e as próprias peculiaridades do serviço público.

¹ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *E estado no direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1996.

Assim, não foram poucas as críticas exaradas ao posicionamento do STF, uníssonas no sentido de que a Suprema Corte corroborou o esvaziamento do conteúdo da liberdade sindical garantida aos servidores.

Em seus fundamentos, muito oportunamente destacou Demari (2006, p. 14) a citação de Coelho² (*apud* DEMARI, 2006) quando faz referência à inserção do direito dos servidores à negociação coletiva na Lei 8.112/90, duramente atacada pelo STF:

[...] ao inserir no artigo 240, alínea “d”, da lei 8.112/90, o direito à negociação coletiva, o legislador ordinário – atento à lição de Gordillo, para quem o Direito deve adaptar-se à evolução da vida social – deu conseqüência ao direito de greve e à livre associação sindical outorgados aos servidores públicos pela nova Carta Política. Por outra parte, ao evoluir para um regime misto, que combina o antigo regime legal com a negociação coletiva – um regime simultaneamente estatutário e negocial – instituiu o único regime compatível com o Estado Democrático de Direito, instaurado pelo artigo 1º da mesma Carta que, inovando as anteriores, inclui a cidadania entre seus fundamentos.

Para Giugni³ (1991 *apud* STOLL, 2006), a decisão do STF não encerra a discussão em torno da negociação coletiva no serviço público, mesmo porque o direito de sindicalização dos servidores está assegurado e esses sindicatos podem firmar acordos destituídos de valor jurídico, mas com valor político, atuando como grupos de pressão, visando influenciar a atividade de produção normativa, que era privilégio da administração, à semelhança do que ocorreu na Itália anteriormente à Lei n. 93, de 1983.

3. Novo cenário para a democratização das relações coletivas de trabalho na Administração Pública

É cediço que o reconhecimento das convenções e acordos coletivos previstos no artigo 7º, XXVI, da CF ao servidor público da administração direta, autárquica ou fundacional, esbarra estruturalmente nos princípios da legalidade, da reserva legal e do orçamento público, pois compete ao chefe do Executivo a iniciativa do processo legislativo, que implique aumento de despesas dos servidores públicos.

² COELHO, Rogério Viola. A relação de trabalho com o Estado. p.76

³ GIUNI, Gino. Direito Sindical, São Paulo: LTr, 1991, trad. E.L. Itioka *apud* SOARES, José Ronald Cavalcanti. O servidor público e a justiça do trabalho. São Paulo: LTr, 2005, p.39.

Mas isso não significa, de forma alguma, como ensina Bezerra Leite (2002, item 11) que os servidores públicos, por intermédio de seu sindicato, não possam entabular negociação coletiva diretamente com o representante do respectivo ente da Administração Pública, como decorrência do princípio da Liberdade Sindical (CF, art. 37, VI), sendo que o art. 8º, VI, da mesma Carta determina a obrigatoriedade da participação dos sindicatos, nas negociações coletivas de trabalho.

Nesse mesmo sentido, segundo Jorge Neto⁴ (2004 apud STOLL, 2006) doutrinadores que admitem a via negociada para o setor, advogam a tese de que, em relação à limitação da reserva legal e da competência privativa para início do processo legislativo, a questão seria facilmente superada por uma composição da Administração com a entidade sindical. Certamente, a legalidade e a competência são dispositivos constitucionais insuperáveis, juridicamente, tendo o acordo firmado entre os interessados cunho político e moral, com o comprometimento da autoridade competente de enviar projeto de lei nos termos do pactuado para o Poder Legislativo.

A dinâmica social vem, incontestavelmente, encolhendo a figura do Estado Autoritário, para dar lugar a um tratamento adequado aos conflitos de interesses imanentes do corpo de servidores, de forma que, segundo Paes, as relações coletivas de trabalho na administração pública constituem hoje, na generalidade dos países, objeto de regulação através de normas constitucionais e infraconstitucionais.

Segundo constatou Demari (2006, p. 18-21), na constituição espanhola, como na do Brasil, não constou expressamente a negociação coletiva dentro do conceito da “liberdade sindical”, causando os mesmos dilemas sociais e doutrinários. Entretanto, o Tribunal Constitucional Espanhol supriu essa omissão, reconhecendo que a liberdade sindical compreende a negociação coletiva, também extensiva aos servidores públicos. Leis foram editadas institucionalizando e regulamentando a participação dos servidores públicos, nas suas condições de trabalho, mediante negociação coletiva.

Na Espanha, os acordos coletivos firmados estão sujeitos à aprovação do órgão da administração correspondente e que, uma vez publicados no Boletim Oficial do Estado, passam a garantir a sua eficácia jurídica, surgindo assim a norma instituída pela via negocial. Fica o

⁴ JORGE NETO, F. F.; CAVALCANTE, J. Q. P. *Manual de direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.t.2.

Estado, então, obrigado ao cumprimento dos acordos coletivos, não pelo conteúdo propriamente dito, mas por imposição de lei.

Assim, também no Brasil, a democratização das relações coletivas de trabalho na administração pública foi se sobrepondo ao conservadorismo do Supremo Tribunal Federal. Para bem ilustrar esse processo, temos a decisão proferida no dia 25 de outubro de 2007, do julgamento dos Mandados de Injunção 670, 708 e 712, o qual reconheceu o STF o direito de greve aos servidores públicos, determinando a aplicação da Lei 7.783/89, visto que, a omissão legislativa já não poderia servir de obstáculo à realização da greve. Esse posicionamento, certamente, provocou uma transformação pragmática no sistema de relações coletivas de trabalho no serviço público, sinalizando na direção do reconhecimento pleno dos direitos coletivos dos servidores públicos, compreendendo nele, a plena liberdade sindical, a deflagração de conflitos coletivos e a negociação coletiva.

No caso, tendo o STF reconhecido o direito à greve, vindo a suprir a omissão legislativa, derivou daí, como explica Loguércio (2007) o reconhecimento da necessidade de implementação de mecanismos de negociação coletiva, já que se torna inconcebível permitir-se o exercício do direito de greve, sem se admitir a possibilidade de negociar um acordo que possa por fim ao conflito. A autonomia da organização sindical, a negociação coletiva e o direito de greve são dimensões indissociáveis e inerentes ao reconhecimento constitucional da liberdade sindical.

O novo precedente do STF significou uma ruptura com o modelo da não negociação, onde se privilegiava, apenas, a prerrogativa do Estado, passando a admitir a obrigação do administrador público buscar soluções negociadas, comprometendo-se com o processo de negociação coletiva, com responsabilidade.

Também, ao editar a Súmula n. 679: “A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva”, deixou o STF, claro, que é cabível a fixação de outras condições de trabalho, que não vencimentos, por instrumento coletivo de trabalho pelos servidores, que nada mais é do que, fruto de negociação coletiva orquestrada por entidades sindicais representativas da classe.

Outro fato marcante desse novo cenário, na democratização no Brasil das relações coletivas de trabalho na administração pública, que está em franca formatação, é a recentíssima ratificação, pelo Brasil, da Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O governo brasileiro formalizou perante a OIT, no dia 15 de junho de 2010, a adesão do país à

Convenção 151, norma internacional que garante organização sindical aos servidores públicos e a atuação desses, no processo de negociação coletiva. O ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Lupi, assumiu o compromisso em Genebra, na Suíça, sede da OIT.

Com esse passo, obriga-se o Estado, em todos os seus níveis de governo (União, Estados e Municípios) regulamentar princípios e diretrizes respeitantes às organizações representativas dos servidores públicos que visem proteger a liberdade sindical, a independência dessas organizações, a ingerência de autoridades públicas em face dessas, a acessibilidade dos dirigentes sindicais ao exercício de suas atividades, e ainda, regulamentar mecanismos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas e as organizações de trabalhadores da função pública.

4. O processo de evolução das relações e negociações coletivas de trabalho na Administração Pública brasileira – um paralelo com as experiências de outros países

O funcionalismo público se fortaleceu, com o advento da Constituição Federal de 1988, que combateu em grande medida a prática clientelista e trouxe no seu bojo, o direito à sindicalização e à greve. A partir daí, segundo Demari (2006, p.9), o constituinte institucionalizou a possibilidade de o funcionalismo público interferir nas determinações concernentes às suas condições de trabalho, ainda que com meios de pressão, rompendo com o autoritarismo da Administração.

Embora a negativa da existência do instituto da negociação coletiva, visto que não contemplado pelo constituinte, o que se viu ao longo dos anos que se sucederam, foram conquistas de série de reivindicações envolvendo o funcionalismo, por meio de negociações informais, precedidas de movimentos grevistas, não com pouca intensidade e frequência, inclusive nas atividades consideradas essenciais à comunidade, causando sérios transtornos e prejuízos à sociedade, ao Estado, e aos próprios servidores, que têm suas questões tratadas de maneira não uniforme, com abordagens distintas de problemas ou reivindicações idênticas.

4.1. Situações concretas de negociação coletiva de trabalho no Brasil e suas peculiaridades

Um caso que ilustra bem a prática de negociação coletiva, se verificou no deslinde de um longo período de greve, deflagrada pela Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), em 2001, onde esta permaneceu negociando, informalmente, o atendimento às reivindicações do movimento, frente à imperiosa necessidade de garantir a continuidade dos serviços públicos prestados pela categoria. O Governo Federal acabou por ceder, concordando em deferir boa parte das pretensões da categoria, inclusive aquelas de caráter eminentemente financeiro. O Governo Federal comprometeu-se, ainda, a encaminhar um projeto de lei de iniciativa do Presidente da República, ao Congresso Nacional, contendo as cláusulas acordadas na mesa de negociação, composta no interregno da greve. Daí decorreu a Lei n. 10.302, de 31 de outubro de 2001, que tratou de temas como vencimentos, carreira e progressão funcional⁵.

Esse caso revela como a negociação, no setor público, é possível e inevitável. Resta demonstrado o quanto os impeditivos argüidos pela doutrina revelam-se impotentes, diante da primazia da realidade, que se sobressai às normas e trata por resolver as demandas sociais, contrariando, até mesmo, o direito professado pelos juristas, como ensina Coelho ⁶ (*apud* DEMARI, 2006).

Como aborda Moraes (2006, p.5), houve outras situações de greve, como foi também a “greve branca” ou “operação-padrão” deflagrada pelos controladores de tráfego aéreo brasileiro, que teve como estopim, as investigações desses profissionais, em virtude da tragédia ocorrida com o Boeing que levou a óbito 154 pessoas, que se encontravam à bordo. O Estado estabeleceu rapidamente o diálogo com os servidores, independentemente das vedações expressas na Constituição e na jurisprudência vinculante do STF, que não permitem a negociação coletiva aos servidores militares e civis.

Mas, o fato da não institucionalização da negociação coletiva e a sua evolução, de forma informal, trazem inegáveis desvantagens, como aborda Demari (2006, p. 25). Dentre elas, cita a autora, a possibilidade de o Administrador descumprir o que foi acordado, não sendo, assegurado

⁵ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u6501.shtml>

⁶ COELHO, op cit.

aos sindicatos a tutela judicial, já que o Poder Judiciário brasileiro já declarou que, a negociação coletiva entre servidores públicos e Administração Pública, é inconstitucional. Há, pela autora, ainda, outro problema que emerge da falta de institucionalização da negociação coletiva: as negociações se dão de forma setORIZADA, normalmente representados por sindicatos distintos, dissociados, totalmente, de qualquer planejamento, que leve em conta a totalidade do funcionalismo e o seu futuro. Em outras palavras, ao atender as exigências da base de um determinado sindicato, acaba por deixar a descoberto outras, dando margem a insatisfações constantes pela violação ao princípio da isonomia.

4.2. Negociação coletiva no setor público, no cenário internacional

Espanha ⁷

No âmbito internacional, vemos que a generalidade de países de primeiro mundo tem regulado as relações de coletivas de trabalho na administração pública por meio de normas constitucionais e infraconstitucionais, como é o caso da Espanha já referido no capítulo, que diante da garantia da liberdade sindical assegurada dissociada do direito à negociação coletiva, como no caso do Brasil, apressou-se o Tribunal a reconhecer que a configuração da negociação coletiva como instrumento inerente à liberdade sindical estava condicionada ao advento de uma lei que tratasse de assim dispor, conforme determinou o texto constitucional, quando submeteu as “peculiaridades” do funcionalismo à regulamentação por lei específica. Assim, leis foram editadas institucionalizando e regulamentando a participação dos servidores públicos, nas suas condições de trabalho, mediante negociação coletiva.

Surgem das negociações coletivas, acordos e pactos, esta última por versar de matérias de âmbito de competência de órgão administrativo específico, não necessita de aprovação do governo, privilegiando-se, a autonomia funcional, gerencial e territorial, dos órgãos administrativos. Já, os acordos coletivos, condicionam-se à expressa e formal aprovação do órgão do governo correspondente. Materializa-se com a publicação na imprensa oficial, garantindo assim sua eficácia jurídica – nasce, assim, a norma jurídica elaborada pela via negocial.

Algumas matérias não podem ser objeto de negociação tais como: decisões administrativas de caráter organizacional, questões referentes ao exercício de direitos dos

⁷ Toda a abordagem sobre o caso da Espanha, foi extraído do artigo de Demari, (2006, p. 18-21).

cidadãos perante os funcionários públicos e aquelas referentes ao procedimento de formação dos atos administrativos.

O Estado da Espanha está obrigado ao cumprimento dos acordos coletivos, não pela realização ou pelo conteúdo do acordo em si, mas pela necessária obediência às leis, que reconhecem expressamente, que a negociação coletiva integra o conteúdo da expressão “liberdade sindical” e, porque acordos e pactos dela decorrentes vinculam as partes.

Argentina⁸

Já, na Argentina, a Convenção 151 da OIT foi ratificada em 1986. Logo se formaram comissões, que marcaram as primeiras experiências no âmbito da negociação coletiva institucionalizada no setor público. Contaram com a participação dos ministérios da Economia, *Trabajo y la Secretaria de la Función Pública* e com representantes da *Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)* e da *Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)*, entidades sindicais com ampla representação entre os servidores do poder executivo. Em 1992, editou-se a norma que trata da negociação coletiva no setor público, alcançando tanto a administração central como os órgãos descentralizados. Assim, as negociações podem ser gerais ou setoriais, com comissões negociadoras em cada caso. Matérias que se excluem das pautas de negociações são as que tratam da estrutura orgânica da administração pública, princípios da direção do Estado e da idoneidade, como base do ingresso e da promoção, na carreira administrativa. A lei prevê, ainda, que os acordos referentes às condições econômicas estejam contemplados no orçamento, caso contrário, deve-se prever recursos para sua incorporação no próximo exercício.

A entrada em vigência do acordo coletivo ocorre por meio de ato do poder executivo. A Lei de Negociação Coletiva determina conciliação obrigatória, para os casos de conflitos, tendo sido criado um sistema de resolução de conflitos denominada como *Comision Permanente de Aplicación y relaciones Laborales (CoPAR)*, composta por três representantes titulares e três suplentes do Estado e dos sindicatos.

A CoPAR tem a função de interpretar o acordo coletivo e intervir na resolução de conflitos coletivos, a pedido de qualquer uma das partes, Se a comissão não chegar a uma solução, para a qual se exige unanimidade, a resolução poderá ser alcançada por meio de

⁸ Os casos apresentados da Argentina, Estados Unidos e Itália foram extraídos do trabalho de Stoll (2006, p. 131-138).

mediação e/ou arbitragem livremente acordados pelas partes. O resultado será formalizado em ata, cujo cumprimento é obrigatório.

Decisões de caráter econômico, da CoPAR, requerem intervenção prévia da *Secretaria da Hacienda* para avaliar a possibilidade de sua aplicação, para entrarem em vigor, podendo sofrer certa espécie de veto, do poder executivo, ditado em prazo de trinta dias da decisão.

O governo argentino, como se pode observar, internalizou, sem sobressaltos, a política de negociação coletiva, com os servidores públicos. Impôs a conciliação obrigatória em caso de conflito, criando para tal, um mecanismo eficaz de solução de conflitos (CoPAR). Todavia, não se chegando a bom termo, as partes terão que buscar o caminho da mediação ou arbitragem. A ata que dela resulta, é de cumprimento obrigatório.

Estados Unidos da América (USA)

No caso dos EUA, por tratar-se de um Estado federativo, onde cada estado tem sua autonomia, a variedade de legislação a respeito de negociação coletiva no setor público, em nível estadual, é grande.

Há a garantia do direito de sindicalização – os sindicatos dos servidores públicos são mais representativos, em comparação com o setor privado - e as negociações acontecem por agência, a exemplo do National Treasury Employees Union (NTEU), que representa trabalhadores de 29 agências federais, negociando um contrato específico com cada uma delas. A greve é proibida no serviço público federal. Em contrapartida, existe um órgão independente – Federal Services Impasses Panel (FSIP), para arbitrar as disputas quando as negociações, entre agências e sindicatos, chegam a um impasse, sendo a arbitragem, inclusive, obrigatória.

Itália

Na Itália, os procedimentos de negociação coletiva, em todo o serviço público, foram uniformizados em 1983, delimitando-se por lei o âmbito da negociação – questões econômicas e condições de trabalho, na sua maioria - sendo reservado às autoridades administrativas, o direito de estabelecer critérios sobre questões de pessoal (recrutamento, demissão, organização do trabalho, etc).

Na década de 90, uma agência técnica autônoma, para representação compulsória da administração pública nas negociações nacionais com os servidores públicos (*Agenzia per la*

Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni – ARAN), foi criada. Veio a substituir os diversos atores, que previamente intervinham no processo de negociação. Com isso a estrutura da negociação ganhou maior autonomia diante das intervenções externas e maior transparência, mudanças estas que contribuíram, grandemente, para isolar as negociações coletivas da arena política e parlamentar.

4.3. Breve reflexão sobre os modelos internacionais de negociação apresentados

A história do processo de negociação no setor público, no contexto brasileiro, está sendo escrita, não se podendo ainda vislumbrar o desfecho e a estabilização desse processo, haja vista as etapas que devem ainda ser superada, dentro do processo legislativo. Mas, o fato é que as negociações vêm ocorrendo, ainda que com as limitações constitucionais. Porém, já se admite, com tranquilidade, a possibilidade de se celebrar uma negociação de natureza econômica, na qual o resultado desta converter-se-á em projeto de lei, para ulterior aprovação.

Nos casos dos países estudados, de modo geral, a negociação coletiva já está, senão totalmente, praticamente internalizada, regida por lei, de forma que a administração pública tem o dever de negociar com os funcionários públicos, tendo normalmente, uma pauta delimitada por lei, na qual se incluem tanto questões econômicas como as relativas às condições de trabalho, com mecanismos claros, eficazes e compulsórios de solução de conflitos.

Muito interessante foi a criação, no caso do modelo da Itália, de uma agência autônoma para representação compulsória da administração pública nas negociações nacionais com os servidores, como meio eficaz de garantir a isenção e transparência daqueles que detém o poder durante o processo de negociação.

No capítulo seguinte observaremos como o Brasil avançou, na criação de alguns mecanismos formais de negociação, bem como as perspectivas que se abrem com a ratificação da Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

5. Processo de institucionalização da Negociação Coletiva na Administração Pública brasileira

5.1. Sistema de Negociação Permanente – Mesa Nacional de Negociação Permanente na Administração Pública Federal

A história revela que após a promulgação da Constituição Federal, de 1988 até 2002, a Administração Pública do Brasil passou por profundas mudanças em sua estrutura, com alterações na Constituição Federal, como aludiu Mendonça (Brasil, 2005), objetivando alcançar um modelo mais eficiente para a atuação do Estado. Os governos anteriores à 2002 (Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso), segundo ainda Mendonça, foram marcados por restringir o foco de atuação do estado, privatizando empresas estatais, reduzindo o contingente de servidores públicos, por meio de implantação da prática da terceirização.

O governo atual, já no seu segundo mandato, com incontestável tradição sindicalista, continua Mendonça, traçou um conjunto de medidas no intuito de recompor a sua capacidade de atuação, especialmente no tocante à Administração Direta. Assim, medidas de recomposição da força de trabalho, através de concurso público e de recuperação da remuneração real de diversas categorias de servidores, a redução do contingente de trabalhadores terceirizados tornou a valorizar a função do servidor público, como instrumento essencial, a fim de concretizar a atuação do Estado.

Foi nesse contexto, com o reconhecimento de que o direito de greve e à associação sindical não se dissocia do direito de negociação, tendo como paradigmas, experiências bem sucedidas vivenciadas pelas esferas estaduais e municipais de sistematização dos processos de negociação coletiva, que o governo de Luis Inácio Lula da Silva deu início à elaboração do Sistema de Negociação Permanente (SINP) com a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), a fim de assegurar uma interlocução dos representantes do governo e dos servidores públicos federais, que foi formalizado, oficialmente, em 16 de junho de 2003, ainda segundo Mendonça.

.A Mesa Nacional de Negociação Permanente, cujo objeto de negociação coletiva não se restringe à questão de valores remuneratórios, mas também às questões ligadas às condições dos trabalhadores e da prestação dos serviços públicos, é composta de duas bancadas: a bancada de

Governo, composta por oito Ministérios e a Bancada Sindical, compostas por 18 entidades sindicais de representação nacional. A Mesa é coordenada pelo MPOG, por intermédio da Secretaria de Recursos Humanos. Existem, ainda, as mesas setoriais, autorizadas a negociar assuntos não relacionados às questões econômicas. Propostas nesse sentido devem ser levadas para a apreciação da Mesa Nacional.

Na Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal de 2009, foi apresentado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) um conjunto de resultados que foram alcançados por intermédio da negociação, nos quais foram assinados, de 2007 a 2008, 47 termos de compromisso, que promoveram reajustes e reestruturas de carreiras, abrangendo mais de um milhão de servidores, com impactos financeiros previstos até 2010. Ressaltou-se que os impactos financeiros foram objetos de cuidadoso trabalho de responsabilidade fiscal, mantendo as despesas com pessoal na faixa dos cinco pontos percentuais em relação ao PIB⁹.

5.2. Experiências de operacionalização de Sistemas de Negociação Permanente, nas esferas Estadual e Municipal

Retrocedendo aos fatos, a negociação coletiva no setor público começou a tomar forma e ser objeto de discussões já na década de 80, com o também já existente movimento sindical. As atividades inaugurais de estabelecimento de Negociação Coletiva como mecanismo sistemático para resolução de conflitos e democratização das relações de trabalho envolveu como principais integrantes, os trabalhadores da área da saúde, juntamente com as suas entidades representativas. Tratou-se da primeira experiência sistematizada e acordada de um Sistema de Negociação Permanente no final da década de 80, em face do IAMSPE (Instituto de Assistência Médica dos Servidores Públicos Estaduais)¹⁰.

Outra experiência importante, segundo Rapassi¹¹ (apud STOLL, 2006) foi a implantação do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura Municipal de São Paulo (SINP-SP), celebrado na administração municipal do Partido dos Trabalhadores em 2002, em busca de

⁹ Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/conferencia/100819_Conferencia.pdf>

¹⁰ Apostila sob coordenação de Fernando Dias Lopes, da UFRGS. Negociação II. 2009, p. 13.

¹¹ RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de greve dos servidores públicos*. São Paulo: LTr, 2005.

eficiência na prestação de serviços públicos municipais, na qual, além de representantes do governo municipal e do funcionalismo público, contou com a integração de outro participante, o Conselho Consultivo, representado pela sociedade civil (DIEESE, Conselho Municipal, e Câmara Municipal) e ainda a introdução da figura do mediador – ombudsman – cuja função era a de ajudar a recompor as negociações nos momentos de impasse. Essa foi a formulação encontrada para compatibilizar a essência dos processos de negociação coletiva de conflitos com princípios e normas que regem a administração pública. Entendeu-se que, se a greve deve ser o último recurso a ser empregado, em caso de conflito coletivo, o SINP se posiciona como o primeiro e indispensável instrumento da sociedade ¹² (apud STOLL, 2006).

5.3. Breve comentário sobre as experiências bem sucedidas de negociação coletiva no setor público à luz das referências normatizadoras disponíveis

Esses sistemas de negociação permanente, nos níveis municipal, estadual e federal, têm suas regras de negociação formalizadas em estatutos específicos (convênios, protocolos, portarias, regimentos, etc), que foram impostos pela realidade dos fatos, pela ausência de antecedentes normativos administrativos e de legislação específica ¹³ (BRASIL, 2009).

Assim, os resultados da negociação coletiva a partir dessas experiências de mesas de negociação, quando esbarram no princípio da reserva legal, devem ensejar o projeto de lei a ser encaminhado pela autoridade competente ao Poder Legislativo. Para Stoll (2006, p.155) é cristalino que esse sistema de negociação comporta limitações diante do sistema maior, o constitucional, porém, é bem verdade também, que a negociação coletiva deve ser viabilizada como vem sendo, pois constitui a melhor forma de compor as lides e conflitos existentes no setor público.

E para suprir essa omissão existente, a falta de regulamentação que trate da negociação coletiva, a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento (SRH/MPOG) colocou como meta, a elaboração de proposta de projeto de lei sobre a democratização e o

¹² BRAGA, Douglas Gerson. *A democratização das relações do trabalho no setor público*.

¹³ Disponível em: http://www.servidor.gov.br/publicacao/conferencia/100819_Conferencia.pdf. Acessado em 25 de agosto de 2010.

tratamento de conflitos nas relações de trabalho entre servidores públicos e Administração Pública, como parte da orientação estratégica na Política de Gestão de Pessoas ¹⁴.

Mas a situação é tão complexa no tocante à formalização da matéria que, mesmo que houvesse uma legislação de caráter nacional dispendo sobre o tema, dificilmente tal legislação abarcaria a diversidade de situações a serem regulamentadas, detalhadamente, em cada esfera pública (federal, estadual e municipal).

No capítulo seguinte, trazemos um estudo de caso recente, o da greve deflagrada pelos servidores públicos do Ministério do Trabalho e Emprego, que perdurou por longos 165 dias, retratando fragilidades presentes no processo de negociação, que já passou pela Mesa de Negociação Nacional Permanente e também pelo Superior Tribunal de Justiça, este último provocado em ação de dissídio coletivo, inaugural na esfera pública.

6. Estudo de caso no âmbito do Governo Federal – entraves no processo de negociação com os servidores públicos do Ministério do Trabalho e Emprego (M.T.E)

Segundo a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (CONDSEF), desde 1998 os servidores do Ministério do Trabalho e Emprego lutam pela aprovação de um plano de carreira específico. Após mais de 25 anos, o M.T.E. realizou concurso por imposição do Ministério Público Federal, que considerou a terceirização praticada como ilegal. Mas a tabela salarial concede aos novos concursados, a exemplo dos servidores antigos, o pior salário da Administração Pública Federal e péssimas condições de trabalho. Esta situação já levou a uma evasão de cerca de 40% dos servidores, agravando consideravelmente o atendimento à população. O risco de que os pedidos de exoneração continuem a ocorrer é enorme. Deve, portanto, ser tratado como um fato, já que os novos servidores estão prestando concursos para outros órgãos.

¹⁴ SRH/MPOG. Gestão de Recursos Humanos. 2008, p. 8-9. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/noticias/noticias08/arq_down/apresentacao_gestao_rh_enap.ppt>

O processo de negociação com o MPOG deu início com a instalação do Grupo de Trabalho (GT) no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Foi assim elaborada pela Mesa Setorial de Negociação dos Servidores do M.T.E. a proposta de Reestruturação do Plano de Carreira Específico do M.T.E., que foi encaminhado ao MPOG em 19 de fevereiro de 2009, através do Aviso Ministerial n. 30.

Houve, por parte do MPOG recusa em atender a demanda proposta, o qual foi interpretado pela classe dos servidores como desrespeito demonstrado pelo Governo Federal, para com o processo de negociação legal e legítimo, transcorrido em suas próprias instâncias negociais, em atendimento ao Programa de Governo, propagado sob a denominação “Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público”.

Deflagrada a greve em 16 de novembro de 2009, com o intuito de negociar o que já se havia decidido pela mesa setorial, esta foi suspensa quando já se estendia por mais de 30 dias, para atribuir credibilidade ao Processo de Negociação, em face da proposta oferecida pelo MPOG, por meio de 03 “súmulas”, nas quais apresentou calendário de negociação para a discussão do pleito.

Segundo relatório da Plenária Nacional do M.T.E.¹⁵, com a presença de representantes sindicais da CONDSEF (Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal), FENASPS (Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social) e CNTSS (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social), as reuniões subsequentes com o MPOG foram frustrantes. A categoria admitiu o total descaso e desrespeito do Governo em não apresentar qualquer proposta formal, mesmo após os vários pedidos de prorrogação de data, por parte do MPOG, para a elaboração da referida proposta. Ficou nítida, transparente, a posição intransigente do MPOG em não negociar absolutamente nada.

Segundo a CONDSEF, a negativa do Governo Federal em reconhecer o “produto final” da Mesa Setorial do M.T.E., por si próprio instituída, em Portaria da SRH/MPOG, após longa e exaustiva negociação, agride a Constituição e todos os demais textos legais aos quais está a Administração Pública Federal subordinada.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.fenasps.org.br/noticias/180510relatorio.pdf>>. Acessado em 5 de agosto de 2010.

Aos servidores restou retomar o movimento grevista, para de novo buscar um canal de negociação, que permitisse a solução do conflito instalado.

Como não houve qualquer evolução nas negociações, que atendessem a essa finalidade, a categoria decidiu pelo ingresso de Ação com pedido de Dissídio Coletivo, perante o Superior Tribunal de Justiça – Pet. 7920. “Trata-se de um marco na história recente dos servidores federais, pois é o primeiro no Serviço Público Federal, movido contra o Governo Federal, chefiado pelo Palácio do Planalto”, segundo a CONDSEF.

Uma liminar foi concedida para determinar a suspensão da constrição salarial bem como a abstenção de registros nos assentamentos funcionais dos servidores, até a final decisão da medida cautelar.

O impasse do governo federal com os servidores do Ministério do Trabalho e Emprego continua ativo, porém, o estado de greve prosseguiu até a decisão do Dissídio de Greve pelo STJ, ocorrida em 22 de setembro de 2010, após o que, se decidiu pela sua suspensão a partir do dia 24 de setembro, haja vista o risco de corte de ponto, com previsão de retomada, a ser definida a partir do relatório de análise pelo corpo jurídico, do acórdão que ainda será publicado pelo STJ ¹⁶.

Foi um longo e agonizante período de greve – 165 dias consecutivos, além dos 30 dias anteriores – com mobilização a nível nacional, nas principais Superintendências Regionais do Trabalho, sendo que até o momento final da greve, dezenove estados, notadamente o Estado de São Paulo e o Distrito Federal, permaneciam com atividades paralisadas, tendo como principal reivindicação da categoria, a implantação de um plano de carreira específico. Em todo o Brasil os servidores buscaram sensibilizar o governo e a sociedade para a necessidade de melhorias nas condições de trabalho e no atendimento à população, de corrigir distorções salariais em relação a outras categorias do poder executivo, de valorizar e capacitar os servidores do órgão e de continuidade da prestação de serviços públicos importantes para todos os trabalhadores do Brasil, como o seguro-desemprego, a carteira de trabalho, o abono salarial (PIS-Programa de Integração Social), entre outros. ¹⁷

¹⁶ Disponível em: <<http://www.asdert.org.br/index.cfm?op=not&nt=1329>>, acessado em 12 de outubro de 2010.

¹⁷ Disponível em:<<http://www.asdert.org.br/index.cfm?op=not&nt=1173>>, acessado em 17 de agosto de 2010

A avaliação derradeira que se fez pelo Comando Nacional de Greve na Plenária do M.T.E.¹⁸, realizada no dia 23 de setembro de 2010, com a presença de representantes de vinte estados, constitui-se nos seguintes termos:

[...] rompemos paradigmas, restabelecendo a confiança nas instituições e na democracia, que deve permear toda a luta dos movimentos sociais. A fase em que nos encontramos tem como principal característica a nossa crença de que há uma justiça capaz de, por critérios técnicos, assegurar os direitos da cidadania e resgatar nossa dignidade, enquanto cidadãos (ãs) trabalhadores (as) merecedores de termos a tutela judicial garantindo o fim da discriminação e descaso com nossa categoria. Vamos com força total pressionar o Governo para a obediência ao que preceitua a Carta Magna e fazer valer nosso direito conquistado em irrestrita observância aos ditames legais, utilizando-nos de instrumentos criados na forma da lei, a exemplo da nossa Mesa Setorial de Negociação, criada pelo próprio Governo e que agora não reconhece sua efetividade e legitimidade. Nessa etapa, em que iniciamos com uma brilhante e inédita vitória, é importante fortalecermos as ações em todo o país, pois assim garantiremos o resultado final esperado: **PLANO DE CARREIRA ESPECÍFICO DOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS DO MINISTÉRIO DO TRABALHO JÁ!**

Esses procedimentos acusam algumas das profundas fragilidades apresentadas na sistematização do processo de negociação coletiva, instalada sob a denominação de Mesa Nacional de Negociação Permanente; justamente pela ausência de legislação específica que trate do tema, que crie inclusive mecanismos próprios de resolução de conflitos, a exemplo da CoPAR, na Argentina¹⁹, pensamos.

E, justamente pela ausência de uma instância criada, para tratar o conflito e para por fim a ele, o que vemos é a disputa interminável (pelas vias negociais) de força entre a bancada governista (MPOG) e a bancada sindical dos servidores do M.T.E. (CONDSEF - Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal, SINDSEF - Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal, e outros), que como se viu alimentou uma paralisação de nível nacional que perdurou por 165 dias, com prejuízos irreparáveis para a instituição pública e para a sociedade, notadamente a classe trabalhadora.

¹⁸ Disponível em <<http://www.asdert.org.br/index.cfm?op=not&nt=1329>>, acessado em 12 de outubro de 2010.

¹⁹ Estudo do caso da Argentina se encontra no item 4,2,

Segue trecho de entrevista²⁰ realizada com Pedro Armengol, diretor da CONDSEF e da CUT (Central Única dos Trabalhadores):

Indagado sobre o caso da greve dos servidores do Ministério do Trabalho e Emprego, ressaltou que o que se presencia nessa greve duradoura é a consequência do vazio institucional em decorrência da falta de regulamentação do instituto de negociação coletiva no setor público. O que se vê é a falta de compromisso dos interlocutores do Estado, o que é acordado não é encaminhado, ficando os representantes dos servidores de mãos atadas, não tendo para onde recorrer, pois inexistente uma instância superior de mediação e conciliação para a superação do conflito. Falta o elementar que é de ter-se a institucionalização do direito de negociação no setor público, com definição clara de interlocutores, espaços de mediação e de arbitragem de conflitos.

Em entrevista concedida por Tânia Martins Leão, assessora jurídica da CONDSEF, às questões levantadas e indagada sobre a eficácia das Mesas Setoriais implantadas nos Ministérios, respondeu:

Que em relações às Mesas Setoriais de Negociação Permanente quando instituídas pela Mesa Nacional (como é o caso do M.T.E. em decorrência da cláusula nona do Acordo celebrado em 25/03/2008) está consumada a delegação de competência do MPOG para o órgão que suportará o produto final da negociação, com fundamento no artigo 11 do Decreto-Lei n. 200/67. E essa delegação por competência também foi recepcionada pelo Regimento Institucional da MNNP (Mesa Nacional de Negociação Permanente), de forma que quando uma Mesa Setorial é instalada por determinação expressa da Mesa Central (MNNP) e o seu objeto é a Reestruturação de Carreira Específica de um determinado órgão com autonomia e competência para discutir e deliberar inclusive sobre questões econômicas, pois é impossível admitir-se Reestruturação de Carreira desvinculada de uma nova Tabela Salarial. Portanto, a simples alegação de que questões econômicas consistem em prerrogativas privativas da MNNP fere dispositivos legais e ainda, contraria a própria concepção negocial prevista no Regimento Institucional. Quanto à eficácia de tais instrumentos, entende que a mesma é comprometida em face da negociação existente, porque o Governo deixou muito claro que tudo o que foi dito, escrito e normatizado sobre Negociação no Setor Público deve e vai ficar restrito ao mero discurso, que se montou um “cenário” para induzir os servidores à ilusão democrática de negociação, que os Acordos celebrados detêm redações dúbias, fragmentadas e não retratam o que foi acordado em Mesa. [...] A conclusão é de que os INSTRUMENTOS SÃO EFICAZES, no entanto, não existe vontade política do Governo Federal para que essa eficácia seja efetiva [...].

Indagada também sobre as principais razões da greve dos servidores do M.T.E., respondeu:

²⁰ As entrevistas a Pedro Armengol e à Tânia, na sua íntegra, constam do apêndice e anexo A, respectivamente.

Que a principal razão é a total ausência de moralidade administrativa por parte dos Gestores Públicos. Não há qualquer resquício de postura moral em todo o processo negocial, que para atender aos interesses do Governo, são renegados ao segundo plano os interesses do Estado e os interesses sociais. Alega que o Governo adota uma postura de descaso tanto em relação ao pleito dos servidores quanto em relação ao produto da Mesa Setorial instalada e desenvolvida em âmbito do M.T.E. entre junho e dezembro de 2008 por força da cláusula nona do Acordo celebrado em 25 de março de 2008 [...].

Sobre os fatores que levaram à quebra do acordo de negociação dos representantes do governo com os servidores do M.T.E., respondeu ainda Tânia:

Que decorre da falta de vontade política e total falta de interesse governamental para com o setor, que o interesse do Governo está restrito ao aumento de arrecadação e aos setores ligados ao PAC, que são primordiais para garantir a continuidade no Poder do atual Grupo Político.

A greve dos servidores do M.T.E., já considerada a maior da história dos servidores, foi marcada pela falta de uma perspectiva concreta de negociação entre interlocutores do Governo Federal e dos servidores públicos. Conseqüentemente, pela não resolução do conflito.

No dia 22 de setembro último, quando o Superior Tribunal de Justiça julgou o Dissídio Coletivo, proposto pela categoria dos servidores públicos do M.T.E, em face do Governo Federal, reafirmou a legalidade da greve dos servidores, que não obstante, deverão compensar os dias não trabalhados e recebidos. Em caso de recusa ou impossibilidade da compensação pelos trabalhadores, deverão ser descontados os dias parados, limitados a 10% da remuneração mensal. Afirmou o relator Ministro Hamilton Carvalhido, que o acordo com o Governo Federal foi cumprido apenas em parte, razão porque a greve foi considerada legal. Registrou o Ministro, porém, que o acordo não tem força vinculante, no sentido de obrigar o Estado a editar lei que o cumpra²¹.

A busca pela solução de conflito, ditada pelo poder judiciário, não se revela juridicamente possível, notadamente quando trata de matéria de natureza econômica em face das restrições de

²¹ Disponível em: < <http://www.asdert.org.br/index.cfm?op=not&nt=1325>. Editado pela ASDERT (Associação dos Servidores da SRTE no Rio Grande do Sul), a partir de matéria fornecida pela Coordenadoria de Editoria e Imprensa STJ, sob o título: Primeira Seção julga legal greve de servidores do Ministério do Trabalho. Acessado em 23 de setembro de 2010.

competência legislativa e às impostas à Administração pela Constituição, segundo Jorge Neto e Cavalcante (agravada pela ausência, no sistema de negociação, de mecanismo eficaz de obrigação de fazer – de negociar, de cumprir o acordado, de resolver o conflito, ainda que contrariando a vontade das partes).

Ficou claro como o sistema atual de negociação (a MNNP) carece de uma legislação mínima de suporte, de um instrumento legal que leve as partes a negociar, que dê eficácia jurídica aos instrumentos de formalização dos resultados da negociação coletiva e que ponha fim ao conflito, ainda que se valesse do instituto da arbitragem, como acontece em alguns países, como os Estados Unidos da América.

A seguir, estudaremos como o processo de regulamentação da matéria que trata da negociação coletiva está sendo construído dentro do nosso sistema jurídico e legislativo, sem desprezar todo o contexto político que o cerca, notadamente neste ano eleitoral.

7. Construção do processo regulatório do instituto da Negociação Coletiva no setor público

7.1. Ensaio e estudos desse processo regulatório na primeira gestão do Governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva

Já em 2003, com a atuação do Governo Federal na implementação de mecanismos com vistas a fortalecer a negociação coletiva de trabalho inclusive no setor público, fomentou-se o surgimento da proposta de Emenda Constitucional n. 129 de 2003, de autoria do Deputado Maurício Rands²² (2003 apud STOLL, 2006) cujo objetivo consistiu em alterar a redação do inciso VI do artigo 37 da Constituição Federal, estendendo o direito à negociação coletiva aos servidores públicos. Desde lá, já se contestava a tradição brasileira que negava esse direito de negociação ao servidor público, por contrariar a posição prevalecente no âmbito da Organização Internacional do Trabalho, afirmada na Convenção 151, não ratificada, ainda, pelo Brasil.

²² RANDS, Maurício et al. Proposta de Emenda à Constituição n. 129, de 2003. Apud STOLL, Luciana, pg. 150

Apensou-se à Proposta de Emenda Constitucional, PEC n. 129/2003, a PEC de n. 251, de 2004, para o fim de reconhecer o direito ao reconhecimento do acordo coletivo de trabalho ao servidor público, no mesmo inciso VI do artigo 37 da Constituição Federal.

Com relação ao trâmite da PEC n. 129/2003, esta passou pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP) da Câmara dos Deputados em 2005. Em 2007 foi arquivada e logo desarquivada. Finalmente, em 2009 foi encaminhada ao Plenário. Então, o Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, decide criar uma Comissão Especial destinada a proferir parecer à Emenda Constitucional n. 129-A, de 2003, de autoria do Deputado Maurício Rands, sendo este, o último andamento²³.

O Secretário de Recursos Humanos do MPOG, Sérgio Eduardo A. Mendonça (2005), vislumbrando o consenso sobre a oportunidade de constitucionalizar a negociação coletiva de trabalho para o setor público, recomendou que se contemplasse na emenda constitucional e na legislação ordinária de suporte, alterações que contemplassem um conjunto de necessidades comuns às diversas experiências realizadas, como a redação de um ato normativo constitucional que autorizasse a aprovação de uma legislação mínima de negociação, o qual daria suporte imediato a todas as esferas políticas do Estado (Federal, Estadual e Municipal).

Essa lei deveria conter diretrizes básicas sustentada exclusivamente nos princípios e normas que regem a administração pública, cabendo as regulamentações legislativas específicas a critério de cada Estado ou Município. Deveria contemplar, ainda, soluções para a questão da eficácia jurídica dos instrumentos de formalização dos resultados da negociação coletiva, tudo com vistas a fortalecer o instituto da negociação coletiva para o setor público, completa Mendonça.

Bem observou Mendonça, a importância de ver incorporado os interesses difusos da sociedade nesse processo de negociação de forma a assegurar o apoio dos atores sociais e políticos, externos ao processo. Na sua concepção, se a negociação coletiva for vista como uma “ação entre amigos” que absorve recursos do orçamento público federal, comprometendo a alocação dos escassos recursos públicos em detrimento de outras políticas de forte alcance social, corre-se o risco de forte oposição ao sistema de negociação no setor público, razão porque se

²³ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=127102>. Acessado em 20 de setembro de 2010.

deve buscar um sistema estável de negociação e de fomento de acordos celebrados em mesa, imbuídos de compromissos claros e transparentes com a melhoria dos serviços públicos, prestados à população.

7.2. Ratificação da Convenção 151 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) que garante o direito de Negociação Coletiva aos servidores públicos

O governo brasileiro formalizou perante a Organização Internacional do Trabalho (OIT) no dia 15 de junho de 2010 a adesão do país à Convenção 151, norma internacional que garante a organização sindical aos servidores públicos e a atuação dos mesmos no processo de negociação coletiva. O ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Lupi, assumiu o compromisso em Genebra, Suíça, sede da OIT ²⁴.

A ratificação da Convenção 151 é resultado de um processo de luta das entidades sindicais do setor público e da CUT que combinou ações de mobilização, instalação de mesas de negociação, proposições no Congresso Nacional e fóruns de interlocução, com o governo federal.

E, mais importante, com o reconhecimento do direito à negociação com a absorção da Convenção 151, fecha-se uma lacuna na Constituição Federal de 1988, completando o tripé dos elementos essenciais para a solução de conflitos nas relações do trabalho, juntamente com o direito à greve e à organização sindical.

Ao possibilitar padrões democráticos de relações sindicais no setor público, estabelecer processos de negociação coletiva entre administração pública e entidades sindicais e assegurar os direitos essenciais ao pleno exercício da liberdade sindical aos trabalhadores do serviço público, a ratificação da Convenção 151 demonstra o potencial que tem, de romper com os resquícios do Estado autoritário e contribuir para a construção do Estado Democrático de Direito, definido pela Constituição Federal.

⁴⁰ Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/temas/trabalho/brasil-ratifica-convencao-151-e-garante-direito-de-greve-e-negociacao-coletiva-a-servidores-publicos>. Publicado em 16 de junho de 2010 pela Redação da Rede Brasil Atual. Acessado em 17 de setembro de 2010

Para o ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST) Mauricio Godinho, a adesão do Brasil à Convenção 151 representa um grande aperfeiçoamento da administração pública, pois "ao autorizar a negociação coletiva dos servidores, ela incentiva o processo de democratização do Estado, que é um dos grandes objetivos de nossa Constituição, o documento jurídico mais democrático de nossa história".

Na avaliação do presidente Nacional da CUT, Artur Henrique, a ratificação da Convenção 151 deve mudar o tratamento de governadores e prefeitos aos funcionários públicos. "A entrada em vigor da convenção será o marco de uma mudança na cultura política e administrativa do Brasil, na qual ainda prevalece, em muitos estados e municípios, a idéia de que governador ou prefeito têm poder absoluto e não devem satisfações ou atenção aos trabalhadores públicos, como se estes fossem meros serviçais de uma suposta grande eminência", afirma o dirigente da central sindical. A batalha agora é pela sua regulamentação pelo Congresso Nacional e para isso dispõe de 12 meses contado da ratificação, ainda ele.

Segundo o deputado Ricardo Berzoini (PT-SP), no Brasil há a dificuldade de se estabelecer um processo claro de negociação dos servidores de forma que a ratificação significa a adoção de medidas concretas de negociação por parte dos governos municipais, estaduais e federal ²⁵.

Aponta em seu artigo, Antônio Augusto de Queiroz, que em esforço convergente, os três poderes em conjunto com os três níveis de Governo, terão que buscar a regulamentação desses procedimentos de negociação. Deverão também observá-las nas datas-bases das diversas categorias da Administração Pública. Na esfera federal, a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento já vem discutindo com a bancada sindical, em Grupo de Trabalho (GT) instituído especialmente para isso em 2007, a regulamentação da negociação coletiva no setor público e uma nova legislação do direito de greve, tendo o secretário Duvanier o propósito de finalizar esse debate, ainda durante a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Segundo, ainda, o comentário de Antônio Augusto de Queiroz, quando ocorrer a incorporação, no nosso ordenamento jurídico, da Convenção 151, ter-se-á a institucionalização da negociação coletiva, o respeito à data-base, o reconhecimento das entidades representativas dos

²⁵ Disponível em: http://www.diap.org.br/index.php/artigos/5247convencao_151_0_direito_de_negociacao_no_servico_publico. Acessado em 25 de setembro de 2010.

servidores e a possibilidade de fixar normas e condições de trabalho, além de exigir o seu cumprimento. Quando a negociação envolver aumento ou reajuste salarial, os procedimentos deverão assegurar a remessa do que for pactuado, para apreciação do poder legislativo.

Ressalta, enfim, que a ratificação da convenção é um gigantesco passo na direção da liberdade, da independência e da autonomia sindical, cujos pressupostos são: a liberdade de organização, o direito de negociação e o direito de greve.

7.3. Institucionalização da Negociação Coletiva, Direitos Sindicais e Resolução de Conflitos no setor público, com vista à aplicação da Convenção 151 da OIT

Como esclareceu Pedro Armengol ²⁶, a partir das experiências positivas e negativas acumuladas na MNNP, foi criado em julho de 2007, no âmbito do Ministério do Planejamento, com as entidades sindicais que participaram desse processo desde 2003, que segundo ele, representa, efetivamente, a maioria dos trabalhadores do serviço público, o Grupo de Trabalho (GT) para tratar da institucionalização da negociação coletiva e das soluções de conflito no âmbito da Administração Pública Federal, o qual vem se reunindo para discutir, intensamente, o direito de greve, a institucionalização da negociação coletiva no serviço público e a liberação de servidores para o exercício do mandato classista, materializados em projetos de lei melhor descritos adiante.

Integra o GT a bancada sindical representada pelas seguintes entidades: CUT (Central Única dos Trabalhadores), CNTSS (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social), CONDSEF (Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal), FENAJUFE (Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do MPU), SINDIFISCO (Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil), UNACON (Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle), SINDIRECEITA (Sindicato Nacional da Carreira Auditoria da Receita Federal do Brasil), SINASEMPU (Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério Público da União), PROIFES (Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino), SINAIT (Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho) e

²⁶ Ofício da Bancada Sindical do GT de Negociação Coletiva, Direitos Sindicais e Resolução de Conflitos dirigida à Bancada do Governo, de 23 de agosto de 2010, em anexo B.

SINAGENCIAS (Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação), e a bancada governista, composta por membros do MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), tendo como maior articulador, o secretário de Recursos Humanos, Duvanier Paiva Ferreira.

Nas sucessivas reuniões do GT ocorridas ao longo de 2010, foram amplamente debatidas as cláusulas da minuta de proposição de Projeto de Lei, objetivando a institucionalização da negociação coletiva, direitos sindicais e resolução de conflitos, estabelecendo as diretrizes básicas da negociação coletiva dos servidores públicos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Debateu-se também a proposta de Projeto de Lei específica para os servidores do Poder Executivo, tratando da negociação coletiva, funcionamento da Mesa Nacional de Negociação Permanente e liberação de dirigentes sindicais.

Nesse interregno, suscitou-se um incidente, por parte das Centrais Sindicais: União Geral dos Trabalhadores (UGT), Força Sindical, Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB)), as quais não integram o GT e contestam, tanto a legitimidade dos interlocutores da bancada sindical como a da bancada do Governo, pela defesa de que o debate deva dar-se no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Nesse aspecto, o próprio Ministério do Trabalho também avocou para si, o exercício dessa atribuição, ao editar a Portaria n. 2.093, de 02 de setembro de 2010, por meio da qual fica instituído, no âmbito deste Ministério, o Grupo de Trabalho com vistas a realizar estudos e a elaborar proposta de legislação, que trate da Organização Sindical, da Negociação Coletiva e do Mandato Sindical no Setor Público.

A ação do M.T.E se fundamenta na ratificação da Convenção 151 da OIT, hoje o Decreto Legislativo 260/2010, que finalmente, reconhece os Servidores Públicos como Trabalhadores, no âmbito da legislação trabalhista brasileira.

Não obstante o incidente suscitado, as negociações do GT prosseguiram, deixando os interlocutores da bancada sindical claro que não tem nenhuma posição de “veto” à participação de nenhuma organização sindical que efetivamente represente os trabalhadores do serviço público nesta negociação de construção de proposição da negociação coletiva no setor público. Compreende, ao contrário, que a inclusão das demais Centrais Sindicais, além da CUT, neste

GT, como também das Entidades Sindicais Nacionais de Servidores Público independentes sem vinculação de filiação à nenhuma Central Sindical, será importante na construção desse processo.

Quanto ao “conflito de competência” na esfera governamental, a expectativa da bancada sindical é que seja resolvido o mais urgente possível pelo governo, visto que, a construção de proposições com o mesmo mérito em espaços diferentes de Governo, não contribuirá para a efetivação, de fato e de ato, para institucionalização desse processo. Mas, qualquer que seja o desdobramento desse “conflito de competência”, espera, a bancada sindical, que toda discussão acumulada por este GT, seja considerada, como também não se estabeleça nenhum veto às entidades que efetivamente vêm participando desse debate desde 2003.

Enquanto isso, as negociações do Grupo de Trabalho (GT) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) que discute a negociação coletiva, direitos sindicais e resolução de conflitos, estão se aproximando do fim. O GT, com as representações das duas bancadas, iria se reunir no dia 29 de setembro de 2010, ocasião em que se fecharia o acordo para a assinatura do projeto de lei a ser enviado à Casa Civil e ao Congresso Nacional ²⁷, fato incoerido pelos subseqüentes adiamentos atribuídos provalmente pelas demandas e incertezas da eleição presidencial.

A bancada sindical esteve, portanto, reunida com a bancada do governo, mais recentemente, no dia 14 de setembro de 2010, para tratar das últimas pendências e fechar a proposta de um Projeto de Lei para a instituição da negociação coletiva para o setor público das três esferas (federal, estadual e municipal), da democratização das relações de trabalho e da resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública direta, autárquica, ou fundacional, dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, como de fato ocorreu ²⁸.

Estima-se, contudo, que manifestações de toda ordem, quer sejam aquelas fomentadas pelos incidentes de argüição de ilegitimidade suscitados em face da atual bancada sindical como da bancada do Governo pelo MPOG, que integram o GT ou, segundo alerta a CONDSEF,

²⁷ A minuta do Termo de Acordo foi apresentada pelo MPOG, aguardando a sua formalização, consta do anexo C.

²⁸ Disponível em: <http://www.cutpe.com.br/conteudo/noticia_web_cut.php?cont=noticias&cod=4928>. Acessado em 26 de setembro de 2010.

da ala conservadora da política no Congresso, deverão tentar barrar emendas positivas aos trabalhadores.

Quanto à iniciativa do Ministério do Trabalho, segundo o artigo da CUT, Membros do GT já haviam se colocado contra aquela posição quando o secretário de recursos humanos do Planejamento, Duvanier Ferreira, informou que a questão já estava sendo resolvida e que, portanto, as discussões do GT, criado há três anos, têm total legitimidade para seguir ao Congresso Nacional, segundo constou do informativo da CUT de Pernambuco ²⁹.

7.4. Breve análise das cláusulas constantes da proposição do Projeto de Lei que dispõe sobre a democratização das relações de trabalho, o tratamento de conflitos e a negociação coletiva dos servidores públicos

Inicialmente segue-se a paráfrase do texto da proposição do projeto de lei³⁰ nos itens nos quais serão exarados os comentários:

Está plenamente assegurado o direito à negociação coletiva como instrumento de solução de conflitos nas relações de trabalho, e que se dará por meio de um sistema permanente de negociação, organizado nos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Esse sistema permanente será integrado por órgão moderador de conflitos nas relações de trabalho entre servidores públicos e Administração Pública.

A negociação coletiva se pautará nos princípios da boa fé, do reconhecimento das partes e do respeito mútuo. Deverá ser permanente, de forma a assegurar os princípios básicos da Administração Pública e da liberdade de associação sindical.

Tais sistemas de negociação têm a finalidade de oferecer mecanismos eficazes ao tratamento de conflitos, nas relações de trabalho, de definir procedimentos para a explicitação dos conflitos e de firmar compromissos, para implementação de instrumentos de trabalho que propiciem melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade.

As negociações se darão por meio das Mesas de Negociação, compostas por representantes da Administração Pública e das entidades sindicais representativas da categoria

²⁹ Disponível em: <http://www.cutpe.com.br/conteudo/noticia_web_cut.php?cont=noticias&cod=4928>. Acessado em 26 de setembro de 2010.

³⁰ Projeto de lei que dispõe sobre a democratização das relações de trabalho, tratamento de conflitos e negociação coletiva, última versão revisada pelo GT, de 14 de setembro de 2010, em anexo D.

interessada ou envolvida, cujos trabalhos serão acompanhados pelo Observatório das Relações de Trabalho do Serviço Público.

Os acordos oriundos da negociação coletiva, que deverão conter minimamente a abrangência, a aplicabilidade, os prazos e a vigência, serão publicados no Diário Oficial correspondente.

Os acordos firmados comprometem as partes ao cumprimento das providências, para sua efetivação e, ao zelo para sua manutenção.

Cabe ao titular do Poder (Presidente, Governador ou Prefeito), por delegação de competência, homologar ou aditar proposições apresentadas, pelo sistema de negociação permanente.

Quanto ao exercício do direito de greve, assegurado aos servidores públicos, há que se atender, pela entidade sindical e pela respectiva direção do órgão, as necessidades da sociedade, observado o juízo da proporcionalidade e da razoabilidade.

É defeso o exercício do direito de greve aos contingentes das forças policiais armadas.

O exercício da greve, será auto-regulamentada, pelas entidades sindicais representativas dos servidores públicos e acolhida pelo Observatório das Relações de Trabalho, no serviço público, além de que o projeto dessa auto-regulamentação deve ser aprovada em instância coletiva e representativa das entidades sindicais dos servidores públicos.

As faltas pelos dias parados serão objeto de negociação, a qualquer tempo.

Os Observatórios das Relações de Trabalho no Serviço Público, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de caráter tripartite, com representantes da sociedade civil na ordem de cinquenta por cento, gestores públicos na ordem de vinte e cinco por cento e representantes das entidades sindicais na ordem de vinte e cinco por cento, ficam instituídos com o objetivo de (1) atuar, como observador, instância consultiva e mediadora nos eventuais conflitos advindos das Mesas de Negociação Coletiva; (2) avaliar projetos de auto-regulamentação de greve com vistas ao acolhimento; (3) desenvolver pesquisas e estudos nas áreas das relações de trabalho no serviço público”.

Seguem-se os comentários:

Fica determinado que os sistemas de negociação permanente, neles se inserindo as Mesas de Negociação Permanente, por meio das quais se dá a solução de conflito e os Observatórios das Relações de Trabalho, que mediam eventuais conflitos, advindos da Mesa de Negociação Permanente, são os grandes responsáveis em oferecer mecanismos eficazes ao tratamento de conflitos nas relações de trabalho e definir procedimentos, para a explicitação de tais conflitos.

Ainda, no caso de auto-regulamentação da greve, realizada pelas entidades sindicais representativas dos servidores, ficam as mesmas aguardando o acolhimento por parte do Observatório.

Pairam algumas perguntas no tocante ao texto do projeto-de-lei, à luz das várias experiências de conflitos no setor público, e do estudo de caso - a Greve dos Servidores Públicos do M.T.E - como: (1) A recusa em negociar, de firmar acordos, ou o seu retardamento, podem ser coibidos? (2) Se positivo, por meio de quais mecanismos eficazes de tratamento de conflitos, nas relações de trabalho?

No caso da greve dos servidores do M.T.E, houve o descumprimento de acordo firmado pela não formação pelo MPOG de GT, para discussão de tema prometido, dentro de um cronograma determinado. E quando esse GT foi formado, por iniciativa do M.T.E. e deliberado o Aviso Ministerial n. 30, esse documento não foi referendado pelos representantes da bancada do Governo (SRH/MPOG), ou seja, houve, sem dúvida, uma ruptura nesse processo de negociação, que deflagrou em uma das mais duradouras e agonizantes greves do setor público, considerada legal pelo STJ. Mas, embora considerada legal, não é o que se deseja – uma greve infundável - pelas consequências maléficas que traz à classe trabalhadora, aos segmentos no entorno, e à sociedade.

Como desestimular, então, a inação indesejada? Haveria algum mecanismo que pudesse suprir eventual e conveniente inércia de qualquer das partes que se recusassem a negociar?

Em caso de impasse na negociação, e ficando o Observatório das Relações de Trabalho, que tem natureza tríplice, impotente para mediar o conflito, qual remédio seria aplicado? É importante ressaltar que, na redação original do Projeto-de-Lei, apresentada pela bancada do governo, propôs-se maiores poderes ao Observatório. Foi, todavia, combatida pela bancada sindical, que apresentou nova redação, limitando seus poderes.

A perpetuação da greve dos servidores do M.T.E. surgiu em decorrência desse impasse sem solução, o que levou à demanda da ação proposta perante o Superior Tribunal de Justiça, em Dissídio Coletivo, que também, não tinha competência para adentrar no mérito, visto que, o acordo não cumprido não tinha força vinculante no sentido de obrigar o Estado a editar lei que o cumprisse. Limitou-se a julgar a legalidade da greve nos termos específicos da Lei de Greve e a estabelecer regras mínimas de compensação dos dias não trabalhados e recebidos.

Uma vez celebrado o acordo, existente um pacto, referendado pelo Poder corresponde, não há dúvidas quanto a sua exigibilidade, ainda que por via judicial.

Por outro lado, quanto ao papel do Observatório de acolher a auto-regulamentação da greve dos servidores de determinada categoria, a não observância do veredicto dado pelo mesmo é motivo para considerar uma greve ilegal?

Necessário se faz evidenciar tais questionamentos, para se provocar uma reflexão nesse importante momento, quando está sendo editada uma norma em caráter inédito, que tratará dos mecanismos de negociação coletiva no setor público, em todas as esferas de governo (federal estadual e municipal). Seria, talvez, de grande relevância e extremamente oportuno, a criação de um organismo tripartite que equilibrasse as três vontades, do Estado, dos servidores públicos e da sociedade.

Mas, pelas alterações ao projeto de lei que se sucedeu, conclui-se que o Observatório terá um papel tímido de moderador, mediador e pesquisador das relações de trabalho e nada mais; função essa, inclusive, estimulada pela bancada sindical, talvez pelo temor de maior ingerência de forças estranhas ao seu singular cotidiano, de militância, na seara, arduamente conquistada, da negociação coletiva; ou talvez por duvidar de sua representatividade ou de sua necessária isenção.

Enquanto isso, relembremos os modelos de outros países, nos quais, em circunstâncias similares, vislumbraram a necessidade de se impor mecanismos eficazes, de fato, para a resolução de conflitos na negociação coletiva – compulsoriedade na negociação e compulsoriedade na resolução do conflito. Na sua impossibilidade, adota-se a prática de arbitramento, atente-se, por organismo distinto do poder judiciário, como é no caso da Argentina e dos E.U.A., por exemplo.

Citamos, também, o caso da Itália, que para garantir a autonomia diante das intervenções externas, maior transparência e ainda, isolar as negociações coletivas da arena política e

parlamentar, criou uma agência técnica autônoma para que representasse a administração pública, nas negociações nacionais com os servidores públicos. Esse poderia ser um bom exemplo a ser pensado e quiçá seguido pelo nosso país.

No Brasil, no âmbito do setor privado, na negativa de negociação, ou em caso de sua frustração, o caminho é a propositura de Dissídio Coletivo no Tribunal Regional do Trabalho, onde ocorre a última tentativa de conciliação, Na impossibilidade, ocorre o julgamento definitivo do litígio, pelo poder judiciário, inclusive valendo-se de arbitramento.

Pela forma como se conduz o referido Projeto de Lei, que nada mais é do que a externalização da intrínseca vontade das partes, o caminho para a efetiva solução de conflito convergirá, sim, para o Poder Judiciário - a exemplo do setor privado - embora não tenha este, ainda, competência material para tal.

CONCLUSÃO

Como exposto, e pelas referências bibliográficas e eletrônicas aqui citadas, que esgotaram sobremaneira o tema da internalização do processo de negociação coletiva no setor público, desafiando o vazio da lei, completou-se o tripé que traduz a democracia das relações de trabalho no setor público, consistente dos três direitos assegurados, da greve, da livre associação sindical e, por último, da negociação coletiva.

Vive-se o momento na qual se caminha, a largos passos, o processo de regulamentação desse instituto da negociação coletiva e do tratamento dos conflitos, sendo, também, a grande oportunidade de buscar introduzir no projeto de lei, que logo tramitará na Casa Civil, mecanismos realmente eficazes, para solucionar conflitos inerentes ao processo, para dar resposta aos mesmos problemas com que deparamos, na esfera privada: a recusa em negociar, o impasse na negociação, o descumprimento de negociado.

O recurso para a efetiva resolução de conflitos, na esfera privada, é o acesso ao poder judiciário, ou seja, aos Tribunais Regionais do Trabalho. Na esfera pública, está se criando um organismo tripartite que é o Observatório das Relações de Trabalho do Serviço Público, o qual poderia ser perfeito se exercesse o papel não só de mediador, mas também de instância superior

para deliberar compulsoriamente sobre a solução de conflitos, quando necessário. Mas, vê-se, que ao Observatório não é reservado esse papel. Muito pelo contrário, sua ação é tênue.

É imperativo, porém, se não quisermos que fatos como os denunciados pela greve dos servidores do M.T.E. se repitam e, até em nome da segurança jurídica do instituto da negociação coletiva no serviço público, que se crie uma instância superior para que as partes ou a parte prejudicada possa recorrer, em caso de impasse na negociação. Haverá circunstâncias em que se necessitará de um veredicto, mas quem terá legitimidade para pronunciá-lo? Lamentavelmente, a lei que está sendo formatada no GT pelas duas bancadas, não congrega a resposta necessária.

O projeto de lei como foi redigido, definitivamente, não favorece a criação desse mecanismo, simplesmente, porque os interlocutores não a buscaram e, tampouco tiveram ou têm interesse na ingerência de um poder estranho, ainda que tripartite, como o é o Observatório, na condução da negociação coletiva no setor público.

Só restará, no caso de impasse, o caminho do dissídio coletivo, perante o Superior Tribunal de Justiça ou até mesmo em face do Superior Tribunal Federal, cujo instituto, hoje, também carece de previsão legal, de tal forma que a intervenção do poder judiciário continuará, ainda, mitigada.

Sem a coragem necessária desses interlocutores, ou dos nossos legisladores, para quebrar paradigmas, abandonar a cultura do corporativismo sindical, do clientelismo e da barganha política, para se criar um mecanismo realmente capaz de solucionar, ainda que compulsoriamente, toda a sorte de impasses, é certo que o instituto da negociação, no setor público, continuará fadado a desgastes indesejáveis, com greves intermináveis, sem resultados minimamente satisfatórios.

Temos bons modelos que deram certo, na Argentina, E.U.A. e Itália, lembrando que o governo italiano zelou pela isenção e autonomia da ala governista no processo da negociação. Tais exemplos merecem ser cuidadosamente estudados, podendo servir de inspiração e aspiração para o caso Brasil.

Não se pauta com demérito o projeto de lei que está sendo finalizado, que trata, com propriedade, da democratização das relações de trabalho, do tratamento de conflitos e das negociações coletivas no setor público, e que logo deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional, onde, provavelmente, sofrerá várias intervenções. Esse processo regulatório legitimará todo o processo de negociação, inclusive dentro das estruturas dos sistemas de negociação

permanente já existentes e que serão, seguramente, aprimorados. Ocorre que, tão somente o reconhecimento desse direito não é o suficiente para estancar a sangria provocada pelas relações negociais conflituosas e sem solução, em curto prazo.

Creemos que os interlocutores e os legisladores podem caminhar mais além sim, serem mais ousados sim, na regulamentação dessa norma inédita e tão aguardada, que trata da democracia nas relações de trabalho, dos conflitos e da negociação coletiva, no setor público.

Como, certamente, novas proposições para alterações ao projeto de lei virão, antes mesmo de seguir para o Congresso Nacional e durante toda a sua tramitação na Casa Civil, mesmo porque, segundo diretor da CUT e da CONDSEF, Pedro Armengol, “esse é apenas o primeiro passo de um processo que se terá de acompanhar de forma organizada”³¹, resta-nos torcer para que alguns desses articuladores, ainda que, minimamente, pactuem com o entendimento aqui exposto e militem, corajosamente, nesse sentido.

A expectativa otimista no futuro está inserida na crença e na razão de servirmos nosso país, com mais patriotismo e menos partidarismo.

³¹ Disponível em: <<http://www.adufc.org.br/arquivos/File/GrupoTrabalho.pdf>>

REFERÊNCIAS

DEMARI, Melissa. **A possibilidade da negociação coletiva entre servidores públicos e o Estado**. Teresina: Jus Navigandi, 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12289>>. Acessado em: 12 de julho de 2010.

JORGE NETO, Francisco Ferreira; Cavalcante, Jouberto de Quadros Pessoa. **Dissídio Coletivo de Trabalho no Setor Público**. Disponível em : <http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/default.asp?action=doutrina&coddou=1526>. Acessado em 25 de setembro de 2010.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **A greve do servidor público civil e os direitos humanos**. Teresina: Jus Navigandi, 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2612>>. Acessado em: 24 de agosto de 2010.

LOGUÉRCIO, José Eymard. **O STF e a greve do servidor público. 2007**. Disponível em: <<http://www.app.com.br/portalapp/uploads/publicacoes/ATT00081.pdf>>. Acessado em 02 de setembro de 2010.

MENDONÇA, Sérgio Eduardo A. **A experiência recente da negociação coletiva na administração pública no Brasil**. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0051503.pdf>>. Acessado em 16 de setembro de 2010.

MORAES, Michelle Patrick Fonseca. **A negociação coletiva de servidor público civil no regime da Constituição Federal de 1988: a curiosa e recente experiência dos controladores de tráfego aéreo**. Teresina: Jus Navigandi, 2006. Disponível em: <<http://jus2uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9331>> Acessado em 31 de agosto de 2010.

PAES, Arnaldo Bóson. **Negociação Coletiva na Administração Pública. Integração no conteúdo essencial da liberdade sindical dos servidores públicos civis**. 4 fls. Tese (Associado da AMATRA XXII. Mestre (UFC/CE e UCLM/Espanha) e Doutorando em Direito (UCLM/Espanha e PUC/SP) – sem data. Disponível em: <<http://www.conamat.com.br/conamat/teses/24032010183049.doc>>. Acessado em 13 de agosto de 2010.

STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público**. 2006. 181 f..Dissertação.(Mestrado) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Franca, 2006. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/posdireito/Luciana %20Stoll.pdf>>. Acessado em 23 de julho de 2010.

GLOSSÁRIO

ADIN – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade

ARAN - *Agencia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni*

ATE - *Asociación de Trabajadores del Estado*

CCP – Coordenação de Comissões Permanentes

C.F. – Constituição Federal

CGTB - Central Geral dos Trabalhadores do Brasil

C.L.T. – Consolidação das Leis do Trabalho

CNTSS - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social

CONDSEF – Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal

CoPAR - *Comision Permanente de Aplicación y relaciones Laborales*

CTB - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-econômicos

FASUBRA - Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras

FENAJUFE - Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do MPU

FENASPS – Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social

FSIF - *Federal Services Impasses Panel*

IAMSPE – Instituto de Assistência Médica dos Servidores Públicos Estaduais

OIT – Organização Internacional do Trabalho

SINP – Sistema de Negociação Permanente

GT – Grupo de Trabalho
M.T.E – Ministério do Trabalho e Emprego
MNNP – Mesa Nacional de Negociação Permanente
M.P.O.G – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
M.T.E – Ministério do Trabalho e Emprego
NCST - Nova Central Sindical dos Trabalhadores
NTEU - *National Treasury Employees*
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PROIFES - Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino
PT-SP – Partido dos Trabalhadores - São Paulo
STJ – Superior Tribunal de Justiça
SINAGENCIAS - Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação
SINAIT - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho
SINASEMPU - Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério Público da União
SINASEMPU - Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério Público da SINDIFISCO -
Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
SINDIRECEITA - Sindicato Nacional da Carreira Auditoria da Receita Federal
SINDSEF – Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal
TST – Tribunal Superior do Trabalho
UPCN - *Unión del Personal Civil de la Nación*
UNACON - Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle

APÊNDICE

Entrevista concedida por Pedro Armengol (por email e telefone-transcrito) - diretor da CONDSEF e da CUT.

ANEXOS

ANEXO A – Entrevista concedida por Tânia Maria Martins Guimarães Leão Freitas (por email – assessora jurídica da CONDSEF).

ANEXO B - Ofício da Bancada Sindical do GT de Negociação Coletiva, Direitos Sindicais e Resolução de Conflitos dirigida à Bancada do Governo, de 23 de agosto de 2010.

ANEXO C - Termo de Acordo resultante das negociações entre o Governo Federal e as entidades representativas dos servidores públicos.

ANEXO D - Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre a democratização das relações de trabalho, o tratamento de conflitos, e da negociação coletiva no setor público (versão mais recente), versão datada de 14 de setembro de 2010.