

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

ROBERTO ANTONIO GAMBINE MOREIRA

O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA
NA SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS DO MPOG:
DEMOCRATIZAÇÃO E COMPROMISSO COM A SOCIEDADE

Porto Alegre

2010

ROBERTO ANTONIO GAMBINE MOREIRA

O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA SECRETARIA DE RECURSOS
HUMANOS DO MPOG: DEMOCRATIZAÇÃO E COMPROMISSO COM A SOCIEDADE

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

Orientadora: Profa. Dra. MARIANA BALDI

Porto Alegre

2010

ROBERTO ANTONIO GAMBINE MOREIRA

O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA SECRETARIA DE RECURSOS
HUMANOS DO MPOG: DEMOCRATIZAÇÃO E COMPROMISSO COM A SOCIEDADE

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

Aprovado em 2 de dezembro de 2010

BANCA EXAMINADORA:

Prof. MARIANA BALDI

Prof. FERNANDO DIAS LOPES

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a duas pessoas muito importantes na minha vida e que se foram durante o período do curso e de sua conclusão: minha mãe Maria Simões Moreira e meu irmão Mário Luiz Gambine Moreira

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha esposa Íris e a meu filho Roberto pelo apoio incansável em todas as horas, pela dedicação permanente e especial, que me permitiram encontrar ânimo e disposição nos momentos mais difíceis que vivi ao longo desse trabalho e que fizeram que eu chegasse até aqui.

Agradeço, também, a Carla Bottega pelas orientações, preocupações, críticas e observações que garantiram a construção – forma e conteúdo – do presente trabalho.

Estou grato, ainda, aos meus amigos Luiz Afonso Henriques Mariz pela confiança e Edarme da Silva Ramos pelo estímulo acadêmico.

Não posso esquecer, ainda, do Tadeu e do Pedro que me socorreram quando minha máquina deu pane e pensei que tivesse perdido todo o trabalho.

Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer a Dona Bernadette, a Gil, a Marizete, a Ana Lúcia, ao Leno, a Lúcia, a Rose, a Débora, a Vânia, a Laurídes, ao Fábio e a Xana amigas e amigos da Universidade e que contribuíram, cada um do seu jeito para que eu pudesse apresentar este trabalho.

*“A história de todas as sociedades que existiram até nossos dias
tem sido a história das lutas de classes”
(Karl Marx e Friedrich Engels 1848)*

RESUMO

Os conflitos gerados pelas relações de trabalho não são exclusivos ao ambiente de trabalhadores e patrões na iniciativa privada, Eles acontecem também no Serviço Público e devem ser enfrentados na busca de soluções. No Brasil, a Constituição de 1988 expressou o movimento da sociedade brasileira pela democracia e pela cidadania, em oposição ao regime militar instalado no país em 1964. Para os servidores públicos sua promulgação tornou possível a conquista do direito à liberdade e organização sindical e ao direito de greve, porém não apontou os caminhos para a negociação coletiva como instrumento de superação dos conflitos nas relações de trabalho na Administração Pública. Só em 2003, com o Governo Lula, foi iniciado um processo inovador nas relações de trabalho no serviço público federal com a instalação da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP). O presente trabalho irá levantar o que foi conquistado no Brasil, a partir da instalação da MNNP na Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento. São analisados a premissas propostas pelo Governo Federal, os resultados concretos alcançados com a negociação na Mesa e a avaliação dos envolvidos nesse processo, que vai desde representantes do Governo Federal, da Administração Federal, passando pela representação do Movimento Sindical dos servidores e chegando a base da categoria, concluindo com indicações para o futuro dessa experiência. Conduto o processo de negociação coletiva no serviço público é uma realidade internacional e pode ser avaliada pela experiência de países da América Latina, América do Norte e Europa, com diferentes manifestações e formas de organização. As experiências relacionadas no presente trabalho mostram, também, a riqueza desses processos, suas identidades e diferenças frente ao desenvolvimento histórico e político de cada Nação.

Palavras-chave: Negociação Coletiva; Mesa Nacional de Negociação Permanente; Movimento Sindical; Servidores Públicos na Base

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Acordos entre Governo Federal e Entidades Sindicais 2003/2008.....	p. 26
Figura 2 – Acordos versus número de servidores beneficiados.....	p. 26
Figura 3 – Impacto financeiro versus acordos assinados.....	p. 27

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Despesas de pessoal versus % PIB.....p. 27

SUMÁRIO

1. Introdução.....	11-15
2. Quadro Teórico.....	15-60
2.1 Negociação coletiva, governo e servidores.....	p. 15
2.2 A experiência histórica das relações de trabalho e o processo de negociação.....	p. 16
2.3 Negociação coletiva e indisponibilidade dos bens públicos.....	p. 18
2.4 O Brasil e a Mesa Nacional de Negociação Permanente.....	p. 19
2.4.1 A vitória de Lula e a mudança nas relações de trabalho no serviço público.....	p. 22
2.4.2 As relações de trabalho na Administração Pública Federal: democratização e conflitos.....	p. 24
2.4.3 Administração Pública Federal e Carreira no Serviço Público.....	p. 29
2.5 Experiências internacionais de negociação no serviço público.....	p. 30
2.5.1 Argentina.....	p. 31
2.5.2 Chile.....	p. 35
2.5.3 México.....	p. 36
2.5.4 Estados Unidos.....	p. 39
2.5.5 Canadá.....	p. 43
2.5.6 Inglaterra.....	p. 46
2.5.7 Alemanha.....	p. 48
2.5.8 França.....	p. 52
2.5.9 Itália.....	p. 55
3. Procedimentos Metodológicos.....	p. 61
4. Resultados.....	p. 62
5. Considerações Finais.....	p. 65
6. Referências bibliográficas	
7. Anexo I – Questionário	

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 expressou o movimento da sociedade brasileira pela democracia e pela cidadania, em oposição ao regime militar instalado no país em 1964.

Foi resultado da luta de diversos setores, mas que ganhou dimensão a partir do final dos anos 70 com o crescimento do movimento estudantil e com as greves operárias do ABC paulista, que impulsionou as lutas mais gerais pela anistia ampla, geral e irrestrita e pela convocação da Assembléia Nacional Constituinte.

A Constituição Cidadã trouxe avanços sociais significativos para a sociedade brasileira, e em seus capítulos e artigos estão gravadas para a história do país as garantias dos direitos e das salvaguardas sociais. O processo político de construção e definição da Constituição de 88 significou para o país o estabelecimento de um novo ordenamento jurídico-institucional, direcionado para a defesa da cidadania e na direção do desenvolvimento social da nação.

Nesse quadro, podem ser destacadas as garantias expressas no artigo 5º e no artigo 7º da Constituição Federal:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, [...]

[...] dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais – como o princípio da irredutibilidade dos salários, a definição da jornada de trabalho, o repouso remunerado, as férias e licenças, e no artigo 114º as competências da Justiça do Trabalho frente às situações de conflito nas relações de trabalho. (BRASIL, 1988)

Na Administração Pública a Constituição de 1988 definiu a exigência do estabelecimento de regime jurídico único e plano de carreira para os servidores da administração direta, autarquias e fundações públicas, organizando os servidores no formato de um estatuto próprio. Para os servidores públicos sua promulgação tornou possível a conquista do direito à liberdade e organização sindical e ao direito de greve.

Essa nova realidade jurídico-institucional elevou a outro patamar as relações dos trabalhadores – públicos e privados – ao nível em que a negociação coletiva passou a ser uma necessidade e uma realidade na resolução dos conflitos inerentes a relação entre empregadores e empregados.

Todavia, uma parte imprescindível deste tripé – a negociação coletiva – só recentemente alcançou o patamar de instrumento institucional efetivo para mediar a relação e os conflitos entre governo e servidores, com a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente, no Governo Lula.

Nesse período que vai de 1988 até 2003, a ausência desses instrumentos não anulou os conflitos inerentes às relações de trabalho. Pelo contrário, a falta de mecanismos que permitissem a possibilidade de apresentação de reivindicações e instalação de processos de negociação, levou os servidores, através de suas organizações sindicais, ao uso sistemático da greve com forma de romper o isolamento e pautar suas proposições no sentido da abertura de canais efetivos de negociação.

Os dois governos que antecederam aos atuais mandatos do Presidente Lula (1995/1998 e 1999/2002), que tiveram a frente o Presidente Fernando Henrique Cardoso, notabilizaram-se pela introdução no cenário político-institucional brasileiro do conceito de Estado Mínimo (DUVANIER, IDEL e CHARLES, 2008, p. 2).

Esse período é marcado pelo enfrentamento com o movimento organizado dos servidores, contraditoriamente ao que prevê a diretriz constitucional para o tratamento aos conflitos nas relações de trabalho no serviço público, e vai de encontro aos princípios democráticos e de cidadania ali inscritos.

A lógica consistia em impor derrotas à categoria dos servidores, utilizando-se dos instrumentos administrativos que viabilizassem a repressão, como demissões, descontos de dias parados e até o expediente de multas aos sindicatos.

Se por um lado reprimiu o movimento sindical do funcionalismo, por outro criou o sentimento de profundo desinteresse na máquina pública e contribuiu para aprofundar o desmonte do aparelho estatal. (DUVANIER, IDEL e CHARLES, 2008, p. 2).

É possível constatar que, nesse período, a Administração Pública foi marcada pela paralisação de diversos setores do serviço público; resultado de uma política de, praticamente, nenhuma concessão negociada, e que levou a significativa diminuição salarial, a perda de direitos e a redução de benefícios. Para os servidores não houve alternativa, a não ser lançar mão do recurso da greve, até e, principalmente nesse período, para forçar o governo a abrir

canais de negociação. A resposta, infelizmente, foi a intransigência e a aposta no desgaste político e social do movimento sindical dos servidores e, também, a demonstração do reduzido apreço pelo papel no serviço público na condução das políticas públicas e no desenvolvimento nacional.

Como ilustração é bom lembrar que foi só em 2001 que os servidores das universidades (docentes e técnicos administrativos) obtiveram conquistas significativas do governo federal – já combalido pelos apagões e mostrando sinais da exaustão de sua política – após vigorosa e longa greve que enfrentou até corte de ponto, suspensão de pagamento e tentativa de desvincular as folhas dos ativos e dos inativos. A consequência dessa política de gestão foi à queda da qualidade dos serviços esperados e prestados à sociedade; o rebaixamento da auto-estima do servidor; a desorganização dos postos de trabalho; o desestímulo ao desenvolvimento e a qualificação e o desgaste da figura do servidor e do serviço público junto à população, com prejuízos econômicos e sociais consideráveis para todo o país, com destaque para, pelo menos, os seguintes efeitos:

- a) Suspensão de direitos;
- b) Paralisação da concessão de benefícios e da realização de serviços sociais;
- c) Dificuldade e impedimento na execução orçamentária;
- d) Danos – às vezes irreversíveis – produzidos diretamente em razão de movimento de greve;
- e) Necessidade de utilização de expedientes extraordinários, como o de contratações de mão de obra, para fazer frente às paralisações;
- f) Restrições às atividades alfandegárias e de comércio exterior;
- g) Perda de aulas e comprometimento de pesquisas e;
- h) Quebra de prazos processuais, entre outros.

O presente trabalho pretende demonstrar a importância da efetivação da Mesa Permanente de Negociação Coletiva, como mecanismo da manifestação dos conflitos inerentes às relações de trabalho na esfera pública e como espaço para sua superação e na construção de consensos.

[...] talvez seja a única maneira de compatibilizar o exercício do direito de greve com as demais garantias constitucionais asseguradas aos cidadãos (que dependem da prestação regular e contínua dos serviços estatais), de modo a

respeitar as liberdades sindicais respaldando-as pelos princípios orientadores da administração pública. (DUVANIER, IDEL e CHARLES, 2008, p. 8).

Nessa direção é necessário que tenhamos a oportunidade de estabelecer instrumentos legalmente definidos e legitimamente reconhecidos por governo, servidores e pela sociedade, para que a experiência recente de negociação no governo federal não venha a se perder com as mudanças eleitorais ou de conjuntura.

A produção acadêmica sobre o tema contribuirá efetivamente para a instituição de uma cultura negocial no âmbito do serviço público, afinada com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Por essa razão nos perguntamos: quais os avanços e entraves da mesa de negociação coletiva, nos últimos cinco anos, na Secretaria de Recursos Humanos, para a superação de conflitos, aumento da efetividade e da qualidade dos serviços prestados à população?

Na tentativa de responder a esse questionamento o objetivo principal do presente trabalho é o de demonstrar os avanços do estabelecimento da Mesa Nacional de Negociação Coletiva para a Secretaria de Recursos Humanos nos últimos cinco anos.

Pretende, também, descrever o processo de Negociação Coletiva na Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento (MPOG) e seus impactos sobre os serviços prestados à população; conhecer o envolvimento das Entidades Centrais Representativas dos Servidores no processo de Negociação estabelecido com a SRH/MPOG; levantar possíveis modelos e instrumentos de negociação coletiva que sejam aplicáveis a Administração Pública Federal; analisar os avanços e entraves no período pesquisado.

Assim afirmamos a compreensão que a Constituição Brasileira consagrou o Estado Democrático de Direito em nosso país, numa concepção que se sustenta numa visão muito mais ampla do que o simples reconhecimento dos direitos dos seus cidadãos, mas, sobretudo na necessária, e imprescindível, participação e diálogo de cada sujeito e ator social.

Isso inclui, naturalmente, frisamos, dentro das linhas que delimitam a formação de um Estado Democrático, a relação que ele mantém para com aqueles que são a sua face externa, os servidores públicos, aos quais incumbe a prestação direta à população dos serviços, bens, garantia e promoção de direitos que dão consequência à sua própria existência (DUVANIER, IDEL e CHARLES, 2008, p.4)

Nesse sentido, este trabalho compõe-se de quadro teórico, onde são apresentadas as experiências de negociação coletiva no serviço público em diversos países e com a recente Mesa Nacional de Negociação Permanente do Governo Lula, confrontando com resultados obtidos, através de questionário aplicado, a partir de relatos colhidos junto aos representantes do Governo Federal, da Administração Pública, do Movimento Sindical e da base da categoria dos servidores federais. A intenção é de dimensionar a experiência brasileira, com seus avanços, recuos, erros e acertos entre o que formulou e o que efetivamente foi alcançado.

2. QUADRO TEÓRICO

2.1 NEGOCIAÇÃO COLETIVA, GOVERNO E SERVIDORES

Ainda que pareça evidente e essencial o estabelecimento de um processo legítimo e permanente de negociação coletiva na Administração Federal, existem argumentos, ainda que não haja nenhum trabalho que aborde a questão de forma explícita, que consideram ser imprópria e inadequada a adoção de processos que normatizem relações de trabalho no serviço público, contrapondo essa situação sobre a formulação de políticas públicas para a sociedade (CHEIBUB 2004, p. 11).

Ao se admitir a possibilidade de governo e sindicatos definirem questões que levem a alterações de remuneração, de benefícios ou quaisquer outras que envolvam ou resultem em despesas públicas, ocorrerá a contraposição dos princípios constitucionais da indisponibilidade dos bens públicos e da prevalência do interesse público sobre o privado, com o acesso privilegiado da representação sindical dos servidores sobre patamares de decisão que são do interesse de todos, uma vez que será quase impossível distinguir claramente o que é questão estritamente trabalhista e que não tenham conseqüências sobre o orçamento e as finanças públicas.

Somente com o estabelecimento de processos de consulta pública e de acesso ao conjunto dos cidadãos sobre os interesses em pauta é que será possível alcançar um nível de decisão que não corra o risco de confrontar os princípios constitucionais e a democracia, princípios esses onde estão assentadas as regras de conduta na administração pública. O dirigente público é responsável pelo poder delegado a ele pela sociedade ao conduzir a nação ou qualquer posto da Administração Pública, uma realidade que impõe limites aos benefícios e concessões que o Estado pode oferecer a seus servidores, e, ainda, sobre as contas que deve prestar aos órgãos externos de controle.

No entanto, a complexidade que o aparelho de Estado adquiriu impôs uma realidade com inúmeros níveis de decisão, com diferentes graus de influência política, de intervenção parlamentar ou da importância na estrutura, o que leva o processo de negociação a uma situação multidimensional, sob ação de diversos atores e com diferentes resultados. Ou seja, é possível avançar no campo da negociação e das soluções pactuadas, sem, necessariamente, infringir os limites da legalidade, da legitimidade e da autoridade.

Enfim, parece claro que o processo decisório de uma negociação coletiva no serviço público tem forte componente político, perpassando a máquina executiva, o parlamento, a sociedade civil, o movimento sindical e debate mais geral sobre o Estado que se tem e o Estado que se quer, fazendo com que esse processo exija muito mais dos envolvidos e da responsabilidade dos caminhos que serão traçados.

2.2 A EXPERIÊNCIA HISTÓRICA DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO

O capitalismo liberal – a partir da revolução industrial – trouxe uma radical mudança na vida das sociedades. Passou-se a viver num sistema regulado pelo mercado, direcionado pelas leis da oferta e da procura e introduziu nesse sistema dois elementos essenciais que, até então, não viviam sob a égide dessa lógica: a terra e o trabalho. O mecanismo do mercado passou a ser aplicável a eles. Passou-se a ter oferta e procura de terra e trabalho e, por consequência, preço para a compra da força de trabalho – o salário – e um preço para o uso da terra – a renda.

Um sistema que passou a controlar os recursos da natureza e a atividade cotidiana dos homens. Um contexto onde tudo passa a ter um preço – o trabalho, a terra, os bens – e o mercado é quem define os valores do que pode ser comprado ou vendido.

A economia liberal, essa primeira reação do homem perante a máquina, foi uma quebra violenta relativamente às condições que a precederam. Deu-se uma reação em cadeia - o que até então eram simples mercados isolados converteu-se num sistema auto-regulado de mercados. E com a nova economia surgiu uma nova sociedade (POLANYI 1944, p.1).

O trabalho antes desprezado por ser escravo, regulado por estatutos de mestres e artífices, por leis contra a indigência e a vagabundagem, alcança uma nova condição, a de ser livre: liberdade para vender ou empreender e de ser comprado como mercadoria.

O trabalho, agora assalariado, passa a estar subordinado e organizado sob as regras da divisão capitalista do trabalho e da produção.

Passa, então, a ocupar posição de centralidade na estrutura da sociedade capitalista, porque é através dele que se dá a sobrevivência e a integração do indivíduo na sociedade, uma necessidade e um dever. É com ele que a sociedade passa a produzir as mercadorias, bens e serviços necessários para seu funcionamento e dinamismo. É ele quem faz o patrão capitalista obter o lucro, a reprodução e a acumulação do capital. E é a partir dele que se configuram as relações de poder na sociedade.

O trabalho torna-se então alienado, vazio de sentido para o trabalhador, dado que o resultado de sua atividade passa a ser propriedade de outrem (TEIXEIRA e DE SOUZA, 1985, p.1)

O aparecimento da linha de montagem, no início do século passado, impôs profundas mudanças no processo de produção industrial e, por consequência, na organização do trabalho. É nesse cenário que surge o modelo de desenvolvimento “fordista”.

A produção industrial no modelo fordista adotou a racionalização taylorista na organização do trabalho e pela automação fixa da linha de montagem, o que multiplicou a produtividade do trabalho como jamais fora visto, proporcionando a produção em massa de bens padronizados, combinada com uma política salarial consistente, que permitia salários crescentes em decorrência dos ganhos de produtividade.

Como consequência, trouxe também, os conflitos inerentes as novas relações de trabalho na sociedade capitalista e a necessidade de se estabelecer mecanismos para enfrentá-los e alcançar acordos e consensos.

Surge aí a negociação coletiva, onde podemos considerar alguns aspectos que a distingue.

O primeiro é que a negociação se dá a partir de uma regulação conjunta das relações de trabalho que ocorrem entre trabalhadores e patrões, onde as partes reconhecem a legitimidade mútua de seus representantes e se auto-compõem, num processo legítimo e democrático e com resultado que representa a regulação conjugada dessas relações.

A segunda característica da negociação coletiva, e que é essencial na definição de sua lógica, é que uma negociação só pode ocorrer quando as partes envolvidas detêm poder e mecanismos de pressão sobre a outra. As formas mais conhecidas são a greve, por parte dos trabalhadores e o “lockout” do lado dos patrões.

A pressão como essencial ao sistema de contratação coletivo, é consequência de que a força de trabalho passa a ser, coletivamente, uma mercadoria igual a quaisquer outras que são compradas e vendidas no mercado. E o seu reconhecimento como expressão coletiva no mercado significa a admissão das organizações representativas dos trabalhadores, como parte do processo. Esse reconhecimento das organizações dos trabalhadores, para a legitimidade da negociação coletiva, fez surgir direitos e cidadania dos “típicos” dos trabalhadores: a liberdade e autonomia sindicais e o direito de greve.

2.3 NEGOCIAÇÃO COLETIVA E INDISPONIBILIDADE DOS BENS PÚBLICOS

Admitir a necessidade de que sejam estabelecidos canais efetivos e institucionais de negociação coletiva entre governos e seus funcionários não é assunto pacificado ou consensual. Não são poucos aqueles que duvidam da eficácia desse processo e que, também, divergem frontalmente de qualquer decisão nessa direção.

Qual o limite de concessão aceitável para um governo, ao atender as reivindicações de seus servidores?

Até que ponto a sociedade como um todo está disposta a arcar com aumento de impostos, como resultado do processo de negociação coletiva entre governo e servidores?

O que deve ser considerado como mais eficaz: a maior efetividade dos serviços prestados à população por servidores bem atendidos pelo governo/patrão ou redução de custos com a administração pública ao preço de servidores desinteressados, desestimulamos e mal pagos?

Recentemente, Mark Noonan, em artigo publicado no jornal “Nevada News and Views”, cobra firmemente um posicionamento do prefeito da cidade Las Vegas (Nevada/EUA), Oscar Goodman, durante processo de conflito entre empregados públicos e aquela municipalidade.

Era uma vez, quando os funcionários do nosso governo não eram sindicalizados. Isso mudou em 1962 quando o presidente Kennedy assinou a Ordem Executiva 10988, permitindo a esses trabalhadores o direito de se sindicalizar. Olhando agora, era tudo tão inocente. Apenas um meio pelo qual os trabalhadores podiam negociar coletivamente os salários, benefícios e condições de trabalho. [...] Enquanto eu e você temos que considerar o que é melhor para o Estado e o país como um todo, os sindicatos estão preocupados apenas com o que é melhor para si (NOONAN, p. 1, 2010).

A indisponibilidade dos bens públicos é princípio fundamental na organização dos Estados modernos e democráticos, o que coloca para os eleitos pelo povo a necessidade de delimitar de forma clara e legitimamente reconhecida pela sociedade, as concessões que acata num processo de negociação com os sindicatos dos servidores.

O processo de negociação que resulta em dúvidas, questionamentos, críticas e condenações por parte dos demais setores da população, joga por terra todo o processo que foi construído inicialmente com a organização dos trabalhadores, cria a desconfiança sobre os dirigentes públicos e compromete a tentativa de se estabelecer mecanismos mais efetivos na administração pública para todos.

Como guardiões do erário público, legisladores e membros do conselho local têm a obrigação de proteger os interesses dos contribuintes. Ao conceder poder de monopólio aos sindicatos sobre oferta de trabalho do governo, [...] põe os sindicatos em uma posição privilegiada para alcançar bens políticos sob a forma de salários altos e benefícios, que são muito maiores do que qualquer coisa comparável ao setor privado (DON BELLANTE, DENHOLM DAVID e IVAN G. OSÓRIO, p. 1, 2009).

Em direção oposta as considerações anteriores, as iniciativas do Governo Federal brasileiro tem se mostrado interessantes por várias razões: se por um lado teve o mérito de superar o período da experiência neoliberal, instituindo a Mesa Nacional de Negociação Permanente e chamando sindicatos e servidores ao debate de pontos que estavam represados na última década, o que permitiu a recomposição de matrizes salariais de diversas carreiras e a conquista de outros benefícios, por outro teve a serenidade de enfrentar divergências e conflitos quando o acordo não foi possível; dirigiu esse processo atento ao debate e as posições do Congresso Nacional e, por fim, e, não menos importante, sem se descuidar das preocupações relacionadas as finanças públicas, ao comprometimento do orçamento federal e dos mecanismos e instrumentos que sustentam a economia do país.

2.4 O BRASIL E A MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE

A partir desse momento será avaliada a experiência do Governo do Presidente Lula, a partir do texto: “A democratização das relações de trabalho: um novo olhar sobre a política de gestão de pessoas na Administração Pública Federal” do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que pretende refletir os principais pontos da Política de Recursos Humanos da Administração Pública Federal, e que serviu de referência para as discussões e

debates durante a Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal.

A negociação coletiva, no âmbito das relações de trabalho, manifesta-se como uma necessidade do processo de trabalho, onde empregadores e empregados, a partir de seus pontos de vista, confrontam suas posições com o objetivo de alcançar um ponto de equilíbrio ou acordo que norteie essa relação no futuro próximo. Na Administração Pública esse processo de negociação adquire características próprias, marcado pelas especificidades das condições políticas, econômicas e organizacionais que as diferenciam do setor privado.

Cheibub (2004, p. 9), destaca que as negociações no serviço público desenvolvem-se entre princípios posicionados em dois extremos: autoridade e contrato:

Quando prevalece o primeiro, há uma relação unilateral na qual os dirigentes políticos e administrativos determinam, por atos legais e legítimos que lhes são exclusivos, os termos das condições de trabalho. Quando prevalece o segundo, todas as condições são negociadas bilateralmente, nenhum dos atores tem ascendência política ou jurídica sobre o outro.

O processo de negociação caminhará, então, trilhando esta estrada entre autoridade e contrato, onde em cada conjuntura poderá haver a prevalência de um ou de outro e que se manifesta, inclusive, de forma diferenciada dentro de setores do governo ou mesmo em diferentes níveis e esferas do poder público.

Pela relevância que os serviços públicos assumem na materialização da cidadania as questões que envolvem a relação mantida entre o Estado e seus servidores afetam toda a sociedade, especialmente porque refletem seus resultados na qualidade e eficiência do que se dispõem à população, de modo que a pacificação destas relações não importa apenas ao Estado e aos sindicatos, mas também àqueles aos quais se destinam o seu mister de "persecução do interesse público". (DUVANIER, IDEL e CHARLES, 2008, p.4).

Reside nesta particularidade o primeiro ponto fundamental e essencial para entendermos as condições de negociação na administração pública: como o processo prevê a discussão e definição de situações que envolvem salários e condições de trabalho, cabe ao Governo estabelecer os limites entre seu papel de empregador e sua responsabilidade como dirigente público perante a sociedade. Administrar interesses nem sempre conciliáveis, como

a capacidade de pactuar e atender reivindicações dos servidores, sem perder sua condição de autoridade sobre a política econômica e monetária do país, e com a clareza do reflexo de suas decisões sobre os demais setores sociais.

Assim fica claro que o governo nunca abandonará completamente o recurso do princípio da autoridade no processo de negociação, manifestado principalmente quando as decisões do governo-empregador possam ser percebidas em contradição com objetivos e interesses nacionais. (CHEIBUB 2004, p. 10).

Os últimos 20 anos foram pródigos em nos apresentar exemplos significativos das realidades enfrentadas na Administração Pública Federal e sua relação com os servidores públicos. Podemos identificar e enumerar os conflitos do período pós Constituição de 88, acentuados na vigência neoliberal na condução do aparelho de Estado e as significativas mudanças na relação governo/servidores, com o estabelecimento da Mesa Nacional de Negociação Permanente.

Se no primeiro período foram incontáveis as greves e paralisações deflagradas, recentemente observamos avanços efetivos para o atendimento de reivindicações, com reestruturação de carreiras e resgate de benefícios trabalhistas, com a definição de acordos para a maior e melhor efetividade dos serviços prestados à população.

Nesse período, foram negociadas e reestruturadas mais de uma dezena de carreiras, com alterações que passaram por deliberações do Congresso Nacional, que atenderam, ainda que em parte, reivindicações que tinham ficado estacionadas por quase uma década.

Houve um aumento das ações governamentais públicas, em todas as esferas, e sobressaiu o papel do governo federal nessa direção. O cenário conquistado a partir da implementação dos espaços negociais permitiu que o governo federal pudesse desenvolver ações públicas voltadas para o desenvolvimento social, através de inúmeros programas onde podemos destacar: o Programa Bolsa Família; o Programa Mais Cultura, a Política de Desenvolvimento Produtivo, o Programa de Aceleração do Crescimento e Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (1) sem o risco de paralisações contínuas, que, nos anos 90, praticamente já figuravam no calendário nacional das categorias dos servidores, e que agora pôde contar com a ação efetiva dos servidores federais para a concretização das políticas que nortearam a atual gestão do governo federal.

A própria percepção da sociedade hoje sobre seus servidores públicos é diferente da que existia na década anterior, marcada pela figura dos marajás, do elefante na máquina pública e do servidor que só fazia greve.

A oportunidade que aparece é a da concretização de mecanismos institucionalizados para a negociação coletiva, que supere as conjunturas favoráveis e os governantes de plantão. Entender que o recurso ao uso da greve pelos trabalhadores, direito legal e legítimo, deve ser precedido do esgotamento do processo de discussão de posições e do estabelecimento da negociação coletiva como um mecanismo prévio, necessário e essencial na busca de soluções que possam ser pactuadas e, principalmente, com o compromisso de governantes e servidores de encontrar o melhor caminho na condução das relações de trabalho e na prestação dos serviços ao povo brasileiro.

Avançando ainda mais, é imprescindível que a experiência recente da Mesa Nacional de Negociação Permanente esteja disponível de forma clara para a população brasileira, para que qualquer cidadão possa identificar a importância desse processo na condução da administração, na melhoria dos serviços e na democratização das relações de trabalho e da própria sociedade.

2.4.1 A VITÓRIA DE LULA E A MUDANÇA NAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO

O ano de 2002 ficou marcado na história do país com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva para a Presidência da República. Depois de quatro tentativas frustradas o líder metalúrgico, que iniciou sua trajetória política no movimento sindical do ABC paulista, alcançou a vitória nas eleições desse ano, significando que o povo brasileiro decidiu eleger um dos seus para o posto mais elevado da Nação.

A vitória da esperança contra o medo, do desejo de mudança contra o conservadorismo, da vontade da maioria do povo por um novo cenário para a sociedade brasileira.

Foi uma vitória por um país melhor, uma vitória da sociedade brasileira e de suas instituições democráticas, que, além de trazer a alternância de projeto político, traz a exigência de um novo modelo de gestão pública e do papel do Estado, capaz de viabilizar a construção do Brasil como um País de Todos (MPOG, p. 9, 2009).

O governo Lula é eleito com o compromisso de estabelecer uma inflexão na condução da política vigente no país até então, marcada pela redução de investimentos públicos, privatização em setores de infra-estrutura e de empresas públicas, diminuição de recursos para a educação, para a ciência e a tecnologia, em políticas sociais, no encolhimento da máquina pública e num brutal arrocho salarial sobre seus servidores, entre outros exemplos que caracterizaram a experiência brasileira de Estado Mínimo.

Podemos considerar que esse processo expressou uma política de reconstrução do Estado brasileiro, com o compromisso de se utilizar os mecanismos e recursos disponíveis para o crescimento do Brasil, que viria marcar o primeiro mandato do presidente Lula pelo compromisso com uma agenda de desenvolvimento do país, sustentada na estabilização da economia e na luta contra a exclusão e a pobreza, em defesa da cidadania e da democracia. Iniciou-se no país um período de crescimento econômico e desenvolvimento sustentável, na direção da redução de desigualdades sociais.

Em 2006, Lula é reeleito presidente do Brasil e já apoiado no sucesso das iniciativas de seu primeiro mandato define as estratégias de seu segundo período de governo com a promoção da inclusão social e o investimento em infra-estrutura e educação, identificadas em três programas de governo: a Agenda Social; o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O sucesso dessas premissas não seria possível sem o fortalecimento da Administração Pública, o que fez com que o governo priorizasse os procedimentos relacionados à gestão pública, para dotar o Estado brasileiro da capacidade de promover as ações necessárias para uma sociedade democrática, justa e fraterna.

Assim, o Governo Federal se volta para os servidores federais, no sentido de promover ações importantes na gestão de pessoas, marcadas pelo processo de democratização das relações de trabalho; na reestruturação das carreiras e cargos; no resgate de benefícios, no desenvolvimento de políticas visando a saúde e a seguridade do servidor e, no âmbito dos instrumentos administrativos a gestão por competências, a gestão de desempenho e o aprimoramento de processos e sistemas.

Por isso, a SRH/MP pauta a sua atuação nas seguintes diretrizes estratégicas:

- instituir serviços públicos profissionalizados, responsáveis, eficientes, eficazes e democráticos;
- proporcionar aos servidores remunerações justas, observados os paradigmas de mercado;

- assegurar que o Governo Federal conte com força de trabalho qualificada e flexível, inclusive para lidar com novas tecnologias;
- favorecer o desenvolvimento de um ambiente de inovação e criatividade na Administração Pública Federal;
- consolidar o uso de indicadores objetivos de desempenho de servidores, equipes e órgãos ou entidades da Administração direta, indireta e fundacional;
- proporcionar o envolvimento dos servidores com os serviços públicos, com o seu comprometimento com resultados e o constante aprimoramento dos serviços prestados à sociedade brasileira;
- contribuir para a execução das políticas públicas com eficiência e eficácia e;
- planejar os impactos orçamentários e financeiros no curto, médio e longo prazos relacionados aos gastos com pessoal, preservando o equilíbrio fiscal (MPOG, p. 10, 2009)

Como maior expressão dessa nova política de democratização das relações de trabalho o governo instituiu o Sistema de Negociação Permanente, uma novidade na gestão federal, com a garantia de um espaço para o diálogo e a mediação de conflitos entre o governo e servidores, que decorreu no lançamento de novos paradigmas para administração pública, no caminho de uma cultura de negociação e na conquista de resultados concretos para os servidores, expressos na reestruturação de mais de uma dezena de carreira da Administração Federal e nas alterações das matrizes de remuneração.

Esse processo incluiu os servidores, através de suas entidades representativas, no processo de discussão e elaboração das propostas de alteração das carreiras, superando o debate estritamente técnico e apontando para as diretrizes estratégicas de interesse do país e das áreas em cada categoria de servidores atua. Esse processo permitiu, também, que se avançasse em relação a concepção que estava presente na administração federal, que considerava que algumas carreiras típicas de Estado, o que levou a criação de diferenças significativas entre diversas carreiras do serviço público federal, além de estimular focos de poder localizados em algumas categorias.

Outras alterações importantes aconteceram com a implantação de novos instrumentos de gestão para a administração pública federal, com a adoção de metodologias de avaliação, baseadas na gestão por desempenho; na gestão por competência como instrumento estratégico e no estímulo a qualificação e ao desenvolvimento dos servidores.

O governo federal estabeleceu, também, alterações significativas na política de seguridade com a instalação de um subsistema de atenção a saúde do servidor e a criação e ampliação do benefício da saúde suplementar.

O governo pretende, ainda, promover alterações nos sistemas de informação e de controle de pessoal, através do SIAPE, com o objetivo de aprimorar seus instrumentos de gestão da máquina pública.

A realização da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal é um marco rumo a essa estratégia, tendo por objetivo aprofundar as discussões e identificar novos desafios, ampliando o debate com todos os atores envolvidos na política de recursos humanos, a saber, gestores públicos, representantes dos servidores públicos e a sociedade civil organizada (MPOG, p. 13, 2009).

2.4.2 AS RELAÇÕES DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: DEMOCRATIZAÇÃO E CONFLITOS

A promulgação da Constituição em 1988 permitiu que os servidores públicos pudessem se organizar livremente em sindicatos, sem a intromissão governamental e estruturados e mantidos de acordo com o interesse e a decisão desses trabalhadores. Garantiu, também, o direito de greve, mas não previu a possibilidade da existência de negociação coletiva no serviço público brasileiro.

A conquista da liberdade e da autonomia da organização sindical garantiu aos servidores a possibilidade de avaliar, debater e interferir nos processos que determinam às relações e as condições de trabalho, dotando-os dos mecanismos de pressão e de luta, inerentes a organização sindical.

Além disso, o direito a associação sindical torna legítima a representação dos servidores no diálogo com a Administração Pública, um dos pilares fundamentais da negociação coletiva (MPOG, p. 14, 2009).

Assim, para se caminhar na democratização das relações de trabalho no serviço público, é essencial a existência de servidores organizados livremente e legitimamente representados, para que seja possível estabelecer os instrumentos de negociação coletiva,

direito dos trabalhadores reconhecido por pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela legislação brasileira¹.

É nesse quadro que se impõe a necessidade da negociação coletiva, como resultado do processo de democratização do país e para o tratamento dos conflitos nas relações de trabalho entre servidores e o Estado, com a intenção de se buscar as melhores alternativas e soluções para os momentos de confrontação, e, ainda, no atendimento das exigências atribuídas pela Constituição à Administração Pública brasileira.

A negociação coletiva é o espaço da mediação dos conflitos, estrategicamente posicionada entre o direito a liberdade sindical e o direito de greve, reconhecendo o primeiro, através de sindicatos e demandas, e servindo como alternativa ao segundo na busca de soluções antes da precipitação do conflito. A greve passa a ser, assim, a alternativa final num possível fracasso por saídas pactuadas e não o passo inicial para se apresentar uma pauta de reivindicações e evitando-se os prejuízos decorrentes dessa decisão para o conjunto da sociedade.

Desde 2003, o governo federal tem se primado pelo diálogo com os servidores, através de suas organizações e instituiu a Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), como o espaço destinado à apresentação das questões de interesse dos servidores e para que as divergências e diferenças de posição possam aí ser debatidas.

Já é possível se contabilizar os resultados desse recente processo de negociação, com compromissos firmados com as entidades representativas dos servidores públicos federais:

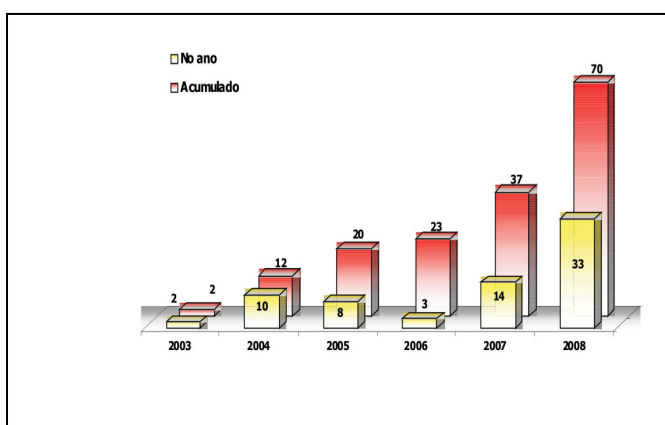


Gráfico 1: Acordos entre Governo Federal e Entidades dos Servidores – 2003/2008 (MPOG, p. 15, 2009)

¹ Convenção nº. 154, de 1981, da OIT, ratificada pelo Brasil em 1992, e art. 8º, VI, da Constituição de 1988, que estipula a obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.

Resultado das Negociações	
Acordos assinados	47
Servidores beneficiados	1,15 milhões

Gráfico 2: Acordos x servidores
(MPOG, p. 15, 2009)

Impacto financeiro anual	
2008	7,7 bilhões
2009	20,9 bilhões
2010	28,9 bilhões

Gráfico 3: Impacto orçamentário dos acordos firmados
(MPOG, p. 15, 2009)

As informações acima impressionam; em menos de cinco anos foram assinados 47 termos de compromisso, que envolveram mais de um milhão de servidores, com enorme repercussão para a administração pública federal. Foram reestruturadas carreiras e recompostas matrizes salariais e os impactos dessa negociação, até o final deste ano não representaram um descuido com a responsabilidade fiscal e as finanças públicas, como se observa no quadro abaixo:

Exercício	Despesas de Pessoal (R\$ milhões)	% PIB
1995	37.895,00	5,37
1996	40.900,90	4,85
1997	44.529,70	4,74
1998	47.946,60	4,90
1999	51.571,00	4,84
2000	58.240,70	4,94
2001	65.449,40	5,03
2002	75.029,00	5,08
2003	78.974,70	4,65

2004	89.431,50	4,61
2005	100.286,70	4,67
2006	115.011,90	4,95
2007	126.878,50	4,88
2008	144.483,70	5,00

Tabela 1: Despesas de pessoal x percentual do PIB
(MPOG, p. 16, 2009)

Os êxitos do presente processo de negociação coletiva na administração pública federal e o compromisso com um modelo que se consolide como experiência e prática do Estado Democrático e de Direito no Brasil, fez com que o governo federal, através da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento apresentasse proposta de projeto de lei ao Congresso Nacional para tratar e regulamentar a democratização e o tratamento de conflitos nas relações de trabalho entre servidores e Administração Pública, tendo, inclusive, sido aprovada na Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal, realizada em 2009.

A intenção governamental visa, ainda, ratificar pelo parlamento brasileiro as regras dispostas na Convenção nº 151 da OIT, que versa sobre o direito de sindicalização e das relações de trabalho na Administração Pública.

[...] referidas negociações, já instauradas na prática no âmbito da Administração Pública, são indispensáveis na formação do tripé fundamental do equilíbrio nas relações de trabalho: liberdade sindical – negociação coletiva – direito de greve [...] (MPOG, p. 16, 2009)

Fica claro que o atual governo do Brasil definiu que o diálogo é instrumento fundamental na gestão de pessoas, que alcança outras ações como as novas metodologias de avaliação de desempenho, estruturada a partir da pactuação de metas entre chefias e servidores, e com a criação da Ouvidoria do Servidor, em 2003, como canal de comunicação direta entre o servidor público e o órgão central do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC).

O portal que foi bem recebido pelos servidores, revela-se como espaço de expressão de opiniões, da visibilidade da política de pessoal do governo e na agilidade do atendimento das demandas da categoria.

Por fim, podemos afirmar que a política desenvolvida através da SRH/MPOG está comprometida com a “democratização das relações de trabalho, recomposição da força de trabalho com servidores públicos, estruturação de novos planos de carreiras e de cargos, valorização da capacitação e da avaliação de desempenho como instrumentos de desenvolvimento profissional, recuperação do sistema de mérito, e, ainda, pelo desenvolvimento de uma política de atenção à saúde do servidor público e pela utilização de instrumentos de tecnologia no sistema de gestão de pessoas” (MPOG, 2009).

A possibilidade de desenvolvimento dessa política é a garantia de sua constante evolução, com a conquista de novas soluções pactuadas, onde estejam envolvidos os dirigentes da administração pública, os servidores através de suas entidades representativas, com decisões com transparência e sob o olhar permanente da sociedade brasileira.

2.4.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E CARREIRA NO SERVIÇO PÚBLICO

Um aspecto importante desse processo de mudança e que se refletiu na experiência da MNRP, como pode ser verificado no item 4, foi a política para reestruturação das carreiras existentes na Administração Pública Federal.

Segundo dados do Ministério do Planejamento:

O quadro de pessoal do Poder Executivo Federal, que corresponde à Administração Pública Federal direta, suas autarquias e fundações, está organizado atualmente em 129 Carreiras, 22 Planos Especiais de Cargos, o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) e 5 cargos isolados, com alguns resquícios do Plano de Classificação de Cargos – PCC e do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE). Esse universo abrange cerca de 553.000 servidores ativos, 364.000 servidores aposentados e 249.000 instituidores de pensão. (MPOG, p. 18, 2009)

O Governo Federal ao abordar essa questão, através da Secretaria de Recursos Humanos do MPOG, entende que os desafios colocados para enfrentar o desenvolvimento das carreiras na Administração Federal não se restringem ao tamanho do quadro de pessoal, sua organização ou distribuição, mas, principalmente, na adoção de uma nova concepção que supere os rumos e os métodos que conduziram a Administração Federal historicamente.

Trata-se, na verdade, de uma nova forma de fazer a gestão de pessoas, cuja centralidade passa a ser a participação, a competência, o comprometimento

com os resultados, o diálogo e a democratização das relações de trabalho.
(MPOG, p. 18, 2009)

É nesse cenário e com essa diretriz que é impulsionada a gestão das carreiras e dos cargos, sustentada na transparência, na interlocução, na negociação e na cooperação, que proporcionou, a partir de um trabalho iniciado em 2003 pela SRH/MPOG, “[...] um diagnóstico sobre a forma de organização dos quadros de pessoal da Administração Pública Federal, que permitiu constatar que boa parte dos planos de carreiras e de cargos até então existentes tinham sido criados, estruturados e reestruturados sem uma diretriz ou modelo que lhes conferisse alguma organicidade, o que causou o aumento das disparidades no tratamento conferido aos servidores públicos.” (MPOG, p. 19, 2009)

Essa decisão refletiu-se desde o processo de recrutamento e seleção de novos servidores, com a realização regular de concursos públicos, ação de que não se tinha notícia há pelo menos 20 anos, e sua definição como forma única de acesso aos cargos da Administração Pública Federal, na preocupação de atender às necessidades de composição e recomposição dos quadros de pessoal, enfrentando a situação de trabalhadores temporários e terceirizados no Serviço Público.

E por fim “[...] em relação aos cargos, unidade básica das carreiras, faz-se necessário encontrar mecanismos que permitam que as descrições dos cargos já existentes possam ser atualizadas até o limite imposto pela Constituição, o que possibilitará a ampliação do escopo da racionalização das atribuições, com a fusão de cargos de mesma natureza.” (MPOG, p. 19, 2009)

Uma nova perspectiva também foi apontada nas formas de desenvolvimento na carreira, combinando a política nacional de capacitação e a obtenção das competências necessárias ao desempenho das atividades inerentes ao cargo, com a respectiva valorização a partir de instrumentos de progressão e promoção e modelos de avaliação de desempenho, que passam a ser inseparáveis dos cargos e da carreira.

Para dar tratos às demandas de remuneração, após o período de “arrocho” dos anos 90, o Governo Federal defende a simplificação das tabelas remuneratórias (com a incorporação de gratificações e vantagens); a mudança da base de cálculo das parcelas (com a eliminação das alterações do valor absoluto do vencimento básico, que influenciava outras parcelas de vencimentos) e a desvinculação entre remunerações de diferentes carreiras e cargos, fugindo assim – “para o bem e para o mal” – das reivindicações por reajustes anuais.

A mudança de rumo na gestão de pessoas reclama o estabelecimento negociado de diretrizes gerais para os planos de carreiras e de cargos, [...] Essa construção coletiva é um processo novo e de alto grau de complexidade, que exige o envolvimento dos gestores dos órgãos e entidades públicos, bem como dos representantes dos servidores e dos próprios representados. (MPOG, p. 20, 2009)

2.5 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE NEGOCIAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

Alguns países consagram, através de leis e regulamentações, as relações de trabalho no serviço público, buscando e adotando diferentes visões e soluções para os conflitos inerentes dessa relação, inclusive com o formato institucional para o devido tratamento da questão.

2.5.1 ARGENTINA

A República Argentina é o segundo maior país da América do Sul e é constituída como uma federação de 23 províncias e uma cidade autônoma, Buenos Aires, capital federal. Na Argentina as províncias são dotadas de autonomia, com a possibilidade de seguir diferentes soluções para regular as relações de trabalho no serviço público, autonomia essa que está limitada ao princípio da estabilidade dos servidores, estabelecida na Constituição do país.

As primeiras experiências de negociação coletiva datam da primeira metade dos anos 50 instituídas, por decreto, para o setor privado e para as empresas produtivas estatais e agências descentralizadas como a Aduana, a Dirección General Impositiva, a Lotería y la Administración Nacional de la Seguridad Social, sendo que até meados de 1980, as relações de trabalho da maioria dos servidores públicos eram regidas pelo Régimen Jurídico Básico de la Administración Pública, ato unilateral do governo, sem negociação coletiva ainda instituída.

Até meados de 1980, as relações de trabalho da maioria dos servidores públicos eram regidas pelo *Régimen Jurídico Básico de la Administración Pública*, ato unilateral do governo, e não havia negociação coletiva instituída. Em 1986, o país ratificou a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹². Nesse mesmo ano, como forma de aplicar as determinações da Convenção nº. 151 têm início freqüentes consultas com os representantes dos servidores públicos civis e os trabalhadores da educação e da saúde. (ZAIRO B. CHEIBUB, 2004, p. 16).

A ratificação da Convenção nº 151 da OIT não foi uma decisão que ficou no papel e de fato iniciou-se um processo de negociação coletiva, que foi instituído através de comissões de consulta. Por parte do governo os representantes eram os Ministérios da Economia e do Trabalho e, também, a Secretaria de la Función Pública. Os servidores foram representados pela Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) e da Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), que eram as únicas entidades sindicais legitimamente reconhecidas entre os empregados do poder executivo.

Essas consultas se atualizavam na forma de comissões, nas quais esses representantes tinham assento. Um exemplo é a *Comisión Participativa de Política Salarial y Condiciones de Empleo del Sector Público*. (ZAIRO B. CHEIBUB, 2004, p. 16).

Em decorrência desse processo a Argentina em 1988 ratificou a Convenção nº. 154 da OIT e, em 1992, aprovou a lei nº. 24.185 que estabeleceu a “Negociación Colectiva en el Sector Público”, que institui a negociação coletiva no âmbito do Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), que inclui todo pessoal da administração central, além de diversos órgãos descentralizados.

Segundo a lei, a negociação pode ser geral ou setorial, com uma comissão negociadora para cada caso, podendo-se negociar todas as questões pertinentes à relação de emprego, excluindo-se:

- (a) a estrutura orgânica da administração pública;
- (b) o princípio de direção do Estado;
- (c) o princípio de idoneidade como base do ingresso e da promoção na carreira administrativa e;
- (d) exige que os acordos referentes a temas de definição econômica estejam contemplados no orçamento, ou com a devida previsão de recursos para sua incorporação no próximo exercício.

A lei de Negociação Coletiva no Setor Público institucionalizou e formalizou um mecanismo efetivo de influência dos servidores públicos na determinação de suas condições de trabalho. (ZAIRO B. CHEIBUB, 2004, p. 17).

Apesar desse significativo avanço, o Estado Argentino não abriu mão de seu papel de soberania como última instância de decisão, num comportamento que varia da negociação ampla e paritária a subordinação de outros órgãos aos resultados de uma negociação, da qual não participaram num ilustrado exemplo de comportamento unilateral (BONIFÁCIO e FALIVENE, 2002, p. 41).

O primeiro acordo coletivo, por ato do Poder Executivo, entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 1999 com prazo até 31 de dezembro de 2000, mas que se manteve pelo princípio da “ultra atividade” – expediente que garante que sua vigência por ausência de renovação ou até nova substituição.

A lei de negociação coletiva determina, também, a conciliação obrigatória para os casos de conflitos e, para tanto, prevê um sistema de resolução dos conflitos através do “Convenio Coletivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional de 1999”.

O sistema está sustentado pela Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (COPAR), que é composta por três representantes titulares e três suplentes do Estado e dos sindicatos e 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 solução do poderá, por decisão de ambas as partes, ser direcionada aos mecanismos de mediação e/ou arbitragem livremente acordados por elas.

Havendo acordo, o resultado será formalizado e seu cumprimento é obrigatório. Em caso contrário, o processo de arbitragem é encaminhado ao Fuero Federal en lo Contencioso Administrativo.

As decisões da Comissão, quando por unanimidade, têm caráter vinculante.

O governo federal, no entanto, não perde seu poder decisório sobre os resultados do processo de negociação coletiva. Nas decisões da Comissão, o governo tem o poder de anulá-las se publicar ato administrativo do poder executivo contrário ao que foi acordado, dentro de um prazo de 30 dias. Naquelas outras de caráter econômico é exigida a intervenção prévia da Secretaria de Fazenda (Hacienda) que avalia e homologa, ou não, sobre a entrada em vigor da decisão tomada.

Os dois principais sindicatos do setor público que participam do SINAPA, são a Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), que congrega em seus quadros dois terços dos empregados da administração e está filiada a Confederación General del Trabajo (CGT), de postura mais moderada e com fortes ligações na política institucional da argentina. E temos,

ainda, a Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), que abrange a maior parte do restante dos empregados públicos e que está filiada a Central de Trabajadores Argentinos (CTA), conhecida por sua combatividade e militância. Os dois atuam nos níveis nacional, provincial e municipal.

Para os funcionários de empresas públicas e do sistema financeiro estatal, a representação é feita por sindicato de ramo de atuação e em conjunto com os trabalhadores do setor privado e, ainda, tem-se o sindicato do pessoal docente universitário e outras agremiações específicas de algumas agências do governo, tais como Personal Civil de las Fuerzas Armadas (PECIFA), Personal de la Dirección General Impositiva e Personal de la Administración Nacional de Aduanas.

Para os funcionários públicos do setor da educação predomina a Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) que tem em sua base 143 entidades, com sindicatos docentes de todas as competências educacionais do país. Para o setor da saúde a organização que se destaca é a Federación de Asociaciones de Trabajadores de la Sanidade Argentina (FATSA) que compreende os sindicatos em todos os níveis, tanto do setor público quanto do privado, e que filia trabalhadores independentemente de categoria, profissão ou grau.

Militares e policiais não têm direito a sindicalização e no serviço diplomático existe apenas uma associação sem características sindicais.

O avanço no processo de negociação coletiva no Serviço Público da Argentina produz resultados interessantes como a ausência de greves ilegais e serviços essenciais e restrições ao exercício da greve definidos por acordo, com normas que regulam as relações de trabalho com vigência e aplicação na prática.

Como assinalado, a Argentina não precisa de regras. O problema não é que essas não apliquem efetivamente as condições laborais à consequência da chamada informalidade. O problema é que, em período recente, o Estado falhou como ator. E a consequência foi que o acordo coletivo se restringiu à ultra-atividade ao não regulamentar a lei negociada no âmbito do primeiro acordo coletivo. Na administração central, o espaço de diálogo está legalmente institucionalizado e foi recentemente reutilizado na prática [...].(BONIFACIO E FALIVENE, 2002, p. 59)

O debate posto a partir da experiência argentina, e que pode ser avaliado de forma análoga ao Brasil, é saber se o Estado peca como ator no processo de negociação ou se seu

comportamento não pode ser compreendido como inerente à condição daquele que, no papel de empregador e negociador trabalhista, se encontra e tem de enfrentar as contradições e os dilemas entre as funções e papéis que, como Estado, tem o compromisso constitucional de desempenhar, fazendo com o que foi acertado e acordado com os servidores venha a ser descumprido, por contradição com as diretrizes centrais de política de governo.

2.5.2 CHILE

A República do Chile é mais um país da América do Sul onde observaremos as relações de trabalho no serviço público. O Chile está dividido em 15 regiões, 51 províncias e 346 comunas.

No Estado Chileno, existem diferenças legais que separam os trabalhadores do setor privado e de empresas estatais do conjunto dos servidores públicos, tendo os primeiros direitos coletivos muito mais amplos.

Conduto, desde o processo de redemocratização, com a política de “concertación”, na prática, as relações de trabalho entre esses setores tornaram-se muito semelhantes.

Na prática [...] – à margem da legislação vigente – as relações coletivas no setor público tendem a apresentar características semelhantes às existentes no setor privado (MORGADO VALENZUELA, 1998, p. 76).

Os servidores públicos chilenos não tem direito à sindicalização, a Constituição do país, de 1980, estabelece que organizar ou pertencer a um sindicato na esfera da administração do Estado é motivo de destituição da função pública.

No entanto, a Lei nº. 19.296 de 1994, que dispõe sobre “Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado” reconhece o direito dos trabalhadores da administração civil centralizada em formar associações, com livre filiação e sem autorização prévia, estando excluídos dessa lei às forças armadas e àquelas encarregadas da ordem e da segurança pública. As associações têm, assim, funções semelhantes aos sindicatos. O servidor só pode pertencer a uma associação, mesmo em razão do mesmo emprego, e cada associação deve estar filiada a uma associação de nível nacional de grau superior.

As associações lutam pela melhoria econômica e das condições de vida e trabalho de seus associados, os representam frente a planos, programas e outras ações governamentais, que possam afetar a vida de seus afiliados, tem, também, o papel de encaminhar às

autoridades competentes representações sobre o descumprimento de normas do Estatuto Administrativo e outras legislações que tratem dos direitos e deveres dos servidores e, ainda, o de representar os servidores em organismos e demais entidades.

A estrutura das associações é definida a partir da quantidade de afiliados, seus diretores têm permissão para cumprir funções fora do ambiente de trabalho, estão garantidas a estabilidade no cargo e local de trabalho até seis meses após o término das funções representativas, entre outras, que caracterizam o trabalho sindical. As associações podem ser nacionais, provinciais ou comunais, dependendo da sua constituição ou estrutura jurídica, e em 1996, havia 948 associações registradas para um total de aproximadamente 121 mil servidores públicos e municipais.

A negociação coletiva dos servidores públicos não é admitida em nenhuma instância legal: nem pela Constituição, pelo Estatuto Administrativo ou pela “Ley sobre Asociaciones de Servidores de la Administración Del Estado”, apesar das associações participarem freqüentemente de processos sobre condições de trabalho, como é possível deduzir pelas funções que a elas são designadas.

Com a redemocratização, desde 1990, iniciou-se um processo de “concertación” com setores trabalhistas, incluindo a “Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), uma das mais importantes centrais de associações.

Essa agremiação participa de negociações sobre aumento de remuneração e, também, sobre questões relacionadas à carreira administrativa e às políticas de capacitação. Em 2000, o governo chileno e essa associação firmaram um “Protocolo de Acuerdos sobre El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado”, quando se estabeleceu uma “Mesa de Trabajo Central” e mesas setoriais para “trabajar en conjunto y consensuadamente los lineamentos programas del proyecto de rediseño y reorganización del aparato del Estado y modernización de la gestión pública.”

Por fim, os servidores públicos chilenos, do Estado e das municipalidades, não tem o direito de greve previsto em sua Constituição, e aquele que dirija, promova ou participe de greve pode vir a perder o cargo público, o que, na prática, não tem impedido os trabalhadores a entrarem em greve, por conflitos gerados nas relações de trabalho no serviço público desse país.

2.5.3 MÉXICO

Os Estados Unidos Mexicanos, localizado ao sul da América do Norte, semelhante a Argentina, é um república federativa e composto por 32 estados. Os estados federativos no México são livres e soberanos sobre todas as normas, regras e assuntos relacionados ao seu regime de funcionamento.

Conduto, a Constituição Federal mexicana exige que os poderes estaduais, ao regular as relações no serviço público, estabeleçam legislações que estejam referenciadas e de acordo com seu artigo 123, artigo esse que, curiosamente, é composto de duas alíneas e que indicam para os estados a possibilidade de escolha entre cada uma:

- a) A primeira que pode ser considerada mais “liberal” e que é aplicada ao setor privado e;
- b) Uma segunda, mais específica para o setor público e que se mostra mais restritiva, sustentando decisões unilaterais do Estado mexicano (opção da maioria dos estados).

Já os municípios mexicanos adotam as leis determinadas pelas legislaturas estaduais.

O artigo 123 é da Constituição Mexicana de 1917 e é ele que regulamenta as relações de trabalho no país e que garante uma série de direitos aos trabalhadores.

Apesar de ser o marco constitucional que reconhece os direitos trabalhistas, desde a promulgação da Constituição, a aplicação desse artigo para os trabalhadores da Administração Pública sempre motivou um intenso debate no meio jurídico mexicano, e as forças políticas dominantes do país decidiram que sua aplicabilidade estaria restrita aos trabalhadores da iniciativa privada, ao longo da história desse país.

O exemplo mais claro dessa situação se deu em 1931 com a aprovação da *Ley Federal Del Trabajo* (LFT), em que os trabalhadores do Estado foram excluídos. Só em 1938, é que foi promulgado o *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado*, regulamentando as relações entre o Estado mexicano e seus empregados públicos.

É nesse estatuto que estão reconhecidos uma série de direitos, porém mais restritos do que os enunciados no artigo 123 da Constituição, quando estendidos aos trabalhadores do setor privado. Sindicalização e direito de greve para os trabalhadores públicos respeitam regras próprias, como a determinação de sindicato único e o uso do instrumento de greve condicionado a violação de direitos dos trabalhadores públicos por parte das autoridades

governamentais e que ser estar atestada por declaração do *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje* (TFCA), limitando a ação da greve unicamente ao cumprimento desses direitos.

Assim, a greve não pode ser utilizada para a conquista de melhores condições de trabalho e remuneração, pelos trabalhadores públicos mexicanos.

No entanto, isso não impede que as greves aconteçam por melhorias salariais, ainda que não haja nenhum registro que o TFCA tenha declarado que qualquer uma delas estivesse dentro da legalidade.

Em 1960 é aprovada uma emenda constitucional ao artigo 123, incluindo um artigo denominado “apartado B” que dispõe sobre os direitos dos trabalhadores da União e do governo do Distrito Federal e que viria a ser regulamentado em 1963 pela *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* (LFTSE).

A lei se baseia e reafirma o princípio da unilateralidade na relação do Estado com seus empregados, e determina que seja através de um ato administrativo dela a origem dessa relação, que se dá a partir de uma nomeação expedida pelo titular da “*dependencia*”, e não através de um contrato de trabalho. A LFTSE prevê dois tipos de regimes de trabalho: os trabalhadores de base e os de confiança. Os trabalhadores de confiança são aqueles que desempenham funções de direção, fiscalização, inspeção e vigilância, todas de caráter geral e não tem estabilidade. Para os empregados públicos de base a estabilidade é adquirida depois de processo de avaliação positiva, após seis meses de exercício da função, realizada pelo titular da “*dependencia*”. Os trabalhadores de confiança não têm estabilidade.

As forças armadas, de segurança e os bancários estão sob regime especial. Outras categorias como os trabalhadores dos órgãos federais descentralizados, das empresas estatais e das universidades são reguladas pela mesma legislação do setor privado.

Como a sindicalização se dá pela unicidade sindical e limitada a um sindicato por “*dependência*”, caberá ao TFCA, havendo mais de um grupo reivindicando, outorgar o direito a representação sindical aquele que demonstrar maior representatividade entre os trabalhadores públicos.

Mas essas não são as únicas restrições: os trabalhadores de confiança não podem formar sindicatos; uma vez filiado a um sindicato, o trabalhador não pode se desligar voluntariamente, só se for expulso; e, também, é proibida a reeleição dos dirigentes sindicais.

Acima dos sindicatos está a “*Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado*”, que não foi criada a partir dos sindicatos mas por legislação e detém monopólio absoluto de representação, porém os trabalhadores do Estado regidos pela LFTSE não podem

negociar contratos coletivos sobre condições de trabalho e remuneração. Segundo De Buen (1998, p.175): “A razão é óbvia: se o Estado funciona em termos de pressuposto, e o pressuposto é uma decisão unilateral que deve ser aprovada pela Câmara dos Deputados, não é possível considerar a possibilidades de que os trabalhadores, através de seus sindicatos, possam pactuar os salários cada vez que isto se faça necessário”⁶.

Aos trabalhadores a lei permite apenas que participem da discussão das condições gerais de trabalho e determina que o titular da “*dependencia*” leve em conta suas opiniões, mas o que for negociado não pode ter, em princípio, nenhum conteúdo econômico.

No entanto, na prática, acordos são construídos e quando isso ocorre, o titular da “*dependencia*” deverá consultar e contar com a aprovação prévia da “*Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)*”, sob risco do que foi acordado ser repellido por ela, que detém esse poder. Esses acordos são chamados de “convênios internos.

Isso faz parte do mecanismo eufemístico de nosso sistema burocrático que atua no mundo flexível da lei escrita e da sua aplicação. O efeito é que sobre a lei escrita predomina a realidade. Nada se faz para adaptar a lei à realidade. O que se traduz em uma violação importante e constante da lei em nome da paz pública (DE BUEN 1998, p.177).

Cabe ao TFCA arbitrar os conflitos de trabalho, tanto individuais, como coletivos, e que obedecem ao mesmo procedimento para sua resolução. O tribunal é composto de um magistrado indicado pelo Estado, um representante dos trabalhadores, indicado pela LFTSE e um nomeado pelos dois primeiros.

Suas decisões, a princípio, são inapeláveis, estando previsto, apenas, pedido de revisão para determinar se a lei foi interpretada corretamente e se o tribunal considerou de maneira adequada as provas, prerrogativa que é chamada de “*juicio de garantías o amparo*”.

Pode-se considerar que as relações de trabalho na administração pública mexicana são essencialmente determinadas por decisões unilaterais do governo ou por decisões de cortes administrativas. As leis que vigoram no país estão em vigor há décadas e não tiveram alterações significativas nos anos recentes, sinalizando o desinteresse do governo nessa área.

O Estado exerce considerável controle sobre o sindicalismo no setor público, não há liberdade de organização sindical e é sentida a ausência de uma organização nacional, autônoma, livre da interferência e controle do governo, que possa representar todos os sindicatos públicos.

2.5.4 ESTADOS UNIDOS

Os Estados Unidos, oficialmente Estados Unidos da América, são uma República Constitucional Federal composta por cinquenta estados e um distrito federal, Washington, capital do país.

A experiência americana nos mostra características bem distintas em relação aos países da América Latina.

Não existe qualquer legislação que regule as relações de trabalho no serviço público dos Estados Unidos ou mesmo um ato federal regulando essas relações nos estados e verificam-se várias limitações aos direitos dos trabalhadores e seus sindicatos.

Em 1962, por ordem do Presidente da República, foi estabelecido o direito aos servidores públicos, de formar e de se filiar, livremente, em sindicatos, permitindo, também a possibilidade de negociar acordos, porém limitada a política de pessoal e condições de trabalho. Ficou vedada qualquer negociação que envolvesse salários, benefícios ou qualquer assunto que tivesse conseqüências pecuniárias como: licenças anuais; aposentadorias; pensões; planos de saúde entre outros.

A soberania do Estado, assim como a falta de avaliações monetárias baseados no mercado tem sido os principais argumentos para que pontos relacionados aos servidores entrem em pautas de negociação, e temas como padrões de desempenho, terceirização, reduções na força de trabalho e praticamente todas as regras e regulamentos das agências, estão na ordem de políticas públicas, e, assim, excluídas de um processo de negociação coletiva, limitação que persiste até os dias de hoje.

Ainda em 1962, o governo americano aprovou o “Federal Salary Reform Act”, que estabeleceu o princípio da comparabilidade na definição dos salários da alta administração federal, o que significou a comparação dos salários dos empregados públicos aos trabalhadores do setor privado, quando no desempenho de atividades semelhantes, sendo, logo depois, estendido para todos os empregados manuais.

Em 1970, os servidores dos correios alcançaram o direito de negociar questões econômicas.

Nesse ano, também, o “Federal Pay Comparability Act” estabeleceu que o aumento comparável ao do setor privado fosse concedido todo ano aos empregados do governo federal. Determinou, ainda, que a decisão sobre reajustes salariais caberia ao Presidente da República, através de decreto, deliberação que antes era da competência do Congresso daquele país.

Para auxiliar a decisão do Presidente sobre a política de remuneração no serviço público foi instituído o “Pay Agent”, órgão composto pelos diretores do “Office of Personnel Management” e do “Office of Management and Budget” e pelo Ministro do Trabalho. O “Pay Agent” tem a competência de selecionar e nomear cinco representantes sindicais para comporem o Conselho Salarial dos Empregados Federais (Federal Employees Pay Council) com função consultiva. Cabe ao “Bureau of Statistics” levantar, através de pesquisa anual, as informações sobre salários no setor privado dando apoio técnico à decisão.

No processo de decisão o “Pay Agent” sugere o reajuste salarial ao Presidente, que entra imediatamente em vigor, caso seja acatada. Se a proposta sofrer alteração por parte do Presidente, esta tem que ser submetida ao Congresso Nacional. E, ainda, caso a proposta presidencial seja rejeitada em uma das duas casas legislativas, a indicação original do “Pay Agent” entra em vigor.

Conduto, o sistema de comparabilidade foi abandonado pro todos os presidentes americanos, inclusive o que o instituiu Richard Nixon, sob o argumento do controle dos déficits federais.

O maior desafio para a efetivação do sistema de remuneração não é o seu desenho técnico nem a sua implementação, mas o fraco comprometimento para sua observância por parte dos líderes políticos (LEVITAN e NODEN, 1983, p. 136).

Os servidores federais americanos sofrem significativas restrições:

1. Não podem fazer greve, mesmo os dos correios, sendo essa a manifestação mais expressiva do princípio da soberania nas relações trabalhistas do setor público norte-americano;
2. Não podem ser candidatos a cargos públicos em eleições;
3. Não podem fazer campanhas políticas;
4. Não podem organizar encontros ou comícios políticos e;
5. Não podem ocupar cargos em partidos ou clubes políticos entre outras proibições.

Essas regras são baseadas no “Hatch Act” de 1939 e continuam em vigor, tendo sido suspensas, em 1974, para os servidores estaduais e dos governos locais por ato do “Federal Election Campaign Act”, mas mantidas para os do governo federal.

A maior parte dos sindicatos tem representação nacional, agrupando várias agremiações locais. Em levantamento feito em 2001, verificou-se a seguinte taxa de sindicalização: servidores públicos federais 31,6%, servidores estaduais 30,5%, setor privado 9% e, ainda, os servidores dos poderes locais que detém 43,1%.

O maior sindicato federal é o “American Federation of Government Employees (AFGE), que conta com aproximadamente 200 mil filiados, o que representa dois terços dos empregados federais, excluindo os dos correios, que são representados por quatro sindicatos. O segundo maior é o “National Treasury Employees Union” (NTEU) com mais de 76 mil filiados, seguindo por outros de menor expressão.

Os servidores estaduais e locais estão afiliados em três grandes sindicatos:

1. O “American Federation of State, Country, and Municipal Employees” (AFSCME), com 1,3 milhões de membros;
2. O “National Education Association” (NEA), com cerca de 2,7 milhões de filiados;
3. O “American Federation of Teachers” (AFT), com mais de 700 mil trabalhadores e também;
4. Os sindicatos nacionais de policiais e de bombeiros, cada um com aproximadamente 300 mil filiados.

Os sindicatos não conseguem estabelecer um processo de negociação ou acordos em âmbito nacional, que se dá pelos sindicatos locais com o auxílio da representação nacional, fazendo com que nos Estados Unidos a negociação aconteça de forma fragmentada.

Nas agências federais, o NTEU constrói acordos em cada uma das 29 agências, através de negociações e contratos específicos.

Em que pese todas as limitações, os sindicatos dos servidores primam pela intensa atividade política e militância, buscando negociações e acordos dentro das regras determinadas pelo governo federal.

Os sindicatos federais dependem mais fortemente do processo político do que os seus equivalentes do setor privado, tanto devido às restrições dos direitos da negociação coletiva no setor federal como ao papel de gerência do comitê

de diretores desempenhado pelo Congresso ao estabelecer as políticas federais de emprego. (LEVITAN e NODEN, 1983, p.29).

Até 1969, os conflitos nas relações de trabalho no serviço público americano eram decididos unilateralmente pelos chefes das agências, com poucos exemplos de arbitragem voluntária. Nesse ano cria-se o “Federal Services Impasses Panel” (FSIP), órgão independente, com a competência de julgar situações de impasse e disputa ocorridas entre as agências governamentais e os sindicatos, o que torna a arbitragem obrigatória no processo de conflito e negociação.

Só há pouco, o Senado americano passou a debater uma proposta legislativa que pretende tornar imperativa a negociação coletiva em estados e governos locais para os bombeiros e policiais (o que permitiria avançar no processo de negociação onde há proibição legal), mas que ainda não teve aprovação por aquele parlamento.

A fragmentação no sistema americano, onde legislativos estaduais aprovam as leis que regulam as relações entre municípios, distritos escolares, jurisdições policiais e seus servidores nos levam a um cenário com alto grau de descentralização e enorme variedade de experiências localizadas, ricas em exemplos e resultados. Hoje temos 39 estados onde as leis admitem a negociação coletiva para pelo menos um dos principais grupos de empregados, como os policiais e bombeiros, os servidores estaduais e municipais e os empregados na educação e em 23 estados mais Washington, distrito federal, é permitida a negociação em todos os setores. Em 11 estados não é admitida a negociação coletiva para nenhuma categoria de empregados públicos.

Bombeiros, policiais e trabalhadores em educação são as categorias de servidores com maior nível de organização sindical, e que contam com legislações mais brandas sobre as relações de trabalho.

As relações de trabalho no serviço público americano espelham a realidade e as diferenças de seus estados e regiões, apresentado regulamentações distintas e diversificadas, como o direito de greve, que varia a partir da legislação adotada em cada estado e onde só em três deles esse direito é reconhecido legalmente e quase sem restrições.

Por outro lado, as sanções aplicáveis as greves ilegais também refletem o mesmo cenário, resultado dessas realidades locais, do desenvolvimento econômico de cada um, num emaranhado de leis, regras e normas que nos mostram um país continental, de múltiplas etnias, de variada cultura e comportamento, que se reproduzem nas relações de trabalho dos servidores públicos e do papel do Estado americano frente a seus cidadãos.

2.5.5 CANADÁ

O Canadá é o país que ocupa a maior parte do norte da América do Norte e o segundo maior país em área total do mundo, e, ainda possui a mais longa fronteira terrestre do mundo. O Canadá é uma federação composta de 10 províncias e três territórios, soberanas sob suas jurisdições e com autonomia frente ao governo central, nos remetendo a uma realidade muito próxima dos Estados Unidos, pela variedade de legislações que regulam as relações de trabalho no setor público.

Dos países apresentados, o Canadá é que conta com a mais longa experiência histórica de negociação coletiva para os trabalhadores do setor público, com destaque para o direito de greve, reconhecido já por muitos anos; a longa história de negociação coletiva presente na vida dos servidores municipais no país e a adoção de mesmas normas para reger as relações de trabalho entre os empregados de empresas públicas e os do setor privado.

Já em 1944, a província de Saskatchewan concedeu para todos os seus trabalhadores, estando aí incluídos os servidores públicos, os mesmos direitos dos trabalhadores da iniciativa privada. A província de Quebec o fez em 1965. Em 1967, praticamente todos os servidores federais tiveram o reconhecimento ao direito de negociação coletiva, através de dispositivo do *Public Service Staff Relations Act (PSSRA)*.

Ficaram excluídos dessa regulamentação os membros da Polícia Montada Real Canadense (*Royal Canadian Mounted Police*), que segue em vigor até hoje, apesar de, nas províncias, ser reconhecido o direito a esses empregados locais; os empregados em cargo de direção e os que trabalham para o Parlamento e, também, os servidores que tratam do tratamento confidencial de questões relacionadas às relações de trabalho, os quadros da administração que tratam do *Canadian Labor Code* (legislação que regulamenta as relações de trabalho no setor privado) e os do próprio PSSRA.

Na prática, essas restrições não impediram que ocorressem processos de negociação com alguns desses setores, porém o direito não está garantido em lei.

Nos anos 70, o PSSRA fez com todas as províncias aprovassem legislações para regular as relações de trabalho com seus empregados, e, hoje em dia, em todas elas os direitos de negociação coletiva foram estendidos aos servidores públicos, bem como para demais segmentos do serviço público, como: trabalhadores da educação, saúde, polícia e bombeiros.

O resultado mais significativo dessa realidade foi a decisão da maioria das províncias de estenderem os efeitos do “*Canadian Labor Code*”, legislação aplicável ao setor privado, aos seus servidores, ainda que contem com legislações provinciais especiais para cada setor.

Para aqueles poderes locais em que está previsto o direito à negociação, as partes envolvidas são obrigadas por lei a negociar de boa fé, ou seja, dispostas a fazer algumas concessões para alcançarem acordo.

Para o setor público existem alguns pontos que não entram no processo de negociação coletiva como: a organização do serviço público; os processos de nomeação, avaliação, promoção e rebaixamento; transferência; designação de funções e classificação de funções. Aposentadorias e pensões são definidas por lei, e, portanto, fora do âmbito da negociação.

Deve-se notar, no entanto, que os tópicos excluídos do processo de negociação podem ser, e têm sido objeto de consulta com os sindicatos. [...] Nenhum acordo negociado entre os sindicatos e os empregadores, seja no plano federal, seja no provincial, pode requerer a aprovação de nova legislação ou a emenda de uma já existente (CHEIBUB 2004, p. 29).

Nos processos de conflito o Canadá detém uma significativa variedade de instrumentos entre setores e entre as províncias e o governo federal, para superá-los. Uma grande inovação foi a decisão do PSSRA de permitir que os agentes negociadores pudessem escolher o mecanismo de resolução dos impasses na negociação. Nos processos de negociação a escolha do mecanismo para resolver o conflito deve ser decidida previamente ao início do processo, se arbitragem ou greve, ficando os sindicatos ou os empregadores impedidos de mudar sua opção durante a mesma rodada de negociação.

De forma geral, quando há proibição ou restrição severa ao direito de greve a arbitragem obrigatória é prevista como forma de resolução de impasses. (CHEIBUB 2004, p. 30).

Em 1993, uma comissão encarregada de diagnosticar as relações de trabalho no setor público levantou que o país contava com 2.800 empregadores, englobando apenas o governo federal e as províncias, e, apesar da tradição histórica, o processo de negociação coletiva no Canadá se dá, assim como nos EUA de forma muito fragmentada.

Os servidores dos hospitais negociam conjuntamente, mas através de vários sindicatos diferentes e os distritos educacionais, em geral, negociam isoladamente.

O governo canadense mudou seu comportamento tradicional de não se envolver nos processos de negociação trabalhista, decorrente da pressão por controle dos gastos público no

final dos anos 80 e na década de 90. Desde então passaram a exercer direta e maior influência no processo de negociação coletiva, como forma de controlar seus déficits fiscais.

Criaram-se mecanismos de maior centralização nos processos de negociação, como o surgimento de associações de empregadores públicos para coordená-las nas diversas províncias. Estratégia que saiu vitoriosa junto ao importante setor educacional, onde a centralização fortaleceu os empregadores.

A prioridade pelo controle fiscal mudou o processo em que se davam as relações de trabalho do setor público no país, pondo em risco toda a estrutura institucional conquistada e construída na regulação dessas relações.

2.5.6 INGLATERRA

A Inglaterra é uma das nações que constituem o Reino Unido, historicamente dominante frente aos demais países do reino, ocupa a metade sul da ilha da Grã-Bretanha. A Inglaterra está subdividida em 9 regiões, 47 condados e, ainda, em distritos e paróquias.

Esse país difere de todas as experiências vistas até aqui. Nesse país nunca houve discriminação legal, que estivesse formalmente estabelecida, entre o emprego no setor público e no setor privado.

Desde o século XIX os trabalhadores públicos organizam-se em grandes sindicatos, tais como o “National Union of Elementary Teachers”, criado em 1870 e já em 1920 podia-se identificar que o maior crescimento da organização sindical se deu entre trabalhadores do governo nacional, quanto entre os dos poderes locais.

Conduto, só em 1917, a negociação coletiva se tornou um direito reconhecido no país, para todos os setores da economia britânica, após recomendação do “Whitley Committee”². Em 1919, o governo adotou esse sistema e constituiu um conselho nacional para o “Civil Service” e, ainda nesse ano, estabeleceu o “Burnham Committee”, baseado nos princípios do

² Comissão, que se baseia amplamente no “Sistema Whitley”, introduzido no serviço público (civil service) como resultado de recomendações feitas em 1917 e 1918 por uma comissão sob a presidência do Juiz de Direito JH MP Whitley. O objetivo geral do Comitê Whitley, tal como definido na sua constituição, é garantir o maior grau de cooperação entre o secretário do parlamento, como entidade patronal, e os funcionários representados pelos sindicatos, sobre questões que afetem a eficácia dos serviços e o bem-estar do pessoal da Casa, fornecer instrumentos para lidar com queixas, e, também, para reunir os pontos de vista diferentes de todos os interessados, desde que os interesses da Casa não sejam afetados.

“Sistema Whitley”, para negociar salários e condições de trabalho dos professores primários e secundários.

A negociação coletiva nacional, nos termos definidos pelo “Sistema Whitley”, só foi estabelecida em 1948, e nos governos locais a negociação coletiva foi estabelecida de forma mais fragmentada.

O “Sistema Whitley” previa a constituição de comitês negociadores nacionais e paritários, por indústrias e setores. Esses comitês finalizariam acordos que serviriam de referência para acordos regionais e locais correspondentes, e, ainda, com a possibilidade de se adaptar o acordo nacional, obedecido os princípios estabelecidos por ele.

Assim, em linhas gerais, o modelo de relações de trabalho no setor público britânico que prevaleceu após 1945, se caracterizava por estruturas de negociação nacionais, fortemente centralizadas (CHEIBUB 2004, p. 32).

O sistema de negociação adotado fez com que ambas as partes fundassem um compromisso pela conciliação e arbitragem, no sentido de se evitar conflitos e greves e as negociações com os servidores baseavam-se no critério da comparabilidade salarial com o setor privado.

Nesse processo de negociação estavam excluídas as forças policiais; os guardas penitenciários; os servidores do Parlamento; servidores públicos “sêniores”; médicos; dentistas e juízes. Para esses, o governo britânico lançava mão de uma agência, com a atribuição de promover a revisão salarial dessas categorias, direcionada pelo critério da comparabilidade.

Esse processo permitiu que as relações de trabalho no setor público inglês se desenvolvessem com nível extremamente baixo de conflito, que só viria ser quebrado em meados da década de 1970, quando uma série de crises econômicas reacendeu as contradições econômicas e sociais, acabando com o longo período de paz.

Com a vitória dos conservadores, em 1979, o “Sistema Whitley” começou a sofrer alterações significativas, que abrangeram todos os níveis do serviço público, com a introdução de formatos mais descentralizados e flexíveis para a negociação coletiva, afetando, principalmente, os servidores da administração central

Uma das mais importantes mudanças foi a instituição do programa denominado “Next Steps”, em 1988, com o objetivo de descentralizar a autoridade gerencial para novas agências semi-autônomas, com a criação de cerca de 100 agências semi-autônomas, que substituiu a administração anterior, mas unificada. Logo depois, em 1992, os dirigentes dessas agências

ampliaram seus poderes passando a ter a competência de negociar remuneração e condições de trabalho.

Processo semelhante, que levou a fragmentação do processo de negociação, aconteceu no Serviço Nacional de Saúde (National Health Service – NHS), com a criação de mais de 400 grupos para administrar o setor de saúde inglês (trusts).

No entanto, apesar da descentralização da negociação coletiva, os servidores da área da saúde e da educação resistiram ao processo de reestruturação implementado pelo governo neo-liberal inglês, que não avançou como esse desejava.

Seis entre os doze maiores sindicatos da Inglaterra estão no serviço público, o que faz da categoria um setor forte e organizado. O maior do país é o “Unison - The Public Service Union” que representa a maior parte dos servidores dos governos locais e do “Civil Service” e tem papel preponderante no “Trade Unions Congress”, a maior central sindical da Inglaterra.

No entanto, a falta de tradição do direito administrativo ou administração pública sustentada códigos legais, permitem considerável capacidade de intervenção do governo britânico para promover reformas no serviço público e na sua relação com os servidores, particularmente quando expresso e legitimado por processo eleitoral no país.

2.5.7 ALEMANHA

A Alemanha, oficialmente República Federal da Alemanha, é um país localizado na Europa central, constituída de dezesseis unidades federadas, chamadas de *Land* (*Länder* no plural), que em alemão designa "país", e são conhecidas como estado da federação “Bundesland”. Três cidades (Berlim, Hamburgo e Bremen) possuem estatuto de estado, e são denominadas “Stadtstaaten” (cidades-estado). A Alemanha possui, ainda, 13 estados designados “Flächenländer” ("estados territoriais").

A Alemanha adota a mesma legislação para estados, poder local e municipal, apesar de se constituir numa república federativa, chegando a estabelecer, inclusive, a mesma remuneração dos servidores públicos dos diferentes níveis de governo.

O Estado alemão é composto de três categorias de trabalhadores públicos com dois regimes de trabalho distintos: no primeiro grupo estão aqueles que são conhecidos como “Beamte”, ou seja, os servidores públicos estatutários e com estabilidade prevista em lei, mas sem direito de greve ou a negociação coletiva e no outro grupo os empregados do setor estatal (Angestellte) e os trabalhadores manuais (Arbeiter), que, desde 1949, usufruem dos mesmos direitos dos trabalhadores de setor privado, incluídos aí o direito à negociação coletiva e à greve.

Num processo de negociação coletiva esses trabalhadores conquistaram a estabilidade, conseguida após 15 anos de trabalho, segundo acordo negociado entre os diferentes níveis de governo e os sindicatos.

A definição por regimes de trabalho diferenciados seu como consequência do exercício de funções diferentes pelos servidores dentro na Administração Pública alemão, sendo que os servidores estatutários, historicamente, estão nas categorias da polícia, fiscais de impostos e juízes.

Atualmente não há mais uma clara divisão funcional, sendo comum que *Beamte* exerçam tarefas e ocupem cargos antes reservados para outras categorias e vice-versa (CHEIBUB 2004, p. 34).

Na área da saúde e entre os professores é comum observar trabalhadores com distintas relações empregatícias, mas exercendo funções similares, que tem levado os alemães a questionarem a existência dessas diferenças, mas sem nenhuma ação concreta com vistas a revê-la

Assim está dividido o aparelho de estado alemão nos seus três níveis de governo: cerca 40% de todos os trabalhadores públicos são estatutários (*Beamte*); 37% são empregados de estatais e 23% trabalhadores manuais, sendo que somente nos estados da ex-República Democrática Alemã (RDA) é que o índice de servidores estatutários cai para 16%, o que reflete uma enorme diferença para a região da antiga RDA

O processo de negociação coletiva na Alemanha tem produzido resultados interessantes: se por um lado os “*Beamte*” não podem exercê-lo, os acordos conquistados pelos demais empregados públicos acabam estendidos aos primeiros (através da legislação do país), sendo raros os momentos que o Estado Alemão utilizou-se do princípio da unilateralidade para impor condições a seus servidores. Já aqueles benefícios, antes exclusivos dos estatutários, acabam por ser incorporados as outras categorias, por meio de acordos coletivos.

Mesmo sem o direito de negociação coletiva, os *Beamte* têm conseguido influenciar o processo decisório sobre suas condições de trabalho e remuneração. (CHEIBUB 2004, p. 34).

A negociação para esses servidores na Alemanha é um processo muito interessante.

Inicialmente é importante destacar que a legislação determina que as federações dos sindicatos participem do processo de prévio de elaboração das leis, logo, as centrais sindicais apresentem suas propostas, através de encontros informais com o Ministro do Interior que pondera com os sindicatos suas posições. O resultado dessas reuniões é submetido ao Ministro da Fazenda para a preparação do projeto de lei que será enviado ao parlamento e também apresentado as centrais.

Os organismos sindicais, por seu lado, avaliam que esse processo de consulta, muitas vezes, implica mais no aperfeiçoamento da qualidade técnica da legislação do que propriamente em conquistas significativas para os servidores.

No entanto, esse procedimento mobiliza a sociedade alemã, fazendo com as proposições dos servidores não possam ser desprezadas facilmente.

Na prática existe uma conjunção de fatores que tornam o ambiente bastante favorável para os “Beamte”. A alta administração ministerial é composta desses servidores e que, também, são filiados dos mesmos sindicatos das outras categorias. Outro dado curioso é que a maioria dos parlamentares alemães é da categoria “Beamte”, e em 1987 eram cerca de 40% dos membros do “Reichstag”.

Para as outras categorias as questões relativas à remuneração e as condições de trabalho são enfrentadas através da negociação coletiva, sem definição prévia do que pode ser negociado, nem tampouco o que é imperativo ou opcional.

No entanto, temas como pensões, seguro de saúde, horas máximas de trabalho, segurança e saúde no trabalho são reguladas por lei (CHEIBUB 2004, p. 35).

O processo de negociação coletiva acontece todo ano, e fortemente centralizado: inicia-se a nível nacional e envolve os empregados dos três níveis de governo, e, apesar de não haver nenhuma determinação legal que o exija, é o mecanismo aceito e preferido pelos atores envolvidos.

Na construção dos acordos são definidos dois tipos de acordo: um primeiro sobre as relações e condições de trabalho (framework agreements), que, normalmente, é válido por muitos anos, e um segundo que se refere a salários e remunerações, que é pauta de debate todo ano.

Nesse processo de negociação o governo alemão participa com três instituições representativas: o governo federal pelo Ministério do Interior e os dirigentes dos estados e dos governos locais com, cada qual, uma associação que os representa.

Esse desenho exige que as associações locais, estaduais e o Ministério do Interior coordenem, previamente, suas posições, para apresentarem uma proposta única para os sindicatos dos servidores.

Não é um processo trivial, pois nem sempre os representantes governamentais compartilham das mesmas posições, porém essa composição, que tem a competência de determinar as condições das relações de trabalho para os empregados públicos não estatutários, tem conseguido estabelecer uma política salarial estável, sem dispersão e com alto grau de equilíbrio.

Pelos empregados públicos, as negociações são conduzidas por dois sindicatos que representam, mas não exclusivamente, os interesses dos trabalhadores de empresas estatais e da categoria dos trabalhadores públicos manuais, em todos os níveis de governo.

Recentemente esse sistema tem sofrido questionamentos, a partir das tentativas de introdução de princípios de gestão típicos da administração privada (New Public Management), porém os servidores têm oferecido forte resistência a esse processo.

A tradição alemã preza pelo princípio da livre negociação coletiva e, assim, não está previsto qualquer sistema obrigatório de arbitragem, para os processos de negociação, e os conflitos sobre a interpretação e/ou aplicação dos acordos que, por ventura venham aparecer, são resolvidos na justiça.

Outra característica que distingue o sistema alemão de relações de trabalho é a adoção, tanto no setor privado, como no público, do princípio da co-determinação na gestão. Isso faz com que esteja assegurada para os trabalhadores a representação por local de trabalho, comitês de fábrica no setor privado ou conselhos de pessoal na administração pública, direito que se estende aos servidores estatutários.

O conselho dos trabalhadores públicos é escolhido proporcionalmente sobre cada um dos três segmentos presentes na administração pública alemã, e podem participar da deliberação conjunta sobre temas relevantes da política de pessoal como contratações, promoções e demissões, inclusive com direito a completa informação e direito de veto sobre a matéria em pauta, ficando excluídas desse processo as de caráter econômico.

Formalmente, os sindicatos e os conselhos são entidades separadas, mas existem inúmeros laços entre eles, especialmente nos níveis locais/municipais (CHEIBUB 2004, p. 36).

Com o objetivo de alcançar melhores condições para a gestão do local de trabalho, esses conselhos são pautados pela cooperação e, assim, fica terminantemente proibida a promoção de qualquer ação sindical, sobretudo a greve.

A legislação alemã exige que os sindicatos cumpram com uma série de pré-requisitos, para que as greves não sejam consideradas ilegais:

- a) ser convocadas pelo sindicato competente, proibição de greve pela base;
- b) esgotar os meios pacíficos de resolução do conflito, quando em greve por prazo indeterminado (paralisações durante a negociação podem acontecer) e;
- c) ter como objetivo a melhoria das condições de trabalho ou a prevenção contra sua degradação.

As greves políticas são proibidas, a legislação prevê regras específicas para serviços essenciais, e, ainda, as greves são proibidas de levar a sociedade ao estado de emergência pública.

Iniciativas relevantes foram às realizadas pelos servidores estatutários (Beamte), durante os anos 60 e 70, como forma de ação sindical: operações-padrão; operações-tartaruga e as chamadas “sick-ins” que é a falta ao trabalho por motivo de saúde, mas que nunca chegaram à greve.

Não se sabe se por consequência desses mecanismos institucionais, mas de fato o nível de conflito nesse sistema é extremamente baixo. São raros os episódios que levaram a greves de grande impacto no país, podendo ser destacadas: uma em 1974, com duração de cerca de 4 dias e uma outra ocorrida em 1992.

2.5.8 FRANÇA

A França, oficialmente República Francesa é um país localizado na Europa ocidental. A França está dividida em 26 regiões administrativas onde 22 estão no país (21 estão na parte continental da França e mais o território da Córsega), e quatro estão além mar (Guadalupe; Martinica; Guiana Francesa e Reunião). As regiões estão subdivididas em 100 departamentos, que, então, se subdividem em 341 circunscrições que, por sua vez, são subdivididas em 4.032 cantões. Estes cantões estão divididos em 36.680 comunas, que são estruturas municipais.

A república francesa, por suas raízes históricas, está organizada com acentuada centralização no poder central, e só recentemente, por volta dos anos 80, é que o país passou a admitir a transferência de funções e poderes, antes desempenhados pelo governo central, para regiões, departamentos e comunas.

Todavia, no que diz respeito às relações de trabalho no serviço público, as regulamentações existentes quanto a salários e condições de trabalho, continuam submetidas ao sistema centralizado do país.

Servidor público, no país conhecidos como “Fonctionnaire” é a principal categoria de empregados públicos na França, compreendendo, até 1984, os trabalhadores do governo central, dos governos locais e os servidores da saúde, que nesse ano viriam a alcançar estatuto próprio.

Os funcionários dos governos locais possuem os mesmos direitos e vantagens dos servidores do governo central.

Os “fonctionnaires” estão no Poder Judiciário, nas Forças Armadas, na Polícia, na Fazenda e na quase totalidade dos professores nos diferentes níveis de ensino (90%). Seu regime é o estatutário com estabilidade no emprego garantida, mas, em consequência, com remuneração menor ao que é aplicada no mercado.

Existem, também, os trabalhadores de empresas públicas, que desfrutam de uma peculiaridade, a posição trabalhista intermediária entre os trabalhadores do setor privado e os “fonctionnaire”, que estabelece uma realidade diferente da maioria dos países europeus. E, apesar de todo processo de privatização vivido pelo país, as empresas públicas ainda empregam perto de um milhão e meio de trabalhadores.

Podem-se relacionar, ainda, os empregados das organizações de previdência social, regidos pelas mesmas leis do setor privado, já que na França essas instituições são geridas entre os sindicatos e organizações empresariais

Por fim, o governo francês possui em seu quadro de pessoal, cerca de 200 mil trabalhadores que não estão na categoria dos “Fonctionnaire”.

Os “fonctionnaires” estão no Poder Judiciário, nas Forças Armadas, na Polícia, na Fazenda e na quase totalidade dos professores nos diferentes níveis de ensino (90%). Seu regime é o estatutário com estabilidade garantida, mas, em consequência, com remuneração menor ao que é aplicada no mercado.

O processo de recomposição salarial dos “fonctionnaires” é bastante curioso e obedece ao modelo centralizado em vigor no país, com um único sistema de classificação das remunerações para 1.800 categorias (corps) distintas.

O governo define um índice geral para reajuste no salário básico do “fonctionnaire” e a própria estrutura de classificação se encarrega de determinar, automaticamente, o reajuste para cada categoria e nível. Há ampla utilização do sistema de bônus para recompensar corps específicos sem que se tenha que aumentar todos os “fonctionnaires” (CHEIBUB 2004, p. 37).

O governo francês permanece com o direito de determinar, unilateralmente, as condições de trabalho e de remuneração de seus servidores públicos.

No entanto, o processo ocorrido na França em 1968, com greves, movimentos e lutas sociais que sacudiram o país, estabeleceu uma nova realidade para os servidores, fazendo com que o governo promova um processo de negociação com seus trabalhadores, antes do envio de projetos de lei ao parlamento, que tratem de assuntos relacionados a esse contingente.

A luta dos servidores alcançou importante vitória em 1983, quando, por lei, foi concedido aos sindicatos o direito de negociarem salários, nacionalmente, com o governo. Essa legislação permite aos servidores o direito de conduzirem negociações com o governo, antes das decisões sobre mudança na remuneração e de sobre aqueles referentes às condições e organização do trabalho.

Dessa forma, o esforço de se atingir um acordo deve ser conduzido antes da decisão, que permanece inteiramente sob responsabilidade do governo. (CHEIBUB 2004, p. 37).

O resultado desse processo de negociação é um documento denominado sumário das conclusões (relevé de conclusions), que não tem força de lei, mas que é respeitado pelo governo francês, por expressar a conclusão de um compromisso político com os servidores.

Dentro de sua tradição institucional, as negociações são centralizadas no Ministério da Função Pública, Reforma do Estado e Descentralização, e aqueles assuntos que não forem resultar em salário podem ser negociados por outros Ministérios.

Apesar de significar um avanço frente à realidade passada, esse processo sofre críticas sobre sua real efetividade, já que para alguns foi apenas uma concessão a legitimidade dos

sindicatos, de valor simbólico, de reconhecimento moral e político por parte do governo, porém sem atribuir qualquer poder novo substantivo aos servidores. E, de fato, os tribunais franceses têm interpretado que o governo não está comprometido com resultados das negociações.

No entanto, para outros, a lei foi um marco nas relações de trabalho no setor público, por estender o direito de negociação aos servidores do país.

A liberdade de organização sindical começou em 1946 e o direito de greve foi incluído na Constituição, pós Segunda Guerra Mundial, e sancionado pelo Conselho de Estado em 1950, mas só vindo a ser legalmente regulamentado em 1983 e com algumas restrições.

Para greves no serviço público é exigida aos sindicatos comunicação prévia de alguns dias (cobrança que não existe para o setor privado); só são permitidas na defesa dos interesses do serviço; é proibida a greve política e devem ser mantidos serviços essenciais.

Uma característica da organização das relações de trabalho no serviço público francês foi a criação de conselhos e comissões paritárias, compostas por membros do governo e dos sindicatos, para debaterem e decidirem sobre assuntos relacionados às condições de trabalho dos servidores.

Diferentemente do que ocorre com os comitês de fábrica do setor privado, essas comissões definem uma série de regras que limitam as prerrogativas dos dirigentes, denotando uma efetiva co-determinação na gerência dos serviços (CHEIBUB 2004, p. 38)

São instituídas comissões técnicas (comités techniques paritaires) que tratam de pontos específicos respectivos a todos os serviços, e a principal instância de co-determinação gerencial são as comissões administrativas paritárias (Commissions Administratives Paritaires – CAP).

As decisões sobre qualquer servidor é submetida a CAP de seu local de trabalho. Os diferentes segmentos do serviço público possuem cada qual sua CAP, que é chamada a opinar sobre assuntos da política de pessoal, tais como: recrutamento e seleção; treinamento; disciplina; mobilidade e promoção.

As sugestões das CAP têm valor consultivo, porém respeitadas e acatadas pelos servidores, e, seus representantes, são escolhidos a partir de listas elaboradas pelos sindicatos. A criação desses comitês significou uma real influência dos sindicatos na gestão da máquina pública.

Por fim, existe, ainda, uma comissão nacional que trata de questões gerais da administração pública francesa.

2.5.9 ITÁLIA

A Itália, oficialmente República Italiana, é um país situado na Europa meridional, mais precisamente na Península Itálica e tem, ainda, duas ilhas no mar Mediterrâneo: Sicília e Sardenha. Esse país possui 20 regiões administrativas, que se subdividem em 110 províncias, que por sua vez, são constituídas de 8.100 comunas (municípios).

De aspectos semelhantes ao Estado francês, no sentido da característica centralizadora para definir a regulamentação das relações de trabalho no serviço público, a Itália é um Estado unitário que, mesmo tendo experimentado um processo de descentralização nas últimas décadas, manteve ao nível central seus principais níveis de decisão sobre a Administração Pública, e, mesmo assim, admitiu diferentes inovações para a esfera pública, revelando-se umas das mais interessantes realidades a serem observadas.

Vem da Constituição do país, do ano de 1947, o direito a organização em sindicatos e o direito de greve aos servidores públicos. E, até o final dos anos 60, as relações trabalhistas do setor estavam previstas em lei ou por atos unilaterais do Estado.

Até a década de 60 do século passado, os servidores, através dos sindicatos, conseguiam garantir melhorias nas condições de trabalho e de remuneração, até sobre as regras que prevaleciam no setor privado, pelo uso da pressão política sobre o aparelho de Estado, ou pela ameaça e realização de greves.

Além dessa intensa participação política, os sindicatos dos servidores tinham a tradição de participar de conselhos e comissões na estrutura pública, que, ainda que limitadas pelo seu caráter consultivo, acabavam por exercer importante influência e grau de intervenção sobre pontos da política de pessoal.

Após os anos 60 esse cenário começa a mudar com a aprovação de uma série de atos legislativos, que estabeleceram a negociação coletiva no setor público. O primeiro exemplo veio para os empregados dos hospitais públicos, com a regulação dos atos que definiam questões salariais e econômicas, a partir de acordos coletivos nacionais.

Esse fato deslançou outras tantas leis voltadas para os servidores da administração central e dos poderes locais, na mesma direção, ou seja, reconhecia-se indiretamente a negociação coletiva, com a determinação do ato pela autoridade.

Em 1983, a Itália estabeleceu os parâmetros para a negociação em todo serviço público do país:

1. A legislação delimitou o alvo das negociações: todas as questões econômicas e a maior parte das que regulam as condições de trabalho;
2. Caberiam as autoridades administrativas o direito de definir os critérios e sobre quais pontos se dariam as negociações acerca da política de pessoal da administração pública (recrutamento, demissão, organização do trabalho, entre outras);
3. E por fim, dentro da perspectiva da manutenção do sistema de determinação unilateral, todos os acordos deveriam ser convertidos em lei, para alcançassem efetividade e obrigatoriedade.

A adoção desse modelo trouxe conseqüências graves para o funcionamento da administração pública italiana.

Os servidores passaram a dispor dos princípios da organização do trabalho no serviço público – principalmente o princípio da estabilidade no emprego – combinada com a força da negociação coletiva e a pressão sindical, o que levou segundo diversas avaliações, a uma busca incontida por aumentos salariais durante a segunda metade da década de 80 e início dos anos 90.

Essa situação lhes assegurou uma dupla garantia na defesa de seus interesses, além de tornar os custos de ações coletivas, especialmente a greve, muito baixo (CHEIBUB 2004, p. 40).

Pressionado pelos servidores por um lado e por outro, tendo que cumprir com as exigências monetárias do Tratado de Maastricht³ para aderir a União Européia, o governo italiano inicia, então, uma série de reformas nas relações de trabalho do setor público durante os anos de 1993 a 1997. As reformas se sustentaram no princípio da regulamentação das relações de trabalho, através de contratos entre o Estado e seus servidores, rompendo com a relação estatutária que existia até então.

As alterações aprovadas atingiram a grande maioria dos servidores do Estado, excluindo apenas: os diplomatas; os juízes e advogados do estado; os professores universitários; a polícia e o exército.

³ O Tratado da União Europeia (TUE), conhecido também como Tratado de Maastricht por ter sido assinado nessa localidade holandesa, constitui uma pedra fundamental no processo de integração europeia, pois, ao modificar e completar o Tratado de Paris de 1951 que criou a CEEA (*Comunidade Européia do Carvão e do Aço*), os Tratados de Roma de 1957 que constituem a CEE (*Comunidade Econômica Européia*) e o EURATOM (*Comunidade Européia de Energia Atômica*), e ainda a Ata Única Europeia de 1986, ultrapassa pela primeira vez, o objetivo econômico inicial da Comunidade (constituir um mercado comum) dando-lhe uma vocação de unidade política. O Tratado de Maastricht consagra oficialmente o nome de “União Europeia” que a partir daí substituirá o de Comunidade Europeia.

As reformas significaram, também, uma clara distinção entre os poderes das autoridades políticas e os da burocracia na gestão da administração pública, e para alcançar esse patamar, se por um lado adotou o princípio da contratualização ou privatização do regime de emprego dos servidores públicos, por outro aumentou as responsabilidades e as prerrogativas dos dirigentes da administração pública.

O formato institucional dessa nova realidade na administração pública italiana se deu com a criação da “Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN), agência autônoma, de caráter técnico e com a prerrogativa de representação compulsória da administração pública, para as negociações nacionais com os servidores e para a gestão das relações de trabalho de forma geral, substituindo as instâncias e atores antes presentes e envolvidos no processo de negociação.

Um objetivo foi logo alcançado, afastar as negociações coletivas das pressões políticas e do parlamento. A nova estrutura de negociação ganhou maior autonomia e transparência frente às ingerências externas.

A ARAN é composta por um comitê executivo formado por cinco membros nomeados por decreto do Conselho de Ministros. Um desses membros é designado pela Conferência dos Presidentes das Regiões e outro pela Associação das Municipalidades e Províncias Italianas. Para que possa firmar qualquer acordo com os servidores a agência deve cumprir um complexo procedimento, que implica na autorização formal do governo e pela Corte de Auditores do Estado (Corte dei Conti) sobre os custos econômicos do acordo. Uma proposta de acordo entre a ARAN e os servidores é submetida às duas instâncias do aparelho de Estado italiano para, no máximo em até 40 dias, a contar da data da aprovação da minuta, dar a aprovação final do que foi negociado.

A ARAN é estritamente dependente das diretrizes governamentais, tanto acerca do total de recursos disponíveis – fixado nas leis orçamentárias – como de outras questões da negociação, mas goza de status jurídico e autonomia administrativa (CHEIBUB 2004, p. 40).

Em 1993, os sindicatos dos servidores e a ARAN fecharam um acordo dividindo a administração pública em sete áreas (comparti), para fins de negociação nacional: governo central; firmas estatais autônomas; agências públicas; governo local; serviço nacional de saúde; educação e universidade (excluídos os professores).

Nesse mesmo ano ficou acertado que os acordos nacionais que envolvessem assuntos sobre normas de trabalho teriam a validade de quatro anos e aqueles relativos a salários de dois anos. Esses acordos nacionais determinam não apenas o salário básico das diferentes categorias, como também o valor máximo que pode ser adicionado ao vencimento básico através de negociações locais. São através dos acordos locais que são introduzidos os mecanismos de remuneração como horas extras, pagamentos por desempenho e os adicionais por insalubridade, periculosidade e outros mais.

Nas negociações descentralizadas, o representante do governo é um negociador designado pelas diferentes administrações e pode solicitar apoio a ARAN.

Essas negociações descentralizadas devem ocorrer dentro dos limites definidos nas negociações nacionais e segundo procedimentos ali estabelecidos.

Para cada setor é estabelecido um processo de negociação, separando os empregados com funções não-gerenciais dos que têm funções gerenciais, sendo que no setor educacional só há uma unidade de negociação, já que não há empregados com funções gerenciais e os médicos têm negociação separada dos gerentes da área da saúde.

Os servidores públicos italianos, tradicionalmente, participam do processo de negociação através de diferentes instituições e comitês paritários que tratam de questões de gerência de pessoal. Ao longo da história italiana, mesmo com caráter consultivo, a intervenção desses organismos sempre teve grande influência na administração pública daquele país.

Com as reformas introduzidas na administração, essa relevância tem diminuído e o processo de privatização das relações de trabalho no setor público italiano produziu um fortalecimento dos poderes e prerrogativas de seus dirigentes, especialmente dos conselhos de representação locais.

A reforma de 1993 ao mesmo tempo em que fortalece esses conselhos, pois determina a sua formação, diminui sua influência, pois não deixa muito espaço para a co-gestão (CHEIBUB 2004, p. 41).

Os dirigentes públicos têm obrigação, por lei, de informar aos representantes dos trabalhadores e aos sindicatos as questões de qualidade do trabalho e de gerência de pessoal. Havendo questionamento por parte dos trabalhadores, a efetivação das decisões que envolvam os trabalhadores públicos é prorrogada por um período de 15 dias, para avaliação conjunta das proposições. Esse mecanismo permite o direito de informação e de consulta aos

representantes dos trabalhadores, mas, em contrapartida, confere aos dirigentes públicos um considerável grau de liberdade de decisão, diferente do que existia anteriormente.

Findo o prazo de 15 dias, os dirigentes da administração pública têm a liberdade de tomar sua decisão de forma unilateral, segundo sua exclusiva avaliação e da maneira que melhor lhes convier.

A reforma também aboliu o direito dos trabalhadores de terem assento no conselho de administração das agências e nos comitês de recrutamento (CHEIBUB 2004, p. 42).

Por fim, o direito de greve para os servidores públicos é garantido desde o fim dos anos 40 e a lei obriga notificação prévia da greve e a identificação, pelos sindicatos, de serviços que serão mantidos durante sua duração.

Ficam excluindo setores como o judiciário, as forças armadas e a polícia, e existe limitação do exercício de greve para serviços essenciais, inclusive para alguns que não são ministrados pelo Estado como para bancos, correios, transportes, escolas, serviços de saúde e algumas atividades dos governos locais.

Assim se dá a regulamentação das relações de trabalho no serviço público italiano, com todas suas peculiaridades e contradições.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesse momento, são feitas diferentes avaliações sobre o recente processo de negociação coletiva na Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, a partir de questionário aplicado com representantes dos Ministérios do Governo Federal; dirigentes sindicais; dirigentes da Administração Superior e servidores da base da categoria dos Técnicos Administrativos em Educação na UFRJ. A definição desse universo foi uma decisão que teve a clara intenção de apresentar as diferenças e identidades sobre o processo de negociação coletiva ocorrido na Secretaria de Recursos Humanos do MPOG, levando-se em conta: nível de envolvimento na estrutura institucional, posição hierárquica, experiência administrativa, posicionamento na carreira, vivência sindical e visão do processo de trabalho no serviço público federal.

Para se alcançar um resultado com expressiva qualidade acadêmica, é necessário definir qual a melhor metodologia a ser adotada. A partir de indicadores qualitativos, onde foram apuradas as opiniões a partir dos questionários aplicados, o presente trabalho realizou uma investigação de natureza qualitativa, onde foram confrontadas as opiniões colhidas, sua relação com a base teórica que sustenta o presente trabalho e quais os resultados alcançados frente a questão colocada, construindo argumentação teórica sobre o processo de negociação coletiva na administração pública federal.

Este trabalho configura-se como um estudo exploratório e descritivo, lançando-se mão de documentos disponíveis e outros trabalhos já realizados, e a partir de informações obtidas pelo questionário aplicado junto a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento (SRH/MPOG), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) representativas dos servidores, comparando e contrapondo experiências e resultados locais na Reitoria da UFRJ e com o sindicato local (SINTUFRJ), e ainda, com a opinião de servidores da base da categoria dos técnicos administrativos em educação da UFRJ.

O objetivo é avaliar os resultados desse processo, em distintos níveis de participação e envolvimento, confrontando relatos, visões, opiniões e experiências concretas para, ao final, estabelecer um panorama do processo ocorrido e, em conseqüência, para se chegar a conclusões, críticas e possíveis cenários de desenvolvimento da experiência na Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento.

4. RESULTADOS:

Foram distribuídos 10 (dez) questionários para apurar as opiniões dos escolhidos sobre o tema da negociação coletiva ocorrido na Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O resultado é produto dessa investigação e está relacionado a vários níveis, de acordo com a posição institucional e relação com o movimento sindical de cada pesquisado.

Entregues questionários para:

- Casa Civil da Presidência da República;
- SRH/MPOG;
- Ministério da Educação;
- Central Única dos Trabalhadores (CUT);
- Reitoria da Universidade Federal do Rio de Janeiro;
- Sindicato dos Trabalhadores em Educação da UFRJ (SINTUFRJ) e;
- Servidores integrantes da carreira dos Técnicos Administrativos em Educação, distribuídos pelas classes E, D e B dessa carreira.

Dos questionários entregues 60% foram respondidos, o que pode diminuir o impacto dos resultados se olhados quantitativamente, porém as avaliações colhidas trouxeram um interessante e relevante resultado sobre a questão colocada pelo presente trabalho.

Conduto é importante registrar alguns dados do universo escolhido:

1. 100% dos entrevistados são servidores de carreira;
2. 100% têm mais de 40 anos;
3. 75% dos entrevistados são do sexo feminino;
4. 75 % estão no serviço público há mais de 20 anos;
5. 50% ocupam postos de direção na Administração Pública;
6. 50% estão no movimento sindical.

As avaliações, evidentemente, são diferentes sobre encaminhamentos, compromissos, posturas e resultados, porém todos consideraram que a experiência da instalação da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) foi uma iniciativa inovadora do Governo Federal, que permitiu a fluência do debate sobre reivindicações do conjunto de servidores (ainda que com visões diferentes sobre o alcance dos resultados).

Todos consideraram que o resultado mais expressivo se deu no processo de reestruturação das diversas carreiras que compõem a Administração Pública Federal, ainda que para a maioria seja necessário avançar além do que já foi alcançado.

Apresenta-se a seguir considerações sobre o processo ocorrido buscando responder à questão inicial.

Analisando a recente experiência do Brasil, pode-se constatar que a iniciativa foi bem recebida por todas as partes ouvidas e envolvidas nesse processo: os dirigentes da Administração Pública Federal; os representantes sindicais e os servidores da base da categoria, o que nos coloca como desafio a necessidade de avançar nos caminhos da institucionalização da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), ampliando seu espectro, com maior participação do poder legislativo e de setores da sociedade, além da definição dos componentes que representam o governo e os servidores, como se pode constatar nas opiniões colhidas, tanto aqueles em posição institucional ou de liderança:

A Mesa Nacional de Negociação Permanente foi uma experiência inédita na administração pública com a institucionalização de um fórum que buscava soluções negociadas para atender às demandas dos diversos segmentos de servidores públicos federais. Um momento histórico onde os representantes da bancada de governo e representantes das entidades sindicais construíam democraticamente propostas para atender aos anseios dos servidores ali representados. (REPRESENTANTE DO MEC)

A construção de um modelo democrático de relações de trabalho no serviço público insere-se nas tentativas de ampliar o grau de transparência e de controle social das ações do Estado brasileiro no plano federal. Sendo assim, a implantação de um sistema de negociação permanente visa assegurar uma interlocução institucional entre representantes do governo e dos servidores públicos. A Mesa Nacional de Negociação Permanente cria condições de ampliar, aprofundar e melhorar a discussão dos grandes temas que geram conflitos constantes entre os servidores e o governo federal. (Representante da REITORIA DA UFRJ)

As que buscam, como a CUT, a negociação coletiva como um direito sindical fundamental, até hoje não garantido na Lei, que dá sentido a sua representação, abrindo um processo mais efetivo de valorização dos servidores públicos, de democratização do Estado e das relações de trabalho houve avanços. Muito aquém de nossa expectativa, entretanto. (REPRESENTANTE DA CUT)

Quanto aos servidores da base da categoria:

A criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente se constituiu em um instrumento de interlocução entre as os diversos segmentos de servidores públicos, representados por suas entidades sindicais e governo com o objetivo de resolver suas demandas no início do governo e a construção de um sistema de negociação coletiva. A reestruturação e estruturação de diversas carreiras, criação de planos especiais de cargos e de tabelas remuneratórias resolveram algumas demandas antigas de algumas entidades sindicais. (SERVIDOR TÉCNICO ADMINISTRATIVO, CLASSE E, PCCTAE⁴)

Todos (Governo, sociedades e servidores) queriam e precisavam que houvesse mudanças e teriam que forjá-las na mesa de negociação, olhando para o resultado acreditado que isto aconteceu. O Governo conseguiu cumprir com os acordos [...] Quanto aos servidores, conseguiram melhorar seus proventos, as carreiras foram remodeladas e com os incentivos passaram a ter uma perspectiva. (SERVIDOR TÉCNICO ADMINISTRATIVO, CLASSE D, PCCTAE)

A experiência da MNNP poderia ser considerada o caminho para instituição de novo paradigma no SPF? Sim. Por quê? Pois exerceu bem a função de interlocutor entre entidades e governo. Qual a sua opinião sobre as perspectivas para o desenvolvimento e a institucionalização dessa experiência? 95% Positiva. Desde que se tenha sempre o compromisso de respeitar os interesses a serem negociados. (SERVIDOR TÉCNICO ADMINISTRATIVO, CLASSE B, PCCTAE)

Se por um lado são claros os avanços e os resultados alcançados com a instalação da MNNP, a partir do que se pode apurar nos últimos dois anos essa experiência sofreu sensível esvaziamento, sem conseguir caminhar para a sua institucionalização e com perda de importância tanto na composição de seus membros, como na definição das pautas a serem discutidas.

Depois do exitoso período que culminou com a edição da lei nº. 11.784/2008 que reestruturou dezenas de carreiras na Administração Pública Federal e conseguiu “desafogar” os servidores com novas matrizes salariais superando o período de 1994-2002, nem o movimento sindical conseguiu pautar o governo federal com novas demandas e tão pouco esse foi capaz de tomar a iniciativa de seguir com o processo aberto com a MNNP.

⁴ Plano de Carreira dos Técnicos Administrativos em Educação – PCCTAE – 2005

Voltemos às opiniões recolhidas pelo questionário:

Vivemos um processo conflituoso dentro da Bancada Sindical e um esvaziamento da MNNP por parte do governo, que paulatinamente deixou de ter a representação dos diferentes ministérios que o compunham formalmente. A MNNP funcionou sem uma agenda que definisse prazos e pauta a ser tratada de forma a dar conta dos objetivos de sua constituição. (REPRESENTANTE DA CUT)

As entidades obtiveram algum avanço na dinâmica do processo de negociação com a criação da mesa de negociação como, por exemplo, na reestruturação da carreira dos técnicos administrativos das IFES. Acho que a construção de um sistema de negociação coletiva avançou pouco. (SERVIDOR TÉCNICO ADMINISTRATIVO, CLASSE E, PCCTAE)

Que outras considerações você faz sobre o processo: **Que avaliasse o representante que o governo envia para a MNNP.** (SERVIDOR TÉCNICO ADMINISTRATIVO, CLASSE B, PCCTAE)

Esse panorama (de diferentes avaliações sobre o processo ocorrido) pode ser explicado pelo que nos aponta Cheibub, 2004:

Todos os Estados democráticos são caracterizados por grau maior ou menor de dispersão do poder político. Há o princípio da separação e independência dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Há a necessidade de composições políticas para formação de coalizões governantes. [...] Independentemente destes determinantes políticos e constitucionais, o Estado hoje é uma organização complexa, composta por diversos ministérios, secretarias ou agências semi-autônomas. Essa forma organizacional do Estado, em todos os seus níveis de governo, faz com que as negociações coletivas no setor público tenham natureza multilateral. (CHEIBUB, 2004, p. 13)

Na avaliação dos que estão no movimento sindical, a partir de um determinado período do processo viveu-se uma contradição importante: o Governo Federal, que teve a decisão e o compromisso de instalar a MNNP, acabou por esvaziá-la, com a redução progressiva da participação dos representantes dos diversos Ministérios que inicialmente compunham a MNNP, limitando-se, basicamente, a presença dos representantes da Secretaria

de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento (MPOG). A avaliação é que essa situação trouxe como consequência, a limitação dos resultados às reivindicações de caráter salarial e da reestruturação plena das carreiras.

Por outro lado na está bem definida a participação de setores da sociedade e mesmo do poder legislativo na MNNP, ou seja, faltou uma melhor definição do desenho que deve ter a Mesa Nacional e o alcance dos seus resultados:

Acho que existe um afastamento entre os servidores e o processo de negociação apesar dos resultados obtidos através da reestruturação da carreira – PCCTAE e melhorias sob o ponto de vista salarial. Para a população de um modo geral acho que não houve resultado por enquanto, talvez somente a melhoria de alguns serviços (poucos) em função de metas de desempenho individuais e institucionais em decorrência da reestruturação de algumas carreiras. (SERVIDOR TÉCNICO ADMINISTRATIVO, CLASSE E, PCCTAE)

Certamente, a MNNP foi um passo importante no estreitamento das relações funcionais e de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal. O espaço institucional para o enfrentamento dos conflitos e para o debate de temas que fomentem a democratização do Estado é fundamental para que Administração Pública, a partir dos paradigmas de qualidade dos serviços que devem ser ofertados à sociedade, passe a rever os processos e as condições de trabalho. (REPRESENTANTE DO MEC)

A MNNP não se consolidou. Ao contrário, foi desconstituída pelo governo sem passar ao menos pela avaliação das bancadas de governo e sindical que permitisse abrir um processo efetivo de sua implantação, acompanhado de políticas fundamentais ao processo. O Grupo de Trabalho Negociação Coletiva e Resolução de Conflitos, que resultou de pressão feita particularmente pela CUT, está desde 2007 buscando debater e aprovar uma proposta negociada entre as bancadas que o compõem, governista e sindical, de projetos de regulamentação da Negociação Coletiva. (REPRESENTANTE DA CUT)

Sem dúvida existem alguns desafios que deverão ser enfrentados na busca do aperfeiçoamento e da consolidação deste processo: o compromisso das bancadas do governo e das entidades sindicais em ampliar o objeto da negociação, com propostas claras que levem à melhoria dos serviços públicos prestados à população brasileira, a garantia da consolidação da transparência

e que haja equilíbrio dos interesses em discussão. (REPRESENTANTE DA REITORIA DA UFRJ)

Essa avaliação pode ser referenciada nos estudos acerca do processo de negociação coletiva entre governo e servidores:

Essa configuração estrutural exacerba a natureza política das relações de trabalho no setor público, pois permite e, na verdade incentiva, os atores envolvidos a evadir os termos da negociação direta e buscar aliança com outras forças políticas não envolvidas diretamente nas negociações. Do lado sindical, nos casos em que os acordos dependem de legislação para se tornarem obrigatórios, há uma constante busca de apoio e influência sobre o legislativo, com os sindicatos agindo como verdadeiros *lobbies*, para impor decisões e/ou mudar decisões tomadas no executivo. (CHEIBUB 2004, p. 13)

A dinâmica que foi vivida no processo de negociação brasileira pode ser confrontada com as experiências que ocorrem em países europeus como a Itália:

A ARAN⁵ é estritamente dependente das diretrizes governamentais, tanto acerca do total de recursos disponíveis – fixado nas leis orçamentárias – como de outras questões da negociação, mas goza de status jurídico e autonomia administrativa (CHEIBUB 2004, p. 40).

E, também, na experiência de negociação nos Estados Unidos:

Os sindicatos federais dependem mais fortemente do processo político do que os seus equivalentes do setor privado, tanto devido às restrições dos direitos da negociação coletiva no setor federal como ao papel de gerência do comitê de diretores desempenhado pelo Congresso ao estabelecer as políticas federais de emprego. (LEVITAN e NODEN, 1983, p.29).

O que pudemos constatar é que a particularidade do processo de negociação coletiva na esfera pública acaba por apontar outros caminhos – além da confrontação de posições e defesa de propostas – que envolvem atores diversos, são condicionados por conjunturas políticas e econômicas e que podem, inclusive, permitir a construção de pactos em defesa do

⁵ “Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN), Itália.

próprio processo de trabalho e funcionamento do serviço público, como são as reivindicações por mais concursos.

Um aspecto que vale a pena ser destacado e que se mostra importante e fundamental para o presente trabalho e para o questionamento proposto, foi o posicionamento de todos os entrevistados sobre a necessidade da institucionalização do processo de negociação coletiva no âmbito da Administração Pública Federal, inclusive, com a definição de limites legais para a composição dessa estrutura.

Por fim, creio que ainda é atual a resolução da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal na busca pela sua consolidação e institucionalização.

A realização da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal é um marco rumo a essa estratégia, tendo por objetivo aprofundar as discussões e identificar novos desafios, ampliando o debate com todos os atores envolvidos na política de recursos humanos, a saber, gestores públicos, representantes dos servidores públicos e a sociedade civil organizada (MPOG, p. 13, 2009).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de negociação coletiva no serviço público é uma realidade nos países com desenvolvimento de suas relações de trabalho. Pudemos constatar, ao longo deste trabalho, que essa realidade perpassa países da América Latina, do Norte e Europa, e, ainda que com realidades distintas e de formas diferenciadas, os servidores públicos estabeleceram suas formas de organização e reivindicação, pautando os governos centrais com os pontos que consideram essenciais para o atendimento de seus pleitos e no melhor funcionamento da máquina pública. As experiências relacionadas no presente trabalho mostram a riqueza dessa ação, suas identidades e diferenças frente ao processo de desenvolvimento histórico e político de cada Nação.

Essa categoria em alguns países engloba apenas os empregados da administração direta do governo central, enquanto em outros inclui também os empregados da administração dos governos regionais e/ou locais. Há casos em que os trabalhadores da saúde e da educação também gozam do status de servidor público (França, Itália e Alemanha). (CHEIBUB 2004, p. 15)

Todavia, voltando à questão proposta:

Quais os avanços e entraves da mesa de negociação coletiva, nos últimos cinco anos, na Secretaria de Recursos Humanos, para a superação de conflitos, aumento da efetividade e da qualidade dos serviços prestados à população?

A consolidação desse processo não é trivial. Depois de um início promissor e a participação plena dos representantes ministeriais escolhidos para comporem a MNNP, com o desenrolar do processo a participação governamental foi encolhendo, restringindo nas últimas edições membros da SRH/MPOG, levando a MNNP ao esvaziamento institucional e ao enfraquecimento político.

Ainda é sentida a necessidade da estruturação efetiva da Mesa de Negociação e isso ficou evidente, quando foram colhidas as opiniões dos questionários.

O interessante é que esse sentimento assemelha-se ao que observou CHEIBUB (2004), quando analisou as experiências internacionais de negociação pública em outros países:

Do ponto de vista da análise empreendida nesse trabalho, deve-se perguntar se o Estado falhou como ator, como acreditam os autores, ou se seu comportamento não é melhor compreendido como intrínseco à condição do Estado que, no papel de empregador e negociador trabalhista, tem de

enfrentar contradições e dilemas entre as funções e papéis que desempenha. Talvez o que tenha sido acordado na negociação coletiva em determinado momento pode vir a conflitar com objetivos maiores de política pública, forçando o governo a descumprir acordos coletivos. (CHEIBUB, 2004, p. 19)

É verdade que não podemos acusar o movimento sindical de fugir do debate, todas as vezes que os espaços de negociação foram abertos, a resposta foi positiva e propositiva.

Como ilustração e objeto de avaliação vale registrar que no presente trabalho foram enviados questionários para três instâncias do Governo Federal: a Casa Civil; A SRH/MPOG e o Ministério da Educação (MEC), todos com representação na MNNP. Infelizmente só foram recebidas as opiniões do MEC.

A percepção de esvaziamento político da MNNP, por parte do Governo Federal, poderá levar os representantes sindicais a duvidarem da capacidade de decisão de seus membros e, até, da real aplicação do que for pactuado.

Observa-se que um aspecto importante refere-se ao desenvolvimento do processo de estruturação das carreiras na Administração Pública Federal e seus reflexos no processo de trabalho e funcionamento das instituições, presente no que foi apurado entre as respostas do questionário aplicado.

Ao longo do curso e dos textos abordados constata-se, também, a preocupação dos dirigentes da Administração Federal em direcionar o resultado do trabalho dos servidores e da estrutura organizacional para novos conceitos como a gestão por competência, a adoção de instrumentos tecnológicos, o foco no talento e o estímulo ao crescimento profissional e a qualificação acadêmica.

Esse objetivo, legítimo e necessário, trará para o campo das reivindicações, o desejo dos servidores em se verem posicionados em novas matrizes salariais, compatíveis com o novo perfil de servidor que se pretende construir, valorizado com o desenvolvimento na carreira e bem remunerado, sob o risco do setor público não se mostrar atraente para os novos trabalhadores que chegam à Administração Federal, principalmente agora que vivemos um processo de renovação com os concursos, que acontecem em diversos níveis.

Teremos assim o anúncio de um novo leque de reivindicações, que exigirão boas rodadas de negociação e a construção de novos pactos entre Governo, Servidores e a Sociedade.

Como mais um exemplo das identidades existentes no processo de negociação coletiva no serviço público, vale registrar a avaliação sobre o que ocorreu na Argentina:

“Como assinalado, a Argentina não precisa de regras. O problema não é que essas não apliquem efetivamente as condições laborais, a consequência da chamada informalidade. O problema é que, em período recente, o Estado falhou como ator. E a consequência foi que o acordo coletivo se restringiu à ultra-atividade ao não regulamentar a lei negociada no âmbito do primeiro acordo coletivo.” (BONIFACIO E FALIVENE, 2002, p. 59)

Nesse sentido é essencial que o processo instalado a partir da MNNP ganhe novo fôlego.

Caberá ao movimento sindical aprofundar essa experiência com a base da categoria, mostrando suas vantagens, suas limitações, a necessidade de conquistar outros atores sociais para a legitimação das reivindicações e a importância do papel da sociedade no resultado desse processo de negociação.

Não se pode, também, desconsiderar o que foi vivido pelo Movimento Sindical nos embates que já teve com governos anteriores, e na intrínseca relação do papel da sociedade sobre o que pode ser conquistado ou não.

Lembremos da Greve Nacional do Serviço Público em 1995, capitaneada pelos Petroleiros e que reuniu milhares de servidores.

Conduto, o Governo Federal impulsionado pela vitória eleitoral, com o sucesso do Plano Real e com grande apoio popular massacrou a greve, teve força para cassar direitos e interveio em sindicatos.

Já em 2001, no final de um segundo mandato e combatido pelos apagões, o Governo Federal foi fragorosamente derrotado pelos servidores das universidades, docentes e técnicos administrativos, que, em greve histórica, enfrentaram até corte de ponto, conquistaram a população e avançaram com suas reivindicações num governo conhecido pelo pouco gosto à negociação.

Por outro lado, cabe ao Governo Federal a tarefa de retomar o papel de interlocução, debate e decisão da MNNP, sobre os aspectos que envolvem as relações de trabalho no serviço público federal, consolidando e institucionalizando-a, avançando para outros patamares de organização, de reconhecimento na sociedade e da participação de outros Poderes da República.

“De forma geral, o sucesso das demandas trabalhistas no setor público depende do apelo aos eleitores e da defesa da expansão do Estado e de seu

orçamento. Por isso, os sindicatos dos servidores do Estado tendem a focalizar suas demandas em termos mais gerais, defendendo tanto o aumento de recursos públicos, quanto à expansão da intervenção e dos serviços do Estado, e não apenas medidas que beneficiem diretamente seus membros. Na verdade, o atendimento das demandas específicas depende da expansão do Estado e do aumento de seu orçamento.” (CHEIBUB 2004, p. 14)

Vamos a esses desafios!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

POLANYI, Karl. A nossa obsoleta mentalidade mercantil, 1944.

TEIXEIRA, Déa Lúcia Pimentel; DE SOUZA, Maria Carolina A. F. Organização do processo de trabalho na evolução do capitalismo, 1985.

PINHEIRO, Ivan. EGS – Estado, Governo e Sociedade. Porto Alegre [S.n.] 2010 (Apostila da disciplina Estado, Governo e Sociedade), Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol> Acesso em 14 de jul 2010

BALDI, Mariana. ROT-NEGCOL – Relações e Organizações de Trabalho. Porto Alegre: [S.n.], 2010. (Apostila da disciplina Relações e Organizações de Trabalho), Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol> Acesso em 14 de jul 2010

CHEIBUB, Zairo B. Negociação coletiva no setor público - experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura, 2004.

FERREIRA, Duvanier Paiva; RIBEIRO, Idel Profeta e ALVES, Charles Moura. Negociação coletiva de trabalho no serviço público brasileiro, 2008.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. A democratização das relações de trabalho: um novo olhar sobre a política de gestão de pessoas na Administração Pública Federal. Brasil, julho de 2009.

BONIFACIO, José Alberto e FALIVENE, Graciela. *Análisis Comparado de las Relaciones Laborales en la Administración Pública Latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México, y Perú*, seção 1, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Centro Latinoamericano de Administración para El Desarrollo (CLAD), 2002.

DE BUEN, Néstor. México. In: ACKERMAN, Mario (coord.) *Trabajadores Del Estado en Iberoamérica*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1998.

BELLANTE Don, DENHOLM David e OSORIO Ivan. Vallejo Con Dios: Why Public Sector Unionism Is a Bad Deal for Taxpayers and Representative Government, 1998.

<<Http://www.presidencia.gov.br>> Acesso em: 4 de ago 2010

<<Http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldhandbk/hdbk12.htm>> Acesso: em 8 de jul 2010

<<Http://www.historiasiglo20.org/europortug/maastricht.htm>> Acesso: em 6 de jul 2010

<<Http://nevadanewsandviews.com/2010>> Acesso: em 9 de jul 2010

ANEXO I

1. Idade.
2. Sexo.
3. Tempo de serviço na Administração Pública Federal.
4. Como o senhor (a) avalia a experiência da instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente na Administração Pública Federal, entre 2003 a 2009, sobre a perspectiva:
Governo Federal;
Entidades Sindicais;
Servidores Federais;
População Brasileira.
5. Quais seriam os resultados mensuráveis desse processo para cada um dos indicados anteriormente?
6. Poder-se-ia considerar a experiência da MNNP o caminho para a instituição de um novo paradigma nas relações de trabalho no Serviço Público Federal? Por quê?
7. Em sua opinião, quais deverão ser as perspectivas para o desenvolvimento e a institucionalização dessa experiência?
8. Que outras considerações gostaria de fazer sobre esse processo?

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) participante,

Sou aluno do Curso de Especialização em Negociação Coletiva, da Escola de Administração – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e estou realizando uma pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), sob a orientação da Professora *Carla Garcia Bottega*, cujo objetivo é “REFLEXOS DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL”.

A sua participação envolve uma entrevista ou preenchimento de um questionário, o que considerar mais conveniente. Essa participação neste estudo é voluntária.

Os resultados deste estudo serão publicados, mas seu nome não aparecerá e será mantido o mais rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-lo.

Apesar de que você não tenha benefícios diretos em decorrência de sua participação, o provável benefício que lhe advirá, por ter tomado parte nesta pesquisa, é a consciência de ter contribuído para a compreensão do fenômeno estudado e para produção de conhecimento científico.

Se você tiver qualquer pergunta em relação à pesquisa, por favor, entre em contato pelos telefones para (021) 2462-8021; (021) 2598-9612; (021) 9635-1980; ou ainda pelo endereço eletrônico: rgambine@pr4.ufrj.br.

Contatos com a Coordenação do Curso (051) 3308-3725.

Desde já agradeço sua contribuição no estudo proposto.

Atenciosamente,

Roberto Antonio Gambine Moreira

Rio de Janeiro, 26 de julho de 2010

Consinto em participar deste estudo

Assinatura

Local e data