

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Roberto Carlos Zuccon

**SINDICATO E NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO
FEDERAL**

Porto Alegre
2010

Roberto Carlos Zuccon

SINDICATO E NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Negociação Coletiva da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Negociação Coletiva.

Orientador: Prof. Dr. André Marengo

Porto Alegre
2010

Roberto Carlos Zuccon

SINDICATO E NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Negociação Coletiva da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Negociação Coletiva.

Conceito final: A

Aprovado em 12 de dezembro de 2010

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a Dr^a Rosinha Machado Carrion

Prof. Dr. Fábio Bittencourt Meira

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Nilcéia, ao meu pai, Olívio, pelo exemplo, dedicação e amor que sempre me proporcionaram e aos meus filhos Davi e Lívia queridos referenciais.

À Magali, pelo carinho, companheirismo e tranquilidade partilhados nos últimos e difíceis meses da confecção desse trabalho.

Aos professores que sempre se preocuparam em contribuir com a minha formação e crescimento profissional.

À amiga, colega de trabalho e aluna dessa conceituada instituição que contribuiu com esta pesquisa tornando este importante caminho mais fácil e completo: Elizabeth Mara Prest Caniçali.

À Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - EA/UFRGS, juntamente com a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que proporcionaram a formação que tanto valorizo.

“Deus é a lei e o legislador do Universo”

Albert Einstein

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo conhecer a atuação dos sindicatos, especificamente os representantes dos servidores administrativos da Advocacia-Geral da União, como parte negociadora e propulsora das decisões legislativas em prol dos servidores administrativos, pretendendo-se apresentar neste trabalho resultados de pesquisas relativas nos sindicatos, sobre as negociações em andamento e/ou concretizadas, falhas no processo negociativo e dificuldades em se propor ações no Legislativo para a aprovação do Plano de Carreiras dos Servidores Técnico-Administrativos, no período de 2005-2010. Trata-se de estudo de caso, descritivo-exploratório, com levantamento de dados secundários, junto à Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF; Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – SINDSEF; Associação dos Servidores da Advocacia-Geral da União – ASAGU, por meio de entrevistas e análise de documentos (atas de reuniões, material informativo). Em suma, a AGU ainda não possui um corpo técnico único, com remuneração condigna e em número suficiente para suprir a crescente demanda de processos judiciais. Nas afirmações de servidores, observam-se bem as dificuldades de resolução do conflito entre a AGU e o MPOG e a necessidade de se chegar a um entendimento, mesmo sendo construído a partir de um limite mínimo aceitável, sobre o que os servidores consideram seu limite mínimo satisfatório, de concessão por parte do Governo. O resultado desse processo de interação e resolução de conflitos nem sempre coincide com a expectativa inicial das pessoas nele envolvidas. Ou seja, o conseqüente desfecho do processo dependerá, principalmente, da correlação de forças existentes e da correspondente ponderação existente entre as possibilidades e necessidades em disputa e a disposição de cada parte em ceder ou não na busca pelo entendimento mútuo.

Palavras-chaves: Sindicatos – Negociação Coletiva – Processo Legislativo – Serviço Público Federal – Advocacia-Geral da União

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU – Advocacia-Geral da União

Art. - artigo

ASAGU – Associação dos Servidores da Advocacia-Geral da União

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CONDSEF – Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal

CUT – Central Única dos Trabalhadores

EC – Emenda Constitucional

GDA – Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio

GT – Grupo de Trabalho

IFES: Instituto Federal de Ensino Superior

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

MNNP – Mesa Nacional de Negociação Permanente

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

nº – número

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PGPE – Plano Geral de Cargos do Poder Executivo

PST - Plano Geral de Cargos da Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SINDSEF – Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal

SINDSEF/ES - Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal do Espírito Santo

SRH – Secretaria de Recursos Humanos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 A ATUAÇÃO DOS SINDICATOS DOS SERVIDORES DA AGU NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA.....	12
1.1 NEGOCIAÇÃO COLETIVA.....	12
1.1.1 Negociação: conceituação.....	12
1.1.2 Sobre Negociação Coletiva.....	14
1.1.3 Negociação Coletiva no Serviço Público Federal.....	19
1.2 SINDICATOS.....	26
1.2.1 Sindicatos e relações de trabalho: histórico e contextualização...	26
1.2.2 O novo sindicalismo e a revisão do papel dos sindicatos.....	30
1.3 AS RELAÇÕES ENTRE GOVERNO E SINDICATOS: NEGOCIANDO O CONFLITO.....	32
1.4 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.....	35
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	37
3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA AGU.....	40
3.1 ESTRUTURA LEGAL DE REPRESENTAÇÃO SINDICAL.....	40
3.2 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS SINDICATOS PELA APROVAÇÃO DO PLANO DE CARREIRAS DA AGU.....	43
3.3 A PROPOSTA DE ANTEPROJETO DE LEI DO PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS.....	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS.....	66

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 foram confiadas à Advocacia-Geral da União (AGU) a representação judicial, que estava a cargo do Ministério Público da União, e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, as quais se encontravam dispersas por distintas consultorias e departamentos jurídicos e procuradorias dos diversos órgãos federais, autarquias e fundações. A AGU também assumiu a partir daí a representação extrajudicial, até então exercida pela Procuradoria da Fazenda Nacional, como Órgão do Ministério da Fazenda.

A AGU iniciou suas atividades, em fevereiro de 1993, de forma precária, com somente 16 servidores. Gradativamente, por falta de recursos adequados, ampliou sua estrutura com servidores requisitados, à exceção dos integrantes das carreiras jurídicas. Como esta estrutura não se mostrou adequada para atender de forma plena ao planejamento constitucional, houve uma iniciativa para estruturar um quadro próprio de servidores administrativos, de modo a permitir a estabilidade dos servidores e a fixação da memória da instituição, perdida com o fluxo constante de entrada e saída de servidores.

Em julho de 2002, a Lei nº 10.480 integrou ao Quadro de Pessoal da AGU, 1.580 servidores originários de ministérios, autarquias e fundações públicas federais as quais se encontravam em exercício na Instituição. Posteriormente, em 2005, o Legislativo deu mais um importante passo para estruturar, minimamente, a área especializada, de suporte e gestão ao criar 500 novos cargos de nível superior, incluindo administradores, estatísticos, contadores, economistas e engenheiros.

Nesse aspecto, vislumbra-se um vício administrativo grave, sendo que após quinze anos de criação, dentre os quais oito anos de mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a AGU ainda não possui um corpo técnico único, com remuneração condigna e em número suficiente para suprir a crescente demanda de processos judiciais que hoje alçam mais de vinte milhões, entre a administração direta e indireta.

Há, então, a necessidade de reposição da força de trabalho, tendo em vista a evasão de mais de 40% do contingente (novos concursados) para outros órgãos, perdendo assim, um imenso número de pessoas capazes e competentes que não

vislumbraram melhorias suficientes para manterem-se na Instituição.

Afere-se, portanto, que devido às várias partes e interesses envolvidos, as negociações se fazem complexas tendo em vista a gama de interesses divergentes dentro da própria categoria de servidores administrativos da AGU, além dos interesses políticos dos membros dos sindicatos.

Atualmente, existem Unidades da AGU em situação crítica e sem o amparo de uma Carreira Administrativa sólida, a Instituição está fadada ao estrangulamento. Assim, é o Órgão que necessita de uma participação forte dos sindicatos representativos dos servidores públicos no processo legislativo federal perante os poderes legislativo e executivo federal.

Coloca-se a questão, a saber, como se dá a atuação dos sindicatos, especificamente os representantes dos servidores administrativos da Advocacia-Geral da União, como parte negociadora e propulsora das decisões legislativas e em prol dos servidores administrativos, pretendendo-se apresentar neste trabalho resultados de pesquisas relativas nos sindicatos, sobre as negociações em andamento e/ou concretizadas, falhas no processo negociativo e dificuldades em se propor ações no Legislativo para a aprovação do Plano de Carreiras dos Servidores Técnico-Administrativos.

Visto isso, definiu-se como objetivo geral para esse Trabalho de Conclusão de Curso: conhecer a participação dos sindicatos representativos dos servidores administrativos da Advocacia-Geral da União (AGU) no processo de negociação em prol da reestruturação e aprovação do Plano de Carreiras dos Servidores Técnico-Administrativos, entre o período de 2005-2010.

Como objetivos específicos têm-se:

- Apresentar a importância, forma e resultados relativos à participação dos sindicatos representativos dos servidores administrativos da AGU como parte das negociações realizadas junto ao Poder Executivo e Legislativo Federal.
- Demonstrar a importância do Sindicato perante o legislativo acerca da reestruturação as carreiras de nível superior e médio da AGU, assim como os conflitos negociais na esfera administrativa e legislativa; e
- Identificar se as manifestações/reivindicações da categoria são acolhidas pelos negociadores e afetam os resultados das negociações na percepção dos servidores administrativos da AGU.

Desta forma, buscam-se subsídios para a reflexão e amadurecimento do

tema, contribuindo, assim, para a elucidação da atuação dos sindicatos dos servidores da AGU no processo de negociação coletiva.

Como justificativa para a temática proposta, tem-se o sindicato como parte fundamental nas negociações coletivas legislativas que ensejam a propiciar as governanças, não adstritos às decisões e interesses individuais de categoria de trabalhadores, mas indiretamente representam, também, outros interesses tais como: sociedade, empresas privadas e instituições sociais, demonstrando com isso, que são peças fundamentais para o favorecimento da cidadania e do Estado Democrático de Direito.

A participação dos sindicatos representantes dos servidores administrativos da AGU perante o legislativo federal é algo novo, uma vez que a Instituição iniciou suas atividades, em fevereiro de 1993. Isso envolve a remodelagem nas práticas de negociação, o que exige um olhar diferenciado e crítico em função da maneira como o sindicato atua.

Este trabalho está organizado em 04 (quatro) capítulos. O primeiro capítulo apresenta a revisão da literatura disponível sobre o tema a ser abordado neste Trabalho de Conclusão de Curso. O segundo capítulo trata dos procedimentos metodológicos, ou seja, explica os caminhos escolhidos para atingir os objetivos estabelecidos nesta pesquisa. O terceiro capítulo apresenta e discute os resultados obtidos e, por fim, oferece algumas considerações finais sobre o estudo realizado, a serem apresentadas no quarto capítulo.

Há, portanto, um vasto campo a ser explorado para a realização dessa pesquisa acadêmica, buscando-se acompanhar a trajetória recente, entre o período de 2005-2010, das negociações coletivas da reestruturação do Plano de Carreiras Administrativas da AGU, principalmente considerando o cenário, cujos contornos e forma ainda estão por se definir. Neste sentido, existe um espaço aberto à investigação do tema, como base no referencial teórico a ser construído e nas observações empíricas com a pesquisa.

Pretende-se apresentar e demonstrar a atuação dos sindicatos representantes dos servidores administrativos da Advocacia-Geral da União, como parte negociadora e propulsora das decisões legislativas e em prol de uma sociedade mais justa, cidadã e democrática, que proponha o debate acerca do papel das negociações coletivas sobre os rumos a serem tomados pelas relações de trabalho no setor público federal.

1 A ATUAÇÃO DOS SINDICATOS DOS SERVIDORES DA AGU NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA

1.1 NEGOCIAÇÃO COLETIVA

1.1.1 Negociação: conceituação

A necessidade do desenvolvimento da habilidade básica de negociação, aplicável a diversos ramos de atividades públicas e/ou privadas, tem-se amplificado como consequência da crescente complexidade dos ambientes em que se desenvolvem as relações interpessoais, intergrupais, interorganizacionais e multiculturais.

Michelon (2005) ressalta que a negociação habitual muitas vezes é empírica, apenas intuitiva, portanto, sem técnica. A maior arma é a barganha, que na verdade estabelece um jogo de “ganha-perde”, uma disputa de vontades.

Segundo a autora, entra-se no jogo da barganha tradicionalmente com atitudes que já estão bem delineadas. Uma delas enfatiza a importância do relacionamento, e para mantê-lo são feitas ofertas, concessões, confia-se no lado oposto, cedendo para evitar a confrontação. Os interesses próprios são colocados em segundo plano. Outra atitude seria negociar como adversário, fazendo pressão, ameaças, tendo como meta ganhar do outro.

Esse tipo de jogo pode neutralizar o conflito, mas não prepara um relacionamento funcional, saudável, que permite continuar negociando no futuro para obter novas situações, mais produtivas. O “levar vantagem” e o “fazer concessões” finalmente estão ultrapassados, porque têm efeito de curta duração. Na verdade, o objetivo na vida de cada um é a satisfação de seus interesses, e isso é possível, desde que se aprenda a negociar (MICHELON, 2005).

Em uma abordagem inicial, Ganeva e Marin (1993, p.189) consideram a negociação:

[...] como um processo que permite aos atores sociais analisar e

compatibilizar seus interesses e sua participação na resolução de situações complexas, mediante acordos que sejam respeitados ao longo do tempo e que tenham como base a cooperação mútua.

A negociação é um processo em que duas ou mais partes, com interesses comuns ou opostos, trocam informações tendo em vista conseguir um acordo para suas relações futuras.

Acuff (2004) destaca que a negociação é o processo de comunicação com o propósito de atingir um acordo agradável sobre diferentes ideias e necessidades. A complexidade e dinamicidade desse processo podem ser notadas na definição dada por esse autor (*op cit*, p. 28) de que a “negociação é o repertório de comportamentos que inclui comunicação, venda, marketing, psicologia, sociologia, firmeza e administração de conflitos”. Acuff ainda definiu a negociação como:

O processo de comunicação de mão dupla cujo objetivo é chegar a um acordo mútuo sobre necessidades e opiniões divergentes. Negociar significa persuadir, ao invés de usar força bruta. Além do mais, negociar quer dizer que o outro lado sentir-se-á satisfeito com o resultado da negociação (*op cit*, p.28).

Deve-se ainda acrescentar que todo processo negocial é, por natureza, um processo que depende da comunicação, devido à sua ocorrência entre indivíduos que agem tanto por si mesmos quanto como representantes de organizações.

Para SEBRAE (2005, p.4), a negociação “consiste em uma metodologia que tem como objetivo aumentar o valor envolvido entre as partes negociantes, chegando a um acordo através da cooperação”. Além de reduzir a tensão do processo e o dispêndio de tempo e esforço, o método permite que o processo realizado seja equilibrado garantindo às partes um relacionamento positivo e mantendo as portas abertas para novas negociações, caso surja a oportunidade.

As negociações caracterizam-se por apresentar duas dimensões, quais sejam a estrutural e a processual. A primeira refere-se aos interesses e aos recursos dos atores envolvidos, a segunda sintetiza-se na interação entre estes atores com vistas à resolução de suas divergências (PAULA, 2002). Nesse sentido, entende-se a negociação como a capacidade de alcançar objetivos por meio de acordos nas situações em que existam interesses comuns, complementares e opostos, buscando o equilíbrio e a satisfação das partes envolvidas.

Na perspectiva que demonstra a complexidade do “objeto” gerencial que são os serviços públicos, apresenta-se uma conceituação mais ampla de Ganeva e

Marin (1993), que busca captar as diferentes dimensões do processo de negociação. Assim, negociação seria um ato político destinado a gerar viabilidade mediante acordos duradouros e respeitados entre os atores sociais que têm interesses, poder e recursos para enfrentar situações que os afetam mutuamente, por meio da participação coresponsável e equânime.

Segundo as autoras citadas acima, o processo de negociação se caracteriza por diversos pontos que, por vezes, são negligenciados por seus participantes. Com muita frequência, dá-se atenção apenas ao resultado formal do processo, ou seja, aos termos ou condições finalmente acordados, ficando despercebidos resultados igualmente importantes, ligados ao próprio desenrolar do processo. Alguns desses pontos são:

- Socialização de informações assimetricamente distribuídas, ou seja, a negociação se torna uma via privilegiada para se obter informações;
- Convivência entre diferentes segmentos ou atores heterogêneos;
- Reconhecimento da complexidade dos problemas (objetos ou matérias de negociação) seja em virtude da assimetria de informações seja pela heterogeneidade dos atores; e
- Incerteza quanto às ações e resultados, que aparentemente negativa, pode ter um significado vantajoso, na medida em que o próprio processo de negociação gere acumulações capazes de superar as incertezas, tanto com respeito ao elenco de alternativas quanto à eficiência e eficácia das opções adotadas.

1.1.2 Sobre Negociação Coletiva

A negociação coletiva é, antes de qualquer definição mais específica, direito laboral coletivo reconhecido no plano internacional, conforme normas da Organização Internacional de Trabalho (OIT), e no ordenamento jurídico pátrio. Tem seu berço no princípio da liberdade sindical, estatuído no artigo 8º da Constituição da República de 1988, que, por sua vez, deriva de princípio mais abrangente, cristalizado na livre associação (artigo 5º, XVII, da Lei Maior). Como foro propício à discussão das divergências surgidas entre trabalhadores e patrões acerca da

relação de trabalho, a negociação coletiva constitui degrau obrigatório para a celebração de convenções ou acordos coletivos de trabalho (MORAES, 2005).

De fato, a negociação coletiva foi haurida com esse "status" porque é necessário que as partes interessadas tenham tentado dar a máxima efetividade à liberdade que lhes foi conferida, para, então, fixarem legitimamente as regras que irão gerir as relações de trabalho entre si ou recorrer a terceiro que as estabeleça. Em síntese, é o reconhecimento da efetividade do princípio da liberdade de associação profissional e sindical (MORAES, *op cit.*, p.2).

A fim de sublinhar a relevância da negociação coletiva, Delgado (2005), define a negociação coletiva enquanto meio de autocomposição de conflito coletivo de trabalho de cunho essencialmente democrático, que visa à regulação de interesses profissionais e econômicos de "significativa relevância social", instrumentalizando-se em convenções e acordos coletivos de trabalho.

Gomes e Gottschalk (2006, p.32 *apud* Moraes, 2005, p.2) discorreram sobre o resultado da negociação coletiva exitosa, ao afirmarem que:

Na convenção coletiva, porém, as condições de trabalho são o resultado de negociações entre partes interessadas em tratá-las com uniformidade. O acordo de vontades não intervém mais entre indivíduos, mas entre agrupamentos ou associações de empregados e empregadores. Destarte, representa uma técnica inteiramente nova. O associacionismo profissional e a convenção coletiva de trabalho surgiram como meio de competição econômica, numa sociedade em que a palavra de ordem era a livre concorrência. O associacionismo teve o mérito de igualar as forças econômicas das partes contratantes, e, assim, reequilibrar as posições das mesmas no ato contratual.

Nesse sentido, a negociação coletiva caracteriza o modelo de regulação adotado pelo Estado, a fim de delinear o maior ou menor acolhimento dos princípios da autonomia coletiva de particulares e da liberdade sindical.

Na base dos processos de negociação coletiva encontra-se a questão da representação de interesses coletivos, remetendo-se, portanto, às discussões sobre a legitimidade para representar interesses manifestados por determinados grupos sociais; formação de consensos e interação política entre representantes e representados; poder de decisão e grau de autonomia dos representantes e os "custos" políticos decorrentes das tomadas de decisão pelos atores que representam os interesses do capital e do trabalho.

De acordo com o artigo nº 611 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT),

a negociação coletiva é a tratativa que se estabelece entre empregadores ou entidades sindicais econômicas e entidades sindicais profissionais ou organizações de trabalhadores para ajustamento das condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho, tendo por instrumento-fim o acordo coletivo ou a convenção coletiva.

Na normatividade internacional, o tema mereceu destaque, com se depreende da Convenção nº 154 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada em 1981 e ratificada pelo Brasil em 1992, sobre incentivo à Negociação Coletiva, na qual, em seu artigo 2º:

[...] compreende todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com o fim de:

- fixar as condições de trabalho e emprego; ou
- regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou
- regular as relações entre os empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos estes objetivos de uma só vez (BRASIL, 1992).

A negociação coletiva, a bem da verdade, é um processo composto de momentos diferenciados: discussão de base e elaboração da pauta de reivindicações; preparação e mobilização dos trabalhadores; discussão de prioridades e estratégias; a mesa de negociação e o acordo (PAULA, 2002). Por envolver aspectos grupais com seus respectivos papéis na sociedade, e se processo a partir de regras estabelecidas e de processos de comunicação variados sendo, portanto um dos espaços mais importantes de que a sociedade em geral dispõe para possíveis resoluções de conflitos e divergências, criando situações novas e de correspondentes respostas.

Nesse contexto, ressalta Moraes (2005) que a negociação coletiva consiste em mecanismo crucial para a solução extrajudicial de conflitos coletivos de trabalho, que, regra geral, têm repercussões negativas significantes sobre a sociedade na qual se inserem os grupos que os deflagram, concretizando a paz social entre os interessados, razão pela qual mereceu atenção da normatividade internacional.

A negociação coletiva difere da convenção e do acordo coletivo de trabalho, porque constitui um procedimento inicial que visa superar as divergências entre as partes, qualificando-se pelo resultado, é dizer, pela celebração de um desses

pactos. Araújo, Cartoni e Justo (2005) ressalta que as negociações coletivas, os acordos e as greves são os fatores de pressão dos trabalhadores e provocam melhora consideráveis nas condições de remuneração e trabalho dos assalariados organizados.

Um dos temas mais pertinentes sobre a negociação coletiva está ligado ao grau de centralização das negociações, devem ser descentralizadas ou centralizadas em níveis setoriais, regionais ou nacionais. Onde as associações são organizadas centralmente e gozam de representatividade, é possível que as negociações sejam mais centralizadas. Onde as organizações verticais (setoriais) são mais sólidas que as horizontais (regionais ou nacionais), são naturais que se desenvolvam negociações setoriais. Finalmente onde as associações não têm expressão, as negociações entre as empresas, até mesmo individualizadas, proliferam.

Em função da estrutura sindical brasileira, segmentada por região, o sistema de negociação tende a ser descentralizado e não sincrônico. A rigor não existe um padrão legal que defina o nível de centralização das negociações, uma vez que elas podem dar-se tanto em nível de federações regionais, tanto entre grupos de empresas e sindicatos dentro de uma região ou em nível de empresas. Na prática, o sistema é extremamente heterogêneo, havendo negociações em todos os níveis, a depender do setor (ARAÚJO; CARTONI; JUSTO, 2001).

Considerando uma abordagem mais técnica, as negociações coletivas, segundo Zajdsznajder (1985), caracterizam-se por apresentar duas dimensões: a estrutural e a processual. A dimensão estrutural refere-se aos interesses e aos recursos dos atores, os quais compõem o quadro no interior do qual ocorrem a negociação. Por interesses entendem-se, de um lado, os elementos objetivos da negociação contidos nas pautas de reivindicação elaborados pelos sindicatos de trabalhadores e, por outro lado, pelas agendas temáticas apresentadas pelas organizações, e pelo conjunto de propostas e contrapropostas explicitado pelas partes no decorrer do processo negocial.

Quanto aos recursos, compreendem aquilo que cada ator detém para alcançar o que deseja e/ou necessita; para satisfazer as necessidades do outro; e para suportar o não atendimento de suas demandas pela outra parte. Os recursos também contemplam as habilidades dos atores em fundamentar seus pleitos no decorrer da negociação e a correlação das forças existentes no processo

(ZAJDSZNAJDER, 1985).

Para Zajdsznajder (1985), a dimensão processual é dada pela interação entre os autores envolvidos, entre estes e os grupos os quais representam e pelos movimentos realizados por todos, com vistas à resolução de suas divergências. Tais movimentos manifestam-se na tentativa de alterar os parâmetros da negociação na busca do atendimento dos termos do acordo que traduza da melhor forma possível as aspirações daqueles grupos, tendo em vista os limites e possibilidades das situações específicas.

Para Habermas (1989), a negociação é em geral o caminho mais dispendioso e mais incerto, dado a sua natureza interativa e razoável grau de imprevisibilidade quanto aos resultados. Tem, no entanto, a vantagem de melhor ajustar as partes entre si, de ser capaz de aprofundar elos e de gerar novas situações e oportunidades.

Essa seria a fase política de negociação, onde essencialmente vislumbra-se um campo de conflitos e interesses entre as partes que, por sua vez, interagem no processo, munidas de determinado poder, ou seja, a possibilidade de atingir objetivos, numa correlação de forças entre as partes envolvidas, o chamado “poder de barganha”. Sobre esse poder de barganha, Weber (1967, p.14) determina-o como uma “multiplicidade de unidades ligadas entre si por fatores sociais, legais, administrativos e econômicos numa complicada rede de relações”.

Infere-se aqui, que a negociação pode resultar em acordos que superem ou fujam totalmente às expectativas construídas, constituindo-se em um acordo atípico e reforçando o poder político de barganha de uma parte sobre a outra; ou ao contrário, o acordo efetivo pode se aproximar das expectativas inicialmente criadas, dependendo do grau de conhecimento que as mesmas possuem sobre si e sobre o macroambiente nas quais estão inseridas.

Conseqüentemente, o poder de barganha não se apresenta de maneira estática no processo de negociação. Assim, entende-se que mais do que qualquer outra forma de interação humana, reforça a negociação como um campo onde se cruzam possibilidades e necessidades alternando-se poder de troca (barganha) e poder argumentativo, respectivamente, e a capacidade das partes e, empregá-los ao longo do processo. Desta maneira, ressalta-se aqui a importância que possui a relação permanente entre os negociadores e os agentes externos à negociação.

Assim, segundo Weber (1967), o poder de uma negociação coletiva pode

estar situado nas assembleias de trabalhadores; nas mãos de gerentes ou centralizados nas mãos dos escalões mais altos de um lado ou do outro, podendo isto variar de acordo com os temas na disputa de negociação.

Nas negociações coletivas, os atores sociais envolvidos representam interesses coletivos divergentes e buscam na negociação uma forma social de entendimento de administração de uma situação latente ou explícito. Os empregadores, por um lado, estão dispostos a ceder o mínimo possível, alegando estar preservando a continuidade do negócio. Os trabalhadores, por sua vez, reivindicam o máximo de conquistas no sentido de garantir o poder de barganha de seus representados, bem como a melhoria das condições de trabalho.

1.1.3 Negociação coletiva no Serviço Público

Sobre a negociação no setor público brasileiro, assim, ressalta Cheibub (2004, p.9):

A análise dos processos de negociação coletiva no setor público deve, necessariamente, considerar as especificidades políticas, econômicas e organizacionais características desse setor, que têm natureza essencialmente distinta das do setor privado.

Ainda segundo Cheibub (*op cit.*), do ponto de vista político e legal, as relações de emprego no setor público podem ser classificadas ao longo de um contínuo, em cujos extremos encontram-se o princípio da autoridade e o princípio do contrato. Quando prevalece o princípio da autoridade, há uma relação unilateral na qual os dirigentes políticos e administrativos determinam, por atos legais e legítimos que lhes são exclusivos, os termos e as condições de trabalho. Quando prevalece o segundo (princípio do contrato), todas as condições são negociadas bilateralmente, nenhum dos atores tem ascendência política ou jurídica sobre o outro. As principais diferenças nos sistemas de regulação das relações de trabalho no setor público referem-se à prevalência da autoridade ou do contrato como princípio organizador (CHEIBUB, 2004).

Assim disserta Ganeva e Marin (1993, p.188) sobre a negociação em órgãos públicos:

É, portanto, razoável afirmar que a capacidade gerencial está relacionada à habilidade de negociação, que, quanto mais aperfeiçoada, melhor poderá contribuir para a solução ou mediação dos conflitos, resultando na melhor utilização dos recursos em função dos interesses comunitários.

Ao considerar o setor público, pode-se observar que o bom desempenho gerencial torna-se ainda mais dependente da capacidade de negociação, em função do pluralismo e da interdependência das instituições, ações e recursos que devem interatuar, complementando-se e orientando-se [...] Cada um dos níveis de gestão deve ter autoridade e capacidade para estabelecer compromissos a fim de otimizar o uso dos recursos disponíveis em seu âmbito de ação. A negociação busca a harmonia democrática dos interesses dos atores que participam em igualdade de condições, desde o nível local até o nacional, na solução dos problemas que os afetam.

As autoras complementam que o processo de negociação no setor público deve pautar-se nos princípios constitucionais da ordem pública, da moral, da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, sendo estes os limites fundamentais da atuação do gestor público numa sociedade democrática e civilizada.

O regime brasileiro de negociação coletiva decorre da adoção de três posturas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), a saber (MORAES, 2005):

- Ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho aos trabalhadores urbanos e rurais;
- A do silêncio no que concerne ao servidor público civil, na medida em que na norma de reenvio constante do art. 39, § 3º, não foi expressamente mencionado o aludido inciso XXVI do art. 7º; e
- A da vedação expressa para o servidor público militar, sendo-lhe categoricamente negado o direito à sindicalização e à greve, nos termos do art. 142, IV.

Para o servidor público civil, há o reconhecimento do direito à livre associação e à greve (art. 37 da CF/88), sendo necessária a regulamentação do exercício deste último, no sentido de pressionar o Executivo a desencadear o processo legislativo destinado a atender às reivindicações dos trabalhadores do setor público (MORAES, 2005).

Demari (2009, p.8) ao descrever o significado do direito à sindicalização e à greve dos servidores públicos na Carta de 1988, ressalta que:

Ao consagrar tais direitos, o constituinte de 1988 institucionalizou a possibilidade do funcionalismo público interferir nas determinações concernentes às suas condições de trabalho - inclusive através de

processos de pressão, rompendo com o autoritarismo na relação de trabalho com a Administração.

Hoje, é consensualmente reconhecido que a sindicalização produz o sujeito social, ensejando o exercício da autonomia coletiva de grupos humanos portadores de interesses particulares comuns, atinentes ao exercício de determinada profissão. Por isto, ela é o instrumento hábil a garantir que a relação laboral não será fixada unilateralmente pelo tomador de serviço. Isto porque a constituição da categoria profissional como sujeito social, a relação de trabalho subordinado tende a deixar de ser uma relação de poder para ser fruto da composição dos interesses dos dois pólos que a integram.

Porém, a falta de regulamentação desse direito acarreta situações inaceitáveis, como a arbitrariedade do Estado na relação com os servidores. Dau (2005, p.14) assinala que:

Do nosso ponto de vista, a condicionante para a regulamentação do direito de greve é o estabelecimento e a regulamentação do direito à negociação coletiva, uma vez que sem a negociação coletiva não há como resolver qualquer impasse entre o Estado e os servidores.

Se queremos (sic) estabelecer uma legislação que sirva aos trabalhadores do serviço público das três esferas (municipal, estadual e federal) democratizando efetivamente as relações de trabalho no setor, precisamos aprofundar o debate [...] e definir objetivamente qual a regulamentação do direito de greve que queremos, assim como a deflagração de um processo de mobilização e acompanhamento intenso das negociações[..].

Todavia, por não ter sido mencionado o direito ao reconhecimento dos acordos e convenções coletivos de trabalho, não poderia firmar os instrumentos normativos mencionados, nem negociar coletivamente (MORAES, 2005). As razões seriam de várias ordens, segundo Rapassi (2005 *apud* Moraes, 2005, p.3-4):

- A supremacia jurídica da Administração Pública na formação do vínculo de trabalho público, ditando unilateralmente as bases em que se daria a prestação dos serviços, o que não admitiria pressupor a igualdade das partes;
- Os avanços e vantagens trazidos pela instituição do regime estatutário, fonte principal de aplicação do direito às relações entre o servidor e a Administração; e
- A necessidade de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e de prévia dotação orçamentária para deferimento de vantagens e aumento de remuneração pela Administração, que se sujeita, ademais, aos marcos aportado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre essas razões, também escreve Demari (2009, p.11):

(1) a Constituição Federal não enuncia a negociação coletiva como direito dos servidores públicos; (2) o Princípio da Legalidade e o Princípio da Reserva Legal são significativos óbices à negociação coletiva entre servidores e Poder Público, pois com sua atividade constitucionalmente vinculada às disposições legais e à reserva de competência, a Administração Pública não dispõe de o mínimo poder decisório nas questões que regulam a relação laboral com seus servidores; (3) o Estado não dispõe dos interesses por ele representados, considerando-se que age em nome da coletividade e em prol do interesse público; e (4) o Estado não dispõe dos mecanismos necessários ao cumprimento das cláusulas que têm repercussões financeiras, tendo em vista a vinculação da receita às diretrizes previamente fixadas na previsão orçamentária.

Abrucio (2007) complementa, salientando a necessidade do Estado de construir um novo relacionamento com os sindicatos dos servidores públicos, visando à profissionalização, e principalmente regularizando o direito de greve, dando um caráter de negociação coletiva.

O Supremo Tribunal Federal sedimenta atualmente, por meio da Súmula nº 679 de 2003, o entendimento de que caberia a fixação de outras condições de trabalho, que não remuneração, por instrumento coletivo de trabalho pelos servidores, o que pressupõe a tratativa coletiva por meio de entidades sindicais que lhes representem. Por meio do artigo 37 da CF/88, tem-se:

A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices (BRASIL, 1988).

A jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, em consonância com os posicionamentos exarados por ocasião da ADIn-492¹, entende também que os servidores públicos estão impedidos de firmarem acordo ou convenção coletiva de trabalho. Mesmo quando condições legais não contemplam a negociação coletiva, ações direcionadas para essa prática não são inviáveis. No caso brasileiro, a negociação coletiva no setor público foi acontecendo mesmo diante de pareceres contrários do Supremo Tribunal Federal, o qual interpreta como inconstitucional a

1 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1/DF. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Carlos Velloso. Acórdão publicado no Diário da Justiça do dia 12/03/1993, assim ementada: EMENTA. CONSTITUCIONAL. TRABALHO. JUSTIÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA. AÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS. CF, art. 37, 39, 40, 41, 42 e 114. Lei nº 8.112, de 1990, art. 240, alíneas "d" e "e". I – Servidores públicos estatutários: direito à negociação coletiva e à ação coletiva frente à Justiça do Trabalho: inconstitucionalidade. Lei 8.112/90, art. 240, alíneas "d" e "e". II – Servidores públicos estatutários: incompetência da Justiça do Trabalho para o julgamento de seus dissídios individuais. Inconstitucionalidade da alínea "e" do art. 240 da Lei 8.112/90. "III – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente".

negociação coletiva, por não estar contemplado na Constituição e por entender que a negociação coletiva no serviço público fere o princípio da indisponibilidade.

Porém, mesmo não tendo sido contemplado com o contido no inciso XXVI deste, a saber, o reconhecimento dos acordos e convenções coletivos de trabalho, não significa a impossibilidade de entabular negociação coletiva diretamente com o representante do ente da Administração Pública, ainda que com limitações em face ao sistema adotado pelo legislador constituinte.

Leite (2002) sustenta que:

No âmbito da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional, é juridicamente possível que a negociação coletiva seja operacionalizada – pouco importa o nomen juris – como um protocolo de intenções, uma mesa redonda, do qual participe, de um lado, o representante do ente público e, de outro lado, o sindicato representativo dos servidores, tudo em perfeita sintonia com os princípios fundamentais que regem o Estado Democrático de Direito.

Desse protocolo de intenções poderá surgir um projeto de lei, encampando, materialmente, as cláusulas que contemplam o acordo de vontades entre as partes, pressupondo, sempre, que o representante do ente público pautar sempre a sua conduta pela observância do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse de classe ou particular. Obviamente que o projeto de lei será encaminhado ao Poder Legislativo, onde se abrirão amplos debates inerentes ao processo legislativo, e, se aprovado na Casa Legislativa, retornará para a sanção do chefe do Executivo.

O autor ressalta que, embora materialmente tenha havido a negociação coletiva do ponto de vista formal ter-se-á, não um acordo coletivo, mas sim, uma lei regulando as relações de trabalho entre os servidores e o Estado. Desse modo, restariam observados os princípios da legalidade e, sobretudo, da democracia participativa nas relações entre a Administração e o seu pessoal.

Na lição de Moraes (2005, p.7) atenta-se:

Notemos que toda a defesa com baldrame nos princípios da supremacia jurídica e da estrita legalidade a que se sujeita a Administração Pública, impedindo-a de se posicionar em linha de igualdade com os seus servidores na seara da negociação coletiva, desnudando-se de seu poder de império, cai por terra quando se pontua que as reivindicações não estão restritas apenas a vencimentos, para as quais a limitação é expressa, mas também visam instituir cláusulas reguladoras das relações entre os interessados (cláusulas obrigacionais), de condições de trabalho para os integrantes da categoria (cláusulas normativas) e de solução de eventuais litígios derivados de sua interpretação (cláusulas instrumentais).

Mesmo porque a negociação coletiva enseja o debate de uma grande variedade de assuntos, que não se restringem aos reajustamentos salariais: qualidade de vida no trabalho, saúde e segurança, mudanças tecnológicas, flexibilização do trabalho, não discriminação, participação nas decisões.

Dessa forma, para se atingir os objetivos de transparência e controle social no plano federal, o Governo Brasileiro vem implantando, desde 2003, um programa de democratização das relações de trabalho no serviço público, por meio da Secretaria de Recursos Humanos – SRH, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pelo sistema de pessoal civil do poder executivo federal (MENDONÇA, 2005).

Preliminarmente, cumpre registrar a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente, que se constituiu em um instrumento provisório de interlocução para o atendimento de duas necessidades prioritárias: a) dar tratamento às demandas sindicais mais urgentes, apresentadas logo à posse do novo governo federal e b) promover a construção coletiva de um Sistema de Negociação Permanente (MENDONÇA, 2005, p.52).

A Mesa Nacional de Negociação Permanente é composta de duas Bancadas: a Bancada de Governo, composta por oito Ministérios e a Bancada Sindical, composta por 18 entidades sindicais de representação nacional. A Mesa Nacional é coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Recursos Humanos. Além disso, para agilizar a discussão de temas estratégicos, a Mesa Nacional constituiu quatro Comissões Temáticas: Política Sindical, Seguridade Social, Diretrizes de Planos de Carreira e Política Salarial.

Existem ainda, 21 Mesas Setoriais, com as mesmas características da Mesa Nacional, com a diferença que estas Mesas estão autorizadas a negociar assuntos que não dizem respeito a questões econômicas, e qualquer proposta neste sentido, deve ser levada para apreciação da Mesa Nacional.

A metodologia de trabalho, segundo Mendonça (2005, p.52) visou desencadear o seguinte processo:

a) primeiro as partes discutiram as bases conceituais da negociação coletiva no setor público; b) sobre essas bases conceituais desenvolver-se-ia o modelo de negociação; c) definido o modelo, buscar-se-ia sua sustentação legal, sugerindo legislação específica, constitucional e infraconstitucional.

Certamente, como ressalta o autor, há um conjunto significativo de desafios a serem enfrentados para consolidar o escopo do sistema de negociação coletiva no processo de democratização nas relações de trabalho no serviço público federal. A seguir, apontam-se algumas dessas questões:

- O fortalecimento da transparência e do controle social, embora possam ser considerados avanços inequívocos do processo de democratização das relações de trabalho, não garantem a estabilidade desse sistema. Na verdade, somente a incorporação dos interesses difusos da sociedade ao processo de negociação é que assegurará apoio dos atores sociais e políticos externos ao processo (MENDONÇA, 2005, p.54);
- Se a negociação coletiva no serviço público for vista como uma “ação entre amigos”, que absorve recursos do orçamento público federal e compromete a alocação dos escassos recursos públicos em detrimento de outras políticas de forte alcance social, corre-se o risco de forte oposição ao sistema de negociação no setor público (MENDONÇA, 2005, p.54);
- O sistema será estável se for capaz de incorporar às negociações e aos acordos celebrados na mesa, como contrapartida, compromissos claros e transparentes com a melhoria dos serviços públicos prestados à população. De outra forma, a “população” pode se tornar forte opositora dos acordos (MENDONÇA, 2005, p.54);
- No conjunto da Administração Pública existem grupos de interesse mais “fortes” que outros. É o caso das carreiras que exercem funções estratégicas, tais como auditoria, área jurídica, previdência, entre outras. A mesa de negociação pode funcionar como contrapeso ao poder assimétrico dos setores com maior poder de pressão, já que reúne no mesmo espaço, a negociação dos interesses dos servidores públicos de toda a Administração (MENDONÇA, 2005, p.55); e
- Cabe lembrar os limites propostos no princípio da reserva legal. Quando a negociação e o acordo incorporarem elementos que possam ferir o princípio da reserva legal, os mesmos devem ser submetidos à ratificação ou revisão do parlamento nacional (MENDONÇA, 2005, p.54).

Em arremate, o reconhecimento da possibilidade de negociação coletiva dos servidores públicos civis com o Estado demonstra amadurecimento no exercício da soberania e respeito à democracia participativa, pilar do Estado Democrático de

Direito, que não pressupõe, de forma simplista, apenas o predomínio da vontade da maioria sobre a minoria, mas também a possibilidade de diálogo com a minoria (MORAES, 2005).

1.2 SINDICATOS

1.2.1 Sindicatos e relações de trabalho: histórico e contextualização

A lei brasileira estabelece como obrigatória a participação dos entes sindicais na negociação coletiva pelo art. 661, § 1º da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e art. 8º, VI, da *Lex Legum*. Para isto urge que o sindicato esteja preparado para tais negociações, que seja representativo da classe obreira e que possua liberdade estatal.

Assim versa a Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo II – Dos Direitos Sociais, sobre a sindicalização dos trabalhadores:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;

(...)

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

(...)

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

(...)

Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender (BRASIL, 1988).

De acordo com o artigo 511 da CLT, é lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas. Somente as associações

profissionais de constituídas para os fins e na forma do artigo anterior poderão ser reconhecidas como Sindicatos (BRASIL, 1943).

A sindicalização mereceu atenção também da normatividade internacional. Pela Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada em 10 de dezembro de 1948, observa-se também, em seu artigo XXIII, § 4º que “toda pessoa tem o direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para a proteção de seus interesses”.

A Convenção nº 98 da OIT, sobre a aplicação dos princípios do direito de sindicalização e de negociação coletiva, citada como a Convenção sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, aprovada em 1949 e ratificada pelo Brasil em 1952, assim disserta sobre o assunto, em seu artigo 1º:

1. Os trabalhadores gozarão de adequada proteção contra atos de discriminação com relação a seu emprego.
2. Essa proteção aplicar-se-á especialmente a atos que visem:
 - a) sujeitar o emprego de um trabalhador à condição de que não se filie a um sindicato ou deixe de ser membro de um sindicato;
 - b) “causar a demissão de um trabalhador ou prejudicá-lo de outra maneira por sua filiação a um sindicato ou por sua participação em atividades sindicais fora das horas de trabalho ou, com o consentimento do empregador, durante o horário de trabalho (BRASIL, 1952).

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), adotado em 1966, ratificado pelo Brasil em 1992, assim versa em seu artigo 22:

1. Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de constituir sindicatos e de a eles filiar-se, para proteção de seus interesses.
2. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias em uma sociedade democrática [...]. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desses direitos por membro das forças armadas e da polícia (BRASIL, 1992).

São prerrogativas dos sindicatos (BRASIL, 1943):

- a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal ou interesses individuais dos associados relativos á atividade ou profissão exercida;
- b) celebrar contratos coletivos de trabalho;
- c) eleger ou designar os representantes da respectiva categoria ou profissão liberal;
- d) colaborar com o Estado, como órgãos técnicos e consultivos, no estudo e solução

dos problemas que se relacionam com a respectiva categoria ou profissão liberal; e e) impor contribuições a todos àqueles que participam das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas.

A trajetória do sindicalismo no Brasil tem sua gênese em 1930. Durante os anos, o sindicalismo acompanhou a mudança de modelos econômicos, submetendo-se a diferentes orientações (BARBOSA, 2004). Porém, começaram os primeiros movimentos grevistas, ainda ilegais e não reconhecidos, na segunda metade dos anos de 1910. Entretanto, a fraqueza numérica da força de trabalho, erros táticos de liderança, repressão e a falta de consciência da classe operária fizeram com que as organizações trabalhistas não gozassem de uma existência estável.

Inicialmente, até 1930, a esfera sindical foi caracterizada pelo forte repressão e violência. A mudança nos rumos econômicos, com a ascensão de Getúlio Vargas, trouxe a necessidade de se construir uma rede de relações de sustentação que reservasse um lugar aos sindicatos, condicionado à eliminação do conflito e da tensão, passando o sindicato a desempenhar um papel ao lado do quadro burocrático e com uma função definida pelo Estado (BARBOSA, 2004).

Além do esvaziamento político e da redução a atividades de cunho normativo, o sindicato passou a ser uma peça de política governamental, ocupando o espaço de representação das categorias profissionais junto ao governo e passando a administrar a assistência social.

Em 1943, aprofundou-se a aproximação do sindicalismo ao Estado, através da ainda controversa Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). A CLT demonstrou o vínculo sindical à esfera normativa. (BARBOSA, 2004, p.162).

Após o período de 1954 e 1964, no qual o sindicalismo observa uma relativa autonomia, com presença marcante na mobilização e pressão social marcante, o Estado reduz o sindicato a uma função meramente administrativa.

Com o denominado milagre econômico (1967-1973), tem-se o aumento da produção industrial, assim como manifestações isoladas de descontentamento. Em 1978, as greves coincidem com a rearticulação do movimento sindical, “tendo como palavra de ordem o questionamento da política econômica governamental e seu impacto na redução dos níveis salariais” (BARBOSA, 2004, p.163). A crise econômica abriu a perspectiva da mobilização, e as greves que aconteceram na região paulista do ABC (Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano) foi uma clara indicação dessa insatisfação.

A década de 1980 trouxe uma nova dimensão para o sindicalismo, sendo importante um importante impulso em direção à ampliação do espaço de atuação dos sindicatos (BARBOSA, 2004), com um significativo aumento do número de cláusulas constantes dos acordos e convenções coletivas do trabalho (ARAÚJO; CARTONI; JUSTO, 2001), consolidando profundas modificações, em virtude de:

- Manifestações grevistas;
- Crescimento do sindicalismo entre os assalariados do setor de serviços;
- Consolidação da organização dos trabalhadores nas empresas;
- Modificações na legislação sindical, eliminando resquícios do período varguista, porém mantendo intactos aspectos quanto à organização e mobilização sindical; e
- Surgimento das centrais sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores (atual Força Sindical);

A Constituição Federal de 1988 demonstrou a ambiguidade acerca do papel reservado aos sindicatos: de um lado, obteve-se a liberdade de associação sindical em autorização expressa pelo Estado; por outro os sindicatos se mantiveram organizados por categoria, em vez de ser pelo ramo de atividade econômica. Some-se a isso a manutenção do imposto sindical, resquício do sindicalismo anacrônico.

Os recentes acontecimentos no mundo sindical demonstram uma sintomática mudança no comportamento e atitude frente aos acontecimentos. A estabilidade econômica, alardeada a partir do Plano Real em 1994, se sofre críticas quanto à natureza restrita de suas medidas, em grande parte desarticulou o confronto como ação sindical. Por isso, a reflexão sobre os rumos a serem dados na ação sindical deixam um espaço significativo para a negociação (BARBOSA, 2004, p.165).

Isso tem referência no fortalecimento do novo sindicalismo na década de 1980. Ao privilegiar uma ação política, em detrimento de uma ação assistencial, contribuíram significativamente para a revisão do papel do sindicato.

Conforme salienta Araújo, Cartoni e Justo (2001), a ação sindical nos anos 90 passou por fortes restrições geradas por mudanças na economia e no mercado de trabalho, tais como o avanço das políticas neoliberais, a flexibilização dos contratos de trabalho, a terceirização crescente, o aumento do desemprego e a impossibilidade de organização no local de trabalho enfraqueceram a articulação dos trabalhadores. Este contexto é extremamente adverso e implicou uma adaptação no modo de operar nas lutas sindicais. Em artigo à Revista Observatório

Social, em 2005, os autores traçam o panorama da negociação coletiva no Brasil:

Para apurar como anda a negociação coletiva no Brasil, o Observatório Social ouviu trabalhadores e pesquisadores com o objetivo de traçar um balanço do processo, mostrando como anda a negociação [...] Apurou dificuldades, vitórias e desafios em um contexto no qual os direitos fundamentais dos trabalhadores ainda são desrespeitados em nome de um desenvolvimento econômico que, muitas vezes, não leva em conta as demandas necessárias ao desenvolvimento econômico com justiça social (ARAÚJO; CARTONI; JUSTO, 2001, p.7).

1.2.2 O novo sindicalismo e a revisão do papel dos sindicatos

O sindicalismo viveu, no final dos anos 70 e durante os anos 80, um período de grande atividade, tanto no que tange à organização quanto no tocante às demandas mais propriamente sindicais. As reivindicações sindicais tinham como aspecto central, a luta pela reposição salarial em decorrência da inflação alta.

Quando, no entanto, olha-se à distância, observa-se uma mudança radical da ação sindical na década de 90, especialmente no que diz respeito às demandas do sindicalismo. Em função das transformações que ocorreram na economia, na política e, em alguma medida, na sociedade, a agenda sindical se voltou para o interior das organizações, discutindo mais diretamente questões relacionadas com a problemática do trabalho, sejam as vinculadas à organização e gestão do trabalho, sejam aquelas ligadas à remuneração (MARTINS; RODRIGUES, 2000).

Para Portella de Castro (1999), esse novo cenário, que se estende desde 1995 até os dias de hoje vem provocando uma mudança profunda no mundo do trabalho e no próprio perfil de atuação sindical. Essas mudanças, porém, têm se dado muito mais pela flexibilização de acordos coletivos que por mudanças legislativas.

Ainda para esta autora, sobre a possibilidade de se concretizar mudanças nas relações de trabalho, teria tido mais possibilidade de se concretizar nos anos 80 e, talvez, início dos anos 90, em virtude de:

[...] o País ainda vivia uma transição de modelos, não havia o nível de desemprego atual, não havia se instalado a descentralização econômica e produtiva e o processo de reestruturação que trouxe consigo a descentralização das negociações coletivas e, em função disso, era maior o

poder dos sindicatos, principalmente da CUT (PORTELLA DE CASTRO, 1999, p. 20).

Dessa forma, com a consolidação do novo modelo desregulador, baseado na livre negociação entre empregados e empregadores e no afastamento do Estado nas negociações, essas propostas não têm lugar e os sindicatos não têm força para impor ao governo e ao segmento profissional um processo negociado.

Barbosa (2004) ressalta que a revisão do papel do sindicato, descortinou as fragilidades do movimento sindical originário de uma estrutura varguista, que se manteve praticamente intacta em sua articulação orgânica. Isso ficou evidente com a discussão de temas de natureza econômica que atingiam diretamente as camadas assalariadas. Com efeito, a questão salarial foi privilegiada em função das perdas geradas pela fracassada ação governamental no campo econômico. Isso fez com que o leque de reivindicações ganhasse uma conotação mais imediata e voltada à garantia do emprego.

Pode-se acrescentar a isso, segundo o autor, a violenta pressão patronal desestimulando a ação sindical dentro das organizações. Ambas as situações produziram efeitos devastadores sobre o movimento como um todo. Porém, o mesmo autor destaca que as mudanças no sindicalismo trouxeram aspectos favoráveis à Gestão de Pessoas nas Organizações:

Junto com o lado arcaico, existe também o lado moderno, combatido e altamente consciente da maneira como devem ser atingidos os objetivos definidos. Ao considerar as práticas assistencialistas resultantes de um processo histórico perverso, enxergam a sua superação “por dentro”, isto é, eliminando-as de forma a tornar mais palpável uma relação entre as partes que encontram no palco produtivo seu cenário mais privilegiado. Isso significa dizer que novas preocupações fazem parte do processo, como a inserção tecnológica na atividade produtiva e nas relações de trabalho. Por essa razão, distanciam-se de um paternalismo e assistencialismo que comprometem a ação sindical (BARBOSA, 2004, p.165).

A partir dessa perspectiva, a discussão sobre as relações de trabalho, longe de se constituir em objeto de reflexão meramente acadêmico, assume um lugar de destaque no conjunto de indagações que permeiam a gestão organizacional como um todo e a gestão de recursos humanos em particular.

Entendendo essa amplitude e assumindo uma posição que busca refletir a inserção dos atores na ambiência da gestão de pessoas, qual seja o sindicato em seu papel de representante de interesses, essa situação revela, de um lado, a

importância de um entendimento ampliando da gestão de pessoas, incorporando e inter-relacionando diferentes níveis e áreas de conhecimento (BARBOSA, 2004).

1.3 A RELAÇÃO ENTRE GOVERNO E SINDICATOS: A NEGOCIAÇÃO DO CONFLITO

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, ou seja, na qual mais de duas partes distintas estão envolvidas de tal forma que não há uma clara dicotomia entre empregado e organizações dirigentes (CHEIBUB, 2004).

O setor público é altamente sindicalizado e os sindicatos têm atuação bastante militante. É difícil, nesse contexto, o estabelecimento de formas estáveis de negociação sem a inclusão desse atores.

“As questões trabalhistas do setor público são questões de política pública, pois afetam o processo de alocação orçamentária, de determinação do nível de emprego no setor público e da própria qualidade dos serviços prestados pelo governo” (CHEIBUB, 2004, p.12).

Por isso, há de se supor a importância dos sindicatos nas negociações trabalhistas. Aos referidos sindicatos cabe atuar como órgão de pressão junto às autoridades governamentais para a obtenção dos benefícios dos servidores, inclusive utilizando-se da greve a ser regida por lei.

Nesse processo, faz-se importante destacar a livre afiliação e representação sindical, pelas quais, os sindicatos de servidores públicos perceberiam que o governo não visa o seu controle e a limitação de sua ação. Essa é, sem dúvida, uma condição essencial para que atores independentes estabeleçam relações de respeito mútuo e igualitárias, como devem ser as que norteiam qualquer processo de negociação construtiva (BONIFÁCIO; FALIVENE, 2002).

Cheibub (2004) ressalta que pela condição de soberano e empregador exercido pelo Estado, imprime-se uma dinâmica política às negociações trabalhistas

no setor público. Como negociação coletiva implica o compartilhamento dos poderes em fixar salários e condições de emprego, o Estado encontra-se perante a difícil tarefa de conciliar o compartilhamento dessas atribuições com os sindicatos sem perder sua autoridade e responsabilidade perante o eleitorado. “O governo tem de conciliar papéis e interesses nem sempre congruentes, [...] empregador [...] autoridade responsável pela política [...] e seu papel como formulador de políticas [...]” (*op cit.*, p.10).

Essa característica imprime lógica própria às negociações trabalhistas no setor público e determina estratégias de negociação diversas das que prevalecem na estrutura bilateral do setor privado. 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).

Ademais, ressalta-se que os negociadores do lado governamental podem sempre apelar para um poder decisório superior, como forma de transferir a responsabilidade nas decisões ou mesmo apenas como estratégia de negociação. Torna-se imprescindível, dessa forma, a presença ativa, como por exemplo, reuniões e *lobby* dos sindicatos junto aos Ministérios do Poder Executivo Federal, uma vez que durante um processo legislativo, este tem amplo poder para tomar decisões sobre políticas públicas.

Com relação à cooperação nas relações entre sindicatos e Governo, essa pode manifestar-se de diferentes formas e graus de intensidade. Buscam-se nas negociações, os pontos convergentes e de interesses comuns; nos pontos divergentes busca-se acordo que mantenha e respeite os interesses legítimos de todos os atores. Não se busca o aniquilamento ou a submissão de nenhuma parte negociadora. Assim, a negociação coletiva torna-se um grande instrumento de barganha.

Dentre as formas de negociação têm-se:

- Negociação Integrativa: o processo integrativo da negociação busca identificar as convergências de interesse e construir espaços de entendimento. Nesses casos, há o reconhecimento de que um ator precisa do outro para sua própria sobrevivência (CHEIBUB, 2004; MICHELON, 2005).

- Negociação Distributiva: contrapõe-se ao processo de negociação integrativa caracterizadas por interações conflitivas nas quais se percebe inerente contradição de interesses entre os atores. As negociações têm a estrutura de um jogo de soma-zero, da “quebra de braço” e termina com um único vencedor: o ganho de um ator implica necessariamente a perda para outro (CHEIBUB, 2004; MICHELON, 2005).

Pode-se dizer que a emergência de padrões distributivos ou integrativos de negociação é facilitada pela natureza e tipo de questões tratadas. Questões econômicas e salariais tendem a serem percebidas como distributivas no sentido de que o ganho para o trabalhador implica uma perda para [...] o administrador público. Questões relacionadas à qualidade do serviço, à melhoria das condições de trabalho, dos processos de trabalho etc. podem ser mais facilmente percebidas como passíveis de proporcionar ganho mútuo, possuindo estrutura de soma positiva, i.e., todos os atores da negociação podem obter ganhos sem impor perda a nenhum deles (CHEIBUB, 2004, p.58).

Visto isso, cabe colocar que, 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 a expansão da intervenção e dos serviços do Estado, e não apenas medidas que beneficiem diretamente seus membros (CHEIBUB, 2004, p.14).

Os negociadores têm que reconhecer a legitimidade de diferentes opiniões e diferentes modos de se proceder nos processos negociais. Assim, os administradores têm que reconhecer a legitimidade da cultura organizacional dos sindicatos, mais igualitária e democrática, ao mesmo tempo em que os líderes sindicais têm que conceder legitimidade aos valores gerenciais, tais como hierarquia, produtividade, avaliação com base em desempenho, etc.

Além do reconhecimento da legitimidade da diferença, é chave para uma relação de cooperação que ambas as partes tomem consciência e desenvolvam compreensão adequada dos problemas, de modo a construir relações negociais cooperativas.

Tema tão relevante quanto à correlação de forças em um processo de negociação é a capacidade de avaliação e mensuração do comportamento de si e

do outro, a partir da análise de questões objetivas, explícitas ou não, relativas às forças demonstradas pelas partes e seu potencial efetivo de realização. A capacidade de um sindicato, por exemplo, em convencer seus empregados de que a sua proposta é justa, são “artimanhas” colocadas ao longo do processo, e que expressam a constituição e o funcionamento da sociedade e se colocam num espaço de debate mais complexo do que o da simples comunicação na busca de um consenso.

1.4 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU)

Antes da promulgação da Constituição da República, em 1988, a representação judicial da União estava a cargo do Ministério Público da União, por intermédio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e das suas Procuradorias Regionais, e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo estavam confiadas à Advocacia Consultiva da União. A competência do Ministério Público da União para a representação judicial da União ocorreu até o advento da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (AGU, 2010a).

Segundo o art. 131 da Constituição Federal de 1988, a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Tem natureza de Função Essencial à Justiça, não se vincula, por isso, a nenhum dos três Poderes que representa (BRASIL, 1988).

A Advocacia-Geral da União nasceu da necessidade de organizar em uma única Instituição a representação judicial e extrajudicial da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, propiciando ao Ministério Público o pleno exercício de sua função essencial de defesa da ordem jurídica – essencial à justiça – do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, desvincilhando-o da representação judicial da União, por vezes, incompatível com os seus objetivos (AGU, 2010a).

A atuação consultiva da Advocacia-Geral da União se dá por meio do assessoramento e orientação aos dirigentes e autoridades do Poder Executivo Federal, de suas autarquias e fundações públicas, a fim de dar segurança jurídica aos atos administrativos a serem praticados, notadamente quanto à materialização das políticas públicas, à viabilização jurídica das licitações e dos contratos e, ainda, na proposição e análise de medidas legislativas (Leis, Medidas Provisórias, Decretos e Resoluções, entre outros) necessárias ao desenvolvimento e aprimoramento do Estado Brasileiro (AGU, 2010b).

Além disso, desenvolvem-se atividades de conciliação e arbitramento, cujo objetivo é resolver administrativamente os litígios entre a União, autarquias e fundações, evitando, assim, a provocação do Poder Judiciário (AGU, 2010b).

São responsáveis pelo exercício das atividades consultivas, conforme a área de atuação, os Advogados da União, Advogados integrantes do Quadro Suplementar, Procuradores Federais e os Procuradores da Fazenda Nacional.

A atuação contenciosa da Advocacia-Geral da União se realiza por meio da representação judicial e extrajudicial da União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dos órgãos públicos que exercem função essencial à justiça), além das autarquias e fundações públicas. A representação judicial é exercida em defesa dos interesses dos entes públicos nas ações judiciais em que a União figura como autora, ré ou, ainda, terceira interessada (AGU, 2010b).

A representação extrajudicial é exercida perante entidades não vinculadas à Justiça, como órgãos administrativos da própria União, Estados e Municípios, por intermédio dos Advogados da União, Procuradores Federais e os Procuradores da Fazenda Nacional, cada qual na sua respectiva área de atuação (AGU, 2010b).

Ressalta-se que este tema será mais bem desenvolvido ao longo desta seção, sendo que neste primeiro momento, apresenta-se a ação histórica de criação da AGU, haja vista que tem repercussão para o fortalecimento de negociadores advindos do processo de gestão por competências.

Nos próximos itens, abordar-se-á a estrutura legal de representação sindical dos servidores técnico-administrativos da AGU e uma análise da atuação dos sindicatos para a aprovação do Plano de Carreiras Administrativas.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na produção do presente trabalho, foram adotados procedimentos técnicos que nortearam o estudo da problemática proposta o que permitiu atingir o objetivo geral e os objetivos específicos propostos nesse.

Assim, para a realização da monografia pretendida, intenta-se a utilização das metodologias de estudo de caso, a fim de coleta de dados. Para tal se fez necessário a obtenção de dados descritivos, a utilização da pesquisa descritivo-qualitativa, uma vez que foi preciso conhecer mais de perto as variáveis, analisá-las e procurar descobrir suas causas.

Sobre a pesquisa qualitativa, Neves (1996, p.1) expõe:

Enquanto estudos quantitativos geralmente procuram seguir com rigor um plano previamente estabelecido (baseado em hipóteses claramente indicadas e variáveis que são objeto de definição operacional), a pesquisa quantitativa costuma ser direcionada, ao longo de seu desenvolvimento, além disso, não busca enumerar ou medir eventos e, geralmente, não emprega instrumental estatístico para análise dos dados; seu foco de interesse é amplo e parte de uma perspectiva diferenciada da adotada pelos métodos quantitativos.

Dessa forma, na pesquisa qualitativa, é frequente o pesquisador procurar entender os fenômenos, segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada, e, a partir, daí, situar sua interpretação dos fenômenos estudados. Dela faz parte a obtenção de dados descritivos mediante contato direto e interacional do pesquisador com o objeto de estudo (NEVES, 1996).

Godoy (1995a, p.62) ressalta a diversidade de características essenciais capazes de identificar uma pesquisa desse tipo, a saber:

- O ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental;
- O caráter descritivo;
- O significado que as pessoas dão as coisas e à vida como preocupação do investigador; e
- Enfoque indutivo.

A pesquisa qualitativa tem por objetivo, portanto:

[...] traduzir e expressar o sentido dos fenômenos no mundo social; trata-se de reduzir a distância entre indicador e indicado, entre teoria e dados, entre contexto e ação (MAANEN, 1979, p.520 *apud* NEVES, 1996, p.1).

Em sua maioria os estudos qualitativos são feitos no local de origem dos dados (análise fenomenológica) e o desenvolvimento do estudo supõe um corte temporal espacial de determinado fenômeno por parte do pesquisador. “O trabalho de descrição tem caráter fundamental em um estudo qualitativo, pois é por meio dele que os dados são coletados” (MAANEN, 1979, p.521 *apud* NEVES, 1996, p.1).

Em virtude da escolha da pesquisa descritivo-qualitativa, priorizou-se como estratégia para a observação dos fenômenos, o estudo de caso, enquanto categoria de pesquisa com um forte cunho descritivo, cujo objeto é uma entidade de análise bem definida. O objeto de estudo de caso, por seu turno, é análise profunda de uma unidade de estudo. No entender de Godoy (1995b, p.25):

[...] visa ao exame detalhado de um ambiente, de um sujeito ou de uma situação em particular. Amplamente utilizado em estudos de administração, tem se tornado a modalidade preferida daqueles que procuram saber como, por que certos fenômenos acontecem ou dos que se dedicam a analisar eventos sobre os quais a possibilidade de controle é reduzida ou quando os fenômenos analisados são atuais e só fazem sentido dentro de um contexto específico.

Justifica-se, portanto, a escolha da pesquisa qualitativo-descritiva e pela modalidade “estudo de caso”, pelo fato de o pesquisador não ter pretensões de intervir sobre a situação, mas dá-la a conhecer tal como surge, aproximando o pesquisador da situação a ser conhecida, e que contraponha as pretensões iniciais com o objetivo geral proposto para esse trabalho, por meio de um estudo de caso, com recorte temporal-espacial definido e caráter descritivo de atuação.

Além disso, as estratégias acima são importantes para que se conheça como se dá a atuação dos sindicatos, especificamente os representantes dos servidores administrativos da Advocacia-Geral da União, como parte negociadora e propulsora das decisões legislativas e em prol dos servidores administrativos, as negociações em andamento e/ou concretizadas, falhas no processo negociativo e dificuldades em se propor ações no Legislativo para a aprovação do Plano de Carreiras dos Servidores Técnico-Administrativos, no período de 2005-2010.

Tem-se, assim, como objeto de análise a Advocacia-Geral da União (AGU) no estado do Espírito Santo.

Para se atingir os objetivos deste estudo, foi realizada, como anteriormente ressaltado, uma pesquisa de objetivo descritivo,, que se baseia na coleta e levantamento de dados secundários, junto à Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF; Sindicatos dos Trabalhadores no Serviço Público – SINDSEF; Associação dos Servidores da Advocacia-Geral da União – ASAGU e Sindicato dos Servidores Públicos Federais no Espírito Santo – SINDSEF/ES, por meio da análise de documentos (atas de reuniões, materiais informativos, correios eletrônicos institucionais, atos normativos, relatórios e pareceres).

As estratégias escolhidas se adéquam aos fatos sociais e enriquecem os atores sociais investidos em cargos, funções, responsabilidades, envolvidos em fatos a serem possivelmente pesquisados.

3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA NA AGU

3.1 ESTRUTURA LEGAL DE REPRESENTAÇÃO SINDICAL NA AGU

Como visto anteriormente, a identificação da estrutura das negociações coletivas passa pela definição dos atores nela envolvidos, pela identificação dos espaços das unidades de negociação e pela descrição do sistema de distribuição de poder de decisão entre os atores envolvidos.

Viu-se também que a estrutura da negociação constitui-se num instrumento de interação entre os diversos grupos envolvidos na disputa de poder e barganha e possui condicionantes que estão dentro e fora dela. Estes condicionantes internos (recursos e características das unidades) e externos (natureza dos temas negociados, fatores de representação, políticas de governo, etc.) conferem à negociação um caráter dinâmico onde as interações existentes podem mesmo levar a mudanças na estrutura da negociação.

Na construção deste caminho de ampliação do espaço da negociação coletiva, coube ao movimento sindical brasileiro um papel primordial no sentido de organização e da representação dos interesses de uma expressiva parcela da sociedade civil, guiando os trabalhadores ao centro do cenário político nacional.

O conflito básico que perpassa a negociação coletiva é o desequilíbrio de poder entre os atores envolvidos. O desenvolvimento desta hipótese implica em lidar com a questão da eficácia de negociação coletiva na perspectiva sindical, discutindo-se os seus limites e possibilidades enquanto forma de ação política. Como salienta Oneida (2009), a participação no processo de negociação coletiva, transforma um sindicato em centro de irradiação de um poder sindical, ao lado do poder político e econômico. “O que ocorre é, pois, um neo-corporativismo, como o sindicato tentando reconquistar, na esfera política, o poder perdido na economia de mercado” (*op cit*, p.39).

Como bem ressalta El Bayeh (2008, p.1):

A proibição recorrente de sindicalização dos funcionários públicos atrasou, por óbvio, o desenvolvimento dessas instituições. Não obstante, é de notar-se que a simples possibilidade de sindicalização dos servidores públicos não erige estes sindicatos à condição igualitária de seus pares que atuam na esfera privada, uma vez que institutos já consagrados destes ainda estão em desenvolvimento embrionário na esfera pública, tais como a negociação coletiva, cuja possibilidade de ocorrência ainda é discutida pela doutrina.

A participação dos sindicatos representantes dos servidores administrativos da AGU perante o legislativo federal é algo novo, uma vez que a Instituição iniciou suas atividades, em fevereiro de 1993, isso envolve a remodelagem nas práticas de negociação, o que exige um olhar diferenciado e crítico em função da maneira como o sindicato representativo da categoria técnica-administrativa da AGU atua.

A estrutura legal para o desenvolvimento de processos de negociação se inicia entre a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF, entidade representante dos trabalhadores que mantém vínculo funcional com a Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional da esfera federal; Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – SINDSEF e a Associação dos Servidores da Advocacia-Geral da União – ASAGU. Esta como também o SINDSEF conhecem mais de perto a realidade vivenciada pelos servidores administrativos da AGU, porém aquela defende todos os servidores e utiliza o argumento da boa vizinhança. No âmbito do Estado do Espírito Santo, tem-se compondo esse sistema de negociação coletiva, o Sindicato dos Servidores Públicos Federais no Estado do Espírito Santo – SINDSEF/ES.

Observa-se que servidores administrativos da AGU têm representantes internos, compostos pela ASAGU, além daqueles que compõem o Grupo de Trabalho da AGU, como a CONDSEF e SINDSEF, que participam das negociações em nível local e nacional. Atendo-se a Associação dos Servidores da Advocacia-Geral da União, por ser o órgão interno de representação sindical, o processo de escolha dos membros da diretoria que representará os servidores administrativos da Instituição, dá-se por eleição direta, com mandato de dois anos, sendo o último pleito realizado em 15 de agosto de 2008.

Sobre esse processo eleitoral, os servidores, em email institucional divulgado têm as seguintes opiniões²:

² Fonte: Correios eletrônicos enviados aos servidores técnico-administrativos da AGU, pelos sindicatos representativos da categoria, entre os períodos de 2006-2010, por meio da intranet institucional

- *“A escolha se concentra em Brasília e é imposta aos Estados, sem debates”.*
- *“Tem-se o conflito de interesses entre as diversas categorias, o que faz com que a AGU sempre seja deixada de lado. Não são consideradas as particularidades das atribuições dos servidores da AGU”.*
- *“Não se aplica. Pois desconheço, uma vez que até a presente data não tive conhecimento acerca da aludida escolha”.*

Infere-se, portanto, que a escolha de representantes dos servidores técnicos administrativos da AGU não se realiza de forma democrática, com ampla participação da categoria.

Outro aspecto relevante refere-se à Portaria nº 389, de 19 de julho de 2004, na qual, foi instituída a Mesa Setorial de Negociação Permanente – MSNP/AGU, constituída por duas bancadas, designadas Bancada Governamental, composta por membros da Secretária de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e Bancada Sindical, composta por membros da ASAGU, SINDSEF e CONDSEF, tratando de demandas vinculadas ao segmento técnico-administrativo, dentre as quais, a elaboração de um Plano de Carreiras dos Servidores Técnico-Administrativos da AGU.

Essa Mesa constituía uma das dez Mesas Setoriais implantadas, respectivamente, em dez Ministérios, com as mesmas características da Mesa Nacional de Negociação Permanente, participando o ministério ou órgão específico e as entidades de classe específicas, de âmbito nacional, com a diferença que estas Mesas não estavam autorizadas a negociar assuntos alheios a questões econômicas.

Porém, em 2006, houve a suspensão do processo negocial, por meio da Mesa Setorial, por motivos de reavaliação e reestruturação da mesma, após a rejeição em totalidade da proposta da AGU sobre o Plano de Carreiras pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, elaborado pela Mesa.

Dessa forma, entende-se que os servidores públicos, por meio do artigo 37 da Constituição Federal, têm direito à livre associação sindical. Cabe aos referidos sindicatos atuar como órgão de pressão junto ao Governo para a obtenção dos benefícios dos servidores. Coadunando com o artigo 37, aos servidores também é acometido o direito à greve, acrescentando-se, segundo Arouca (2006, p.153), “que a greve se presta para defender os interesses coletivos do grupo organizado, o princípio da razoabilidade conduz à conclusão de que têm os servidores direito à

negociação coletiva”.

3.2 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS SINDICATOS PELA APROVAÇÃO DO PLANO DE CARREIRAS DA AGU

A forma de criação do quadro administrativo da Advocacia-Geral da União se deu por meio de requisição ou cessão de servidores de ministérios, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, de outros Poderes da República, de Estados, Distrito Federal e Municípios, por lei, de forma irrecusável pelo Órgão requisitado. A AGU tinha que formar seu quadro administrativo imediatamente, pois o quadro de pessoal que o órgão recebeu da extinta Consultoria-Geral da República se resumia a dezesseis servidores efetivos.

O artigo 47 da Lei Complementar nº. 73, de 1993, atribui a esta Instituição o poder de recrutar servidores da Administração Federal para o desempenho de cargo em comissão ou atividade outra, a fazer-se através do instituto da requisição, de maneira irrecusável, *ex vi* do art. 5º da Lei nº. 8.682, de 1993. É irrelevante que o servidor seja arrematado a título de cessão ou de requisição: essencialmente, a Lei Complementar nº. 73/93 colima o objetivo de garantir a colaboração dos servidores, proporcionando assim a AGU a mão-de-obra necessária ao desempenho de suas funções institucionais.

Como forma de minimizar o problema da falta de pessoal administrativo a AGU tem se valido da requisição de servidores de outros órgãos, pela necessidade de se evitar possível descontinuidade nos serviços prestados pela AGU e de se fazer de forma gradual a transição de um quadro de servidores composto por pessoal requisitado, para um composto por ocupantes de cargos efetivos do Quadro de Pessoal da AGU.

Assim, foram incorporados servidores de vários órgãos, não havendo critério para isto, prevalecendo às indicações, sem qualquer tipo de seleção, o que, apresenta-se, por ora, como um forte motivo de germinação de conduta cultural que se converte em dificuldade às negociações.

Na criação do quadro de pessoal, alguns servidores foram aproveitados e outros não, sob a alegação de ser oriundo de carreira estruturada, o que impediria

de migrar para a nova situação, o que resultou em julho de 2002, por medida legislativa, a integração ao Quadro de Pessoal da AGU, 1580 servidores administrativos que, originários de ministérios, autarquias e fundações federais, se encontravam em exercício na Instituição.

Ainda com a criação do quadro de pessoal, foi criada uma gratificação de desempenho, substituindo a gratificação temporária, passando a caracterizar uma situação específica, ou seja, a existência de um quadro próprio da AGU. Fala-se da Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002, bem como a edição da Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008, convertida na Lei nº 11.907, de 02 de fevereiro de 2009, na qual se instituiu a Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU-GDAA, devida, exclusivamente, aos servidores de níveis superior, intermediário e auxiliar, não integrantes das Carreiras jurídicas da Instituição (AGU, 2009b).

A partir da criação do quadro de pessoal da AGU, os servidores iniciaram um trabalho de construção do plano de carreira do órgão. A AGU instituiu um grupo de trabalho que encaminhou uma proposta de plano de carreira, em 05 de agosto de 2002, para o MPOG.

O MPOG não fez qualquer pronunciamento sobre a proposta encaminhada, arquivou o processo, sem analisar, substituir ou mesmo apresentar informações sobre o mesmo. Em 2004, após a greve dos servidores, foi criada mais uma gratificação, fixa e paritária, bem como foi instalada a Mesa Setorial de Negociação Permanente da AGU, que deu início aos trabalhos com rediscussão de proposta de Plano de Carreira.

A Mesa Setorial da AGU, que contava com duas bancadas, uma do Governo e outra dos servidores, tem como característica a apresentação de trabalho pactuado entre as partes, assim, sempre construiu suas propostas no sentido de encaminhá-las ao MPOG, não restando qualquer outra discussão. A proposta foi construída com o governo e encaminhada ao MPOG, em 17 de fevereiro de 2005.

Em 2005, após nova paralisação dos servidores cobrando uma resolução para o assunto, ou seja, o encaminhamento do Projeto de Lei para o Congresso Nacional, e de garantia de recursos orçamentários para a implementação da proposta de carreira para o setor, os servidores foram surpreendidos com o descaso do MPOG, inclusive, culminando a greve com o corte de ponto dos servidores.

Em 17 de fevereiro de 2005, foi encaminhada à Secretaria de Recursos

Humanos, vinculada ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, a Proposta de Plano de Carreiras Administrativas da Advocacia-Geral da União, constituído pelas carreiras de Analista da AGU, Técnico da AGU e demais cargos de nível superior, intermediário e auxiliar integrantes do Quadro de Pessoal da AGU.

Quase um ano, em fevereiro de 2006, depois do encaminhamento da proposta de um Plano de Carreiras Administrativas ao MPOG, a Secretaria Geral da AGU informa aos membros da Mesa Setorial, que o MPOG tem uma proposta de plano de carreira para os servidores técnicos e administrativos; esta, desconhecida pela Mesa, pela Secretaria Geral e até pelo Advogado-Geral da União.

A Secretaria Geral da AGU, em 29 de março de 2006, em reunião extraordinária da Mesa Setorial apresenta a proposta do Planejamento, que não contempla nenhuma das discussões realizadas pelo grupo de trabalho de elaboração da proposta de Plano de Carreira e nem pelos servidores, maiores interessados no assunto, sendo a Carreira existente apenas para os novos concursados. E mesmo assim não teve encaminhamento do governo.

Em 31 de março de 2006, em reunião extraordinária da Mesa Setorial de Negociação Permanente – MSNP/AGU, tendo-se em vista que até o momento o Ministério de Planejamento não tinha aprovado a Proposta de Plano de Carreira que lhe fora encaminhado em fevereiro de 2005, a Mesa resolveu por manter a proposta de Plano de Carreira, encaminhada em 17 de fevereiro de 2005, no que tange a conceitos e valores; rejeitar um Plano de Carreira que não abranja os atuais ocupantes dos cargos da AGU; e solicitar ao Advogado-Geral da União, junto à Presidência da República, no sentido de que as negociações até o momento realizadas sobre o Plano de Carreiras fossem respeitadas.

Sobre tal acontecimento, os servidores da AGU, assim, opinaram:

- *“Basicamente o resultado foi imposto, não houve debates com a parte que seria beneficiada”;*
- *“O processo de negociação é feito às “escuras” e a decisão imposta, sem possibilidade de questionamentos”;*
- *“Faltou transparência em todo o processo; não houve divulgação dos atores e dos pontos a serem negociados” e;*
- *“Existiram muitas barreiras políticas e conflitos de interesses”.*

Porém, no mesmo ano, após a rejeição em totalidade do MPOG do Plano de Carreira da AGU, houve a suspensão do processo de negociação por meio da Mesa Setorial, para a sua reavaliação, mesmo com a aprovação nacional de 71,4% dos

servidores administrativos em aceitar a proposta formulada pela AGU; dos prazos exíguos para o retorno ao MPOG sobre o encaminhamento do projeto de Plano de Carreira; e da necessidade de Assembleias Gerais Extraordinárias em todas as unidades da AGU, em um único dia, para a discussão e deliberação dos principais pontos do projeto, objetivos que foram alcançados pelos sindicatos³.

Assim, em Informe da Mesa Setorial de Negociação Permanente da AGU, de 03 de abril de 2006, a mesma se coloca da seguinte forma sobre a não aprovação, em sua totalidade, do projeto de Plano de Carreiras⁴:

“Em razão da decisão, na sexta-feira à tarde, reuniram-se as Bancadas Sindical e Governamental da MSNP AGU para uma tomada de posição: por unanimidade, os membros da MSNP AGU repudiaram a posição do MPOG e elaboraram ofício que foi entregue no final da tarde pelo Secretário-Geral ao Advogado-Geral da União. O ofício mostra a indignação da MSN AGU sobre a forma que fomos tratado e pede o empenho da AGU para a criação da Carreira da mesma forma como foi tratado e aprovado o projeto para o novo subsídio aos Advogados da União em vigência [...]. Vamos tirar desse episódio uma lição e mantermo-nos mobilizados, pois o que queremos, efetivamente é um Plano de Carreira digno para nós e para a AGU”.

Salienta-se que o fato de existir um espaço de diálogo e um possível acordo entre as partes não significa, necessariamente, que o acordo será alcançado. As dificuldades da negociação coletiva no setor público iniciam-se nas diferenças de objetivos entre governo e servidores, sendo condicionada em quando cada um dos atores envolvidos está disposto a conceder e/ou ceder para haver um entendimento, excetuando-se as questões financeiras que não podem ser objetos de negociação coletiva. Sobre esse fato, Demari (2009, p.10) assim coloca:

A negociação coletiva é, assim, o instrumento que veicula as pretensões: é através dela que se discutem as expectativas das partes antagônicas na relação de trabalho, e é, também através dela, que se chega a um consenso ou se conclui, definitivamente, pelo fracasso das tentativas de encontrar uma solução pacífica para os conflitos de interesses.

Observa-se que não há na AGU, uma estrutura de quadro funcional compatível com a importância dessa instituição. Atualmente, o quadro de pessoal da

3 Fonte: Correios eletrônicos enviados aos servidores técnico-administrativos da AGU, pelos sindicatos representativos da categoria, entre os períodos de 2006-2010, por meio da intranet institucional.

4 Fonte: Correios eletrônicos enviados aos servidores técnico-administrativos da AGU, pelos sindicatos representativos da categoria, entre os períodos de 2006-2010, por meio da intranet institucional.

AGU é composto por servidores do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), da Carreira da Previdência, Saúde e Trabalho (PST) e das Instituições Federais de Educação Superior (IFES). Tal fato está dificultando as negociações relativas à categoria por vários motivos: falta de conhecimento apropriado; infinidade de cargos, alguns sem relação com as atividades constitucionais desenvolvidas pela AGU.

Nesse aspecto crítico, o órgão conta com pouco mais de mil e oitocentos servidores, entendendo que parte desse levante está nas áreas administrativas do órgão, mas que não somam 3% do contingente total de servidores. Ou seja, quase 97% do pessoal do Quadro Administrativo da AGU estão alocados nas áreas jurídicas, auxiliando o advogado público na defesa dos interesses coletivos, dando destaque então à especificidade do trabalho executado pelos servidores administrativos, uma das características para a criação de uma carreira própria (ASAGU, 2009b).

A quantidade de servidores que tomaram posse no primeiro concurso realizado pela AGU, em 2006, não foi suficiente para suprir as necessidades de pessoal, sendo que, das 500 (quinhentas) vagas previstas para novos servidores, apenas 336 (trezentas e trinta e seis) tiveram seu preenchimento autorizado, explicitando uma situação de evasão de concursados.

Cabe registrar o crescente aumento das competências da AGU, em face da Medida Provisória nº 222, de 04 de outubro de 2004, convertida na Lei nº 11.098, de 13 de janeiro de 2005, que transferiu para a Procuradoria-Geral Federal, mais de cento e dez unidades do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS; a criação dos Núcleos de Assessoramento Jurídico; a assunção de crescentes demandas pelo Departamento de Cálculo e Perícias, que possui estrutura em todo Território Nacional; e ainda, a reativação de quatorze Procuradorias-Seccionais da União (ASAGU, 2009b).

Soma-se, ainda, que, não se ponderou acerca dos integrantes da Procuradoria-Geral Federal, nas Autarquias e Fundações Públicas que, nenhum outro agente público realiza o mesmo trabalho noutra esfera ministerial e tão pouco reverte tanto para os cofres públicos quanto a Advocacia-Geral da União, seja direta ou indiretamente.

Mesmo com a ativa participação legislativa da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal – CONDSEF, juntamente com a

Associação dos Servidores da Advocacia-Geral da União – ASAGU, com o intuito de esclarecer e de sensibilizar a Administração Pública Federal, a compensação pelos esforços tem sido parca. Sobre os sindicatos representantes dos servidores administrativos da AGU, em email institucional pesquisado, os servidores emitiram a seguinte opinião⁵:

- *“São bastante omissos e desinteressados, deveriam se unir para ter uma maior representatividade perante as partes citadas, principalmente na Instituição”;*
- *Falta representatividade de toda a classe administrativa”;*
- *“São bastante omissos e desinteressados, deveriam se unir para ter uma maior representatividade perante as partes citadas, principalmente na Instituição” e;*
- *Os servidores administrativos da AGU são bastante omissos e não há grande representatividade, principalmente nos Estados. A classe como um todo não é unida, não sabe a quem procurar.*

A Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo (GDAA), devida, exclusivamente, aos servidores de níveis superior, intermediário e auxiliar, não integrantes das Carreiras jurídicas da Instituição ainda, não solucionaram os problemas da categoria. Ademais, ainda tem-se o contraste financeiro, devido a diferenças de cargos e carreiras dentro do órgão.

As iniciativas de avaliação que ocorreram na AGU a partir da instituição da GDAA, em 2002, com a Lei nº 10.480 permitem inferir que a praxe era fixar e divulgar os critérios para atribuição da GDAA. Isso significa dizer, a partir da leitura dos instrumentos de regulamentação da matéria, que não houve, até a edição das portarias nº 1.829/2008 e nº 124/2009, um processo de discussão a respeito dos resultados organizacionais e, tampouco, de metas coletivas ou individuais a serem atingidas. Se tais metas foram determinadas pelas áreas, sua divulgação foi incipiente e não foram registradas em atos que as formalizassem.

Disso e das reações ocorridas ao longo deste 1º semestre de 2009 por parte dos diversos segmentos da AGU, depreende-se que a avaliação é tida como um instrumento não alinhado à estratégia organizacional e que, caso seja alterada e levada a termo, acarretará prejuízo aos servidores – a única categoria que tem a remuneração atrelada à avaliação. (AGU, 2009, p.4-5).

Os trabalhos se reiniciam em 06 de novembro de 2008, com a instalação do Grupo de Trabalho (GT) previsto na Portaria nº 3.085/08, conforme Anexo IV, para a elaboração de anteprojeto de lei para a Criação de Plano de Cargos e Carreiras da

5 Fonte: Correios eletrônicos enviados aos servidores técnico-administrativos da AGU, pelos sindicatos representativos da categoria, entre os períodos de 2006-2010, por meio da intranet institucional.

AGU. O GT trata-se de um instrumento importante para construir insumos que sirvam ao processo negocial. Não é a negociação propriamente dita, mas é útil para consubstanciá-la, apresentando dados, informações e proposições importantes para a negociação referente ao Plano de Carreiras.

Os temas introduzidos durante os debates são negociados em função das diretrizes de Governo e das prescrições de responsabilidade fiscal podendo ser aproveitadas no todo ou em parte. Essas informações consideradas “estratégicas” podem alterar substancialmente o poder das forças atuantes e de barganha na negociação, bem como possibilitar o uso de medidas neutralizadoras pelas partes.

Quando questionados sobre esse momento de impasses e dificuldades em se negociar uma solução ao conflito, e a inércia do sindicato em estabelecer um diálogo produtivo com o Governo, servidores, assim, responderam⁶:

“O novo AGU começou bem sua gestão, em visita no dia 05 de novembro de 2009 aos presidentes da câmara e do senado o sindicato tratou de temas importantes para a instituição. Vários temas foram tratados, mas adivinhe: o Plano de Carreira dos servidores administrativos não fez parte dos temas importantes para a instituição. Pelo visto, estávamos diante de mais uma administração que vai se disser a favor dos servidores, mas nas oportunidades que surgem para viabilizar a solução do problema fomos novamente esquecidos”.

“A realidade da advocacia pública hoje é de exaustivo trabalho, mas com retorno quase nulo. Esse é o sentimento nos corredores da Advocacia-Geral da União e seus órgãos vinculados”.

“É do conhecimento de todos AGU/CONDSEF/MPOG que não estamos agüentando os míseros salários que estamos recebendo em contrapartida as responsabilidades e exigências de resultados aos quais somos submetidos, principalmente quando visualizamos quase 95% do funcionalismo com Planos de Carreira implantados e com salários muito acima dos que hoje são pagos aos Servidores Administrativos da AGU”.

“Os servidores administrativos da AGU/ES não exigem do Sindicato o cumprimento do seu papel nas ocasiões em que deveria contar com seu apoio, como greve, por exemplo. Quando se fala em AGU, a impressão é que eles não dão tanta credibilidade aos servidores do quadro, como ocorre com outros órgãos”.

Mesmo com a formação de um Comitê Interdepartamental para o acompanhamento dos estudos desenvolvidos pelo GT na elaboração do anteprojeto de lei de criação do Plano de Carreiras, com a participação da ASAGU, com o

6 Fonte: Correios eletrônicos enviados aos servidores técnico-administrativos da AGU, pelos sindicatos representativos da categoria, entre os períodos de 2006-2010, por meio da intranet institucional.

objetivo de democratizar a informação a todos os envolvidos, enquanto função política da negociação, de proporcionar um diálogo entre as partes, ainda observou-se morosidade e dificuldade às negociações.

Em 2010, após cinco de negociações e impasses entre a CONDSEF, SINDSEF, ASAGU, Fórum Nacional da Advocacia Pública Federal e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Plano de Carreiras Administrativas da AGU recebeu posicionamento favorável do Ministério. Porém, o projeto de Lei para criação de Plano de Carreiras e Cargos só será encaminhado ao Congresso Nacional após as eleições, devido ao período eleitoral que estipulou como data-limite para o envio de projetos do Executivo ao Congresso Nacional, abril de 2010, devendo a decisão ser tomada em conjunto com o governo eleito.

Consta-se também como conquista da categoria técnica-administrativa da AGU, o envio pela Secretária de Recursos Humanos da MPOG à CONDSEF, da proposta de tabela salarial única para os servidores administrativos e para os novos concursados. A remuneração dos integrantes do Plano de Carreiras e Cargos da AGU será composta por vencimento básico mais Gratificação de Desempenho de Atividades Técnicas e Administrativas da AGU – GDAGU, além da Gratificação de Qualificação – GQ, para os servidores de nível intermediário.

Sobre os pontos que devem fazer parte do termo de acordo, devem ser feitas análises de documentos que compõem o processo de debate, incluindo o relatório do grupo de trabalho dos administrativos da AGU sobre o Plano de Carreiras. Está definido que todos os servidores regidos pela Lei nº 8.112/90 originários da Carreira da Seguridade Social, Saúde e Trabalho, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação que integram o quadro criado pela lei nº 10.480/02 e todos que estão em exercício na AGU como requisitados poderão fazer parte da nova estrutura proposta, garantindo-se também a inclusão de aposentados e pensionistas. Porém, não houve definição sobre o que deve constar nos termos com relação ao tempo para opção.

Na opinião da ASAGU essa primeira tabela remuneratória que foi encaminhada pela Instituição é importante porque muitas Carreiras estão recebendo acima da demanda e não existem quaisquer impedimentos orçamentários ou por outras questões legais, a não ser negociais (CUT, 2010).

Com relação aos padrões remuneratórios propostos na tabela salarial única, a CONDSEF aponta a existência de divergências entre nos valores apresentados pelo

governo, principalmente para servidores de nível intermediário e auxiliar. Enquanto para os cargos de nível superior, o parâmetro utilizado foi a Carreira de Analista de Políticas Sociais, não foi apresentado pela SRH qual o parâmetro utilizado para os servidores de nível intermediário e auxiliar, sendo alguns valores apresentados menores, em algumas situações, do que o que recebem esses servidores atualmente. Por isso, observa-se que deva ser apresentada proposta de realinhamento e adequação para esses casos.

Porém, o MPOG propôs ao funcionalismo público, uma nova agenda, em 2010, se atendo a questões estruturais, como reorganização de carreiras, criação de carreiras horizontais comuns aos ministérios, substituição de terceirizados, mapeamento estratégico e soluções voltadas para uma melhor gestão de Recursos Humanos, esvaziando todo e qualquer debate que envolva impactos financeiros. Mesmo com a aprovação da tabela salarial única, esta não tratou de revisão salarial e reestruturação remuneratória dos servidores técnico-administrativos (PIRES, 2010).

Dessa forma, faz-se importante que os detalhes para opção envolvam as diferentes possibilidades que serão oferecidas aos servidores. Assim, deverão constar termos para aqueles que querem ingressar no novo plano como para aqueles que decidirem permanecer no quadro de pessoal da AGU ou retornar para seu órgão de origem. Entretanto, esses detalhes deverão ser debatidos e negociados entre os sindicatos dos servidores e o Governo, não sendo parte integradora deste acordo em questão, constando-se aqui, primordialmente, a unificação da tabela salarial administrativa.

O problema relacionado à comunicação foi assumido como uma das questões que atinge a abrangência da negociação e ao envolvimento de integrantes com outros vínculos funcionais ao processo. Visto isso, em março de 2009, foi instituído um Comitê Interdepartamental para o acompanhamento dos estudos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho na elaboração do anteprojeto de lei da criação de Plano de Cargos e Carreiras da AGU.

Esse Comitê, com a participação da ASAGU – Associação dos Servidores da AGU – foi formado com objetivo de democratizar o acesso a informações precisas acerca do desenvolvimento dos trabalhos do GT e da AGU na formação do citado do plano, a todos os envolvidos no processo. Teve início, a partir de uma reunião ocorrida na Ouvidoria da AGU, na qual diversos servidores reivindicaram um canal

de comunicação com a cúpula da instituição, visando disponibilizar informações oficiais acerca da tramitação das negociações para a criação do Plano de Carreiras. Dessa reunião, surgiu a ideia da formação de um Comitê, com esse objetivo (ASAGU, 2009a).

Porém, esse canal de comunicação é falho. As ações de divulgação e o estabelecimento de canais efetivos de informação e comunicação precisam respaldar cada ação do processo de negociação. Não se faz possível esperar entendimento e apoio dos integrantes da organização, se não há compreensão sobre o caráter do processo, seu conteúdo, nível e o tipo de envolvimento necessário nas ações.

Em suma, a AGU ainda não possui um corpo técnico único, com remuneração condigna e em número suficiente para suprir a crescente demanda de processos judiciais que hoje alçam mais de vinte milhões, entre a administração direta e indireta, sem contar a necessidade de reposição da força de trabalho, tendo em vista a evasão de mais de 40% do contingente de novos concursados para outros órgãos, perdendo assim, um imenso número de pessoas capazes e competentes que não vislumbraram melhorias suficientes para manterem-se no órgão (ASAGU, 2009b).

Nas afirmações de servidores entrevistados, observam-se bem as dificuldades de resolução do conflito entre a AGU e o MPOG e a necessidade de se chegar a um entendimento, mesmo sendo construído a partir de um limite mínimo aceitável, sobre o que os servidores consideram seu limite mínimo satisfatório, de concessão por parte do Governo⁷:

“Negociar e insistir, sim, mas forçar tanto de modo a quebrar qualquer tipo de entendimento e interrompendo qualquer perspectiva de andamento das coisas, é isso que deve ser evitado ao máximo! Creio que neste momento voltar tudo a “estaca zero” seria um golpe muito duro a todos nós.”

“Mais vale um pássaro na mão, do que dois voando”, precisamos compreender que, se perdemos o trem, sabe Deus quando vai passar outro. Penso que melhor é ter um plano de carreira imperfeito, do que nenhum plano de carreira.”

Vários aspectos podem ser ponderados, frente a essas considerações iniciais, em especial, o que diz respeito sobre a construção de uma carreira específica para a

7 Fonte: Correios eletrônicos enviados aos servidores técnico-administrativos da AGU, pelos sindicatos representativos da categoria, entre os períodos de 2006-2010, por meio da intranet institucional.

AGU. O entendimento do Governo, por meio da Secretária de Recursos Humanos do MPOG, é que não estão contemplados todos os elementos técnicos para a consecução do processo negocial, permanecendo a posição de indicar para o órgão, inicialmente, um plano de cargos e, futuramente, após debate específico com a CONDSEF sobre racionalização dos cargos, reverem a situação para um possível plano de carreira do órgão.

Entretanto, os acordos celebrados pelo Executivo, quando não de forma direta, indiretamente dependem de ratificação pelo Legislativo na medida em que, necessitam de provisão orçamentária; com isso, os mais sólidos acordos podem ser dissolvidos. Do lado sindical, nos casos em que 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, de forma a defender os interesses consensuais e majoritários de seus filiados.

A Constituinte de 1988, em relação ao Regime Militar, deslocou o poder do Executivo para o Parlamento. Houve uma fragmentação das arenas decisórias e uma multiplicação dos atores que influenciavam o processo político. A informação e o acesso às autoridades democratizaram-se. Com isso, o lobby cresceu e continua crescendo nesses vinte anos da Constituição Cidadã. Hoje, além das associações empresariais, a prática de participação política da sociedade organizada também já se consolidou nas atividades dos movimentos populares e das entidades não governamentais.

O *lobby* realizado nas comissões de mérito da Câmara dos Deputados, arenas legítimas para a expressão da participação política da sociedade organizada, inclusive dos sindicatos representantes dos servidores administrativos da AGU, segundo a própria Constituição. Nas comissões é possível negociar, fomentar e aprofundar a deliberação, bem como aumentar a multiplicidade de pontos de vista sobre questões nacionais em pauta. Não se pode esquecer que hoje o *lobby* está centrado no Poder Executivo, devido à ampla força legislativa (por meio de Medidas Provisórias, urgência constitucional), e não raro é empregado com seus agentes no intuito de convencê-los a suscitar a ação do Legislativo.

O *lobby* no Legislativo crescerá ainda mais na medida em que o Congresso passe a funcionar de fato na qualidade de poder essencial e identificador por excelência do Estado democrático de direito. Ainda, em referência ao parágrafo

anterior, torna-se imprescindível a presença ativa, como por exemplo: reuniões e *lobby* dos sindicatos junto aos Ministérios do Poder Executivo Federal, uma vez que durante um processo legislativo, este tem amplo poder para a tomada de decisão.

Porém, a compensação de esforços dos sindicatos na prática do *lobbyng*, em prol dos servidores administrativos, tem sido parca junto ao Executivo e Legislativo, restringindo-se há poucas reuniões, realizadas em 2009, com o Presidente do Senado Federal, José Sarney e adesão e empenho pessoal do Advogado-Geral da União, Ministro Luís Inácio Adams, para a aprovação do Plano de Carreiras pelo MPOG. Assim, por falta de conhecimento e em prol de interesses pessoais, que o *lobby* não tem marcas profundas relativas aos servidores técnico-administrativos da AGU, junto ao Executivo e Legislativo.

Na próxima subseção, analisar-se-á a proposta de anteprojeto de Lei do Plano de Carreiras dos Servidores Técnicos Administrativos, elaborada pela AGU, sem a participação dos sindicatos representativos dos servidores.

3.3 A PROPOSTA DE ANTEPROJETO DE LEI DO PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS

A criação das Carreiras, a composição de quadro funcional da AGU e a proposta remuneratória, juntamente com o estabelecimento de mecanismos de revisão da avaliação de desempenho atualmente em uso visam à profissionalização dos serviços prestados pelo Estado. As medidas de reestruturação do quadro técnico e da gestão da AGU têm por objetivo sanar alguns dos pontos de maior fragilidade relacionados à atual política de recursos humanos do órgão.

Entre estes pontos estão: a insuficiência quantitativa e qualitativa de servidores, o baixo grau de adequação dos cargos hoje existentes às necessidades organizacionais atuais e futuras, o alto índice de evasão para outras carreiras do Governo Federal, a não retenção de talentos, a ausência de mecanismos de reconhecimento pelo desempenho funcional - pelos resultados individuais e coletivos alcançados e, principalmente, a imensa defasagem salarial dos servidores administrativos.

A representação judicial e extrajudicial da União e as atividades de consultoria

e assessoramento do Poder Executivo estão entre as atribuições institucionais delegadas à AGU pela Constituição Federal de 1988. A consecução das atribuições institucionais só é possível, no plano interno da organização, com o oferecimento de condições para o desenvolvimento de um corpo funcional capaz de atender às exigências de atuação do Órgão, considerando tanto as atividades-fim como as de suporte e gestão. No plano externo, isso ocorrerá com o estreitamento e alinhamento das relações entre a instituição e o Governo.

Frisa-se que um Plano de Cargos e Carreiras é uma das ações no sentido de fortalecer a atuação da Advocacia-Geral da União. A partir de uma carreira estruturada, com critérios objetivos para entrada, progressão e promoção funcional, juntamente com a ampliação dos cargos atualmente existentes, que atendam às necessidades institucionais, será possível iniciar uma efetiva mudança nos serviços prestados ao Estado e nos resultados alcançados.

Reforçando a necessidade de implantação da Carreira Técnico-Administrativa no âmbito da Advocacia Pública, têm-se os princípios para construção de Carreiras do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (ASAGU, 2009b):

- Instituir um serviço público profissionalizado, responsável, eficiente e democrático para construir e desenvolver uma inteligência permanente no Estado;
- Proporcionar aos servidores remunerações justas, observados paradigmas de mercado;
- Assegurar que o governo federal conte com uma 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/entidades;
- Construir um “Novo Compromisso” dos servidores com o serviço público, baseado em um *ethos* democrático e comprometido com resultados de melhoria dos serviços prestados à sociedade brasileira;
- Promover o aumento e melhoria da capacidade de gestão e da capacidade operativa do governo federal, com eficiência;
- Reorganização e simplificação das estruturas remuneratórias com incorporação gratificações;

- Redefinição de sistemática de avaliação de desempenho que norteará a política de gestão com reflexos na composição salarial dos servidores.

Porém, a Proposta de anteprojeto de Lei do Plano de Carreira dos Servidores Técnico-Administrativos foi elaborada pela Advocacia-Geral da União, sem a participação dos representantes dos sindicatos dos servidores, com o que não restam nele incorporados diversos aspectos de relevo que foram levados a debate durante a vigência do Grupo de Trabalho criado pra discutir a estruturação de uma carreira para os servidores técnico-administrativos. Um servidor bem coloca sobre a situação⁸:

“Os servidores administrativos da AGU depositaram muita confiança na Instituição, que não retribuiu de forma transparente esta confiança. Eles (os servidores) são totalmente omissos perante o Governo, esperando que a Instituição se manifeste junto ao Governo. O processo de negociação, portanto, foi feito às “escuras” e a decisão imposta, sem possibilidade de questionamentos”.

Em recente decisão sobre o tema, o Tribunal Superior do Trabalho, ao privilegiar o princípio da compulsoriedade negocial, ora sob análise ao argumentar que as partes envolvidas têm o dever de participar de uma negociação, não implicando necessariamente uma obrigação de contratar. Para o tribunal, o que se pretende é a promoção na negociação coletiva como forma de solucionar conflitos, e não a obrigatoriedade de se ter um acordo entre as partes.

Um Grupo de Trabalho é um instrumento importante na construção de insumos que sirvam ao processo negocial, como meio de consubstanciá-la, apresentando dados, informações e proposições importantes para a negociação. Assim, o relatório final aprovado pelos integrantes do GT, deveria seguir para a análise e deliberação no âmbito da Mesa Nacional de Negociação, no qual seria debatido e negociado em função das diretrizes de Governo e das prescrições de responsabilidade fiscal, podendo ser aceitas no todo ou em parte.

Após a conclusão do GT, o esperado é que se inicia a fase de negociação de um anteprojeto de lei para o Plano de Carreiras. Porém, como visto, este anteprojeto foi elaborado pela AGU, sem a participação dos representantes dos sindicatos dos servidores, não sendo nele, incorporados os aspectos de relevo que foram levados a

8 Fonte: Correios eletrônicos enviados aos servidores técnico-administrativos da AGU, pelos sindicatos representativos da categoria, entre os períodos de 2006-2010, por meio da intranet institucional.

debate durante a vigência do Grupo de Trabalho.

Passa-se, então, à análise do anteprojeto de lei:

a) O uso das expressões “criação” e “extinção” para designar a proposta de carreira:

O primeiro relevante aspecto a destacar da minuta de anteprojeto de lei em questão diz respeito ao tratamento por ele dispensado à estrutura que propõe, conforme se extrai do seu artigo 1º, os seguintes termos: “Art. 1º - Ficam criadas na Advocacia-Geral da União as seguintes carreiras constituídas dos respectivos cargos de provimento efetivo (...)” (grifo do autor)

Ademais, passou a fazer parte do texto do art. 48, X, menção ao disposto no art. 84, VI, "b", também alterado pela Emenda Constitucional nº 32/2001, que atribui competência privativa ao Presidente da República para, mediante decreto, extinguir funções ou cargos públicos vagos. Nesse ponto, clareiam a Emenda Constitucional nº 32: a extinção de cargo público preenchido somente poderá ser efetivada mediante lei; caso o cargo esteja vago, a competência é privativa do Presidente da República, mediante decreto (BRASIL, 1988).

São de iniciativa privativa do Presidente da República, entre outras, as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica ou aumento de sua remuneração; servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (CF/88, art. 61, § 1º).

Por outro lado, após a Emenda 32/2001, passou a ser competência privativa do Presidente da República dispor, mediante decreto, entre outras coisas, sobre organização e funcionamento da Administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (CF, art. 84, VI, "a") e, como dito acima, sobre extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos (CF/88, art. 84, VI, "b").

Portanto, atualmente, pode-se assim sistematizar:

a) a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas não vagas é competência do Congresso Nacional, exercida por meio de lei, que será de iniciativa privativa do Presidente da República quando se tratar de cargos, funções

ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica;

b) A extinção de funções ou cargos públicos vagos é competência privativa do Presidente da República, exercida por meio de decreto;

c) A organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos é da competência privativa do Presidente da República, exercida por meio de decreto;

A interpretação sistemática do disposto no art. 84, XXV, da Constituição, dispositivo não alterado pela EC nº 32/2001, é mais difícil. Segundo esse inciso XXV do art. 84, compete privativamente ao Presidente da República "prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei". De outro lado, como viu-se, o inciso VI, "b", do mesmo art. 84 passou, após a EC nº 32/2001, a atribuir competência privativa ao Presidente da República para, mediante decreto (e, aqui, a menção ao instrumento decreto é expressa), dispor sobre a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. Ainda, a EC nº 32/2001 alterou o art. 48, X, para determinar a competência do Congresso Nacional para, dependendo de sanção do Presidente da República, dispor sobre "criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b".

Na contramão, a CONDSEF relembra que o artigo 6º, da Emenda Constitucional nº 41/2003 e o artigo 3º, da Emenda Constitucional nº 47/2005, expressamente exigem, como condição para a aposentadoria, com proventos integrais, na carreira vigente no momento em que o servidor implementa as condições, um tempo mínimo de permanência nesta carreira, respectivamente de 10 ou 15 anos, e de 05 cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria (ASAGU, 2009b).

À vista disso afirma a importância de tratarem-se as redações referentes às modificações empregadas nos cargos e nas carreiras, na medida do possível, como sendo "reestruturações" ou, na pior das hipóteses, como "estruturas", de modo a tentar fugir de eventuais interpretações futuras no sentido de que tais modificações implicam no necessário cumprimento, pelo servidor, dos tempos mínimos referidos acima (10 ou 15 anos na "nova" carreira) e de 05 anos efetivo exercício nos "novos" cargos, sem os quais não poderia ele passar à aposentadoria com remuneração integral na nova estrutura.

No caso em análise, contudo, o Projeto faz uso da expressão "criação", o que deixa patente o aspecto totalmente inovador da carreira em questão, tornando muito

mais ameaçadora a hipótese de prevalecerem, ainda que no futuro, às restrições impostas pela interpretação acima referida.

É evidente que uma leitura mais rápida poderia conduzir à conclusão de que as expressões “fica criada” e “fica estruturada” guardam o mesmo significado, de instituição de algo novo. A expressão “estruturar”, entretanto, dá margem à interpretação de que apenas se está dando forma, que apenas se está moldando, algo que já existe, ainda que de forma desestruturada, ao passo que a expressão “criar” pressupõe a instituição de algo absolutamente novo.

Assim, pode-se entender que por excesso de zelo, parece imperioso que se promova a alteração da redação proposta pela AGU, excluindo-se a expressão “criada”, e inserindo-se a expressão “estruturada”.

b) A abrangência da carreira proposta:

Durante a realização do Grupo de Trabalho, um dos principais aspectos destacados pela CONDSEF e sua Assessoria Jurídica foi a importância de se albergar, sob a estrutura de carreira proposta, todos os servidores técnico-administrativos hoje exercendo atividades na AGU, mediante a transformação dos cargos até então ocupados em cargos pertencentes à “nova” estrutura, aproveitando-se a oportunidade, ainda, para promover a racionalização e aglutinação de diversos destes cargos, observada a escolaridade exigida para o ingresso original e a similitude de atribuições.

A proposta de anteprojeto de lei ora em análise, entretanto, cumpre apenas parcialmente esta preocupação, na medida em que excluem da estrutura proposta os servidores ocupantes de cargos integrantes de carreiras já estruturadas, tais como os servidores da Carreira da Seguridade Social, Saúde e Trabalho, e do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, por exemplo, na imensa maioria dos casos servidores que integram o Quadro de Pessoal da AGU praticamente desde a criação do órgão.

Curioso é que em relação aos cargos vagos - ainda que quando ocupados fizessem eles parte integrante de carreiras estruturadas - a proposta de anteprojeto de lei os transforma nos cargos da “nova” carreira estruturada, podendo ser imediatamente providos, como se observa na primeira parte do artigo 18 do debatido anteprojeto, fato este que demonstra o total descabimento do uso do argumento segundo o qual a anterior incorporação do cargo a uma determinada carreira

impediria o seu aproveitamento em uma “nova” carreira estruturada.

Com efeito, uma “carreira” nada mais é que um conjunto de normas que objetivam antes de tudo conferir ao servidor uma perspectiva de crescimento ao longo da vida funcional, a partir de elementos que congreguem interesses pessoais do servidor com interesses institucionais, em prol do interesse público.

Logo, se o cargo ocupado pelo servidor – este sim detentor de uma escolaridade mínima para ingresso e de atribuições claramente definidas – está ou não organizado em carreira, é questão de menor importância para a decisão de trazê-lo para dentro da “nova” estrutura, em especial quando precedido de livre opção do servidor, porquanto é inequívoca a orientação jurisprudencial no sentido de que os servidores públicos não têm direito adquirido a regime jurídico. Não há, portanto, base jurídica a amparar a discriminação proposta pelo anteprojeto de lei em comento.

Num outro aspecto, nota-se que a proposta apresentada sugere a estruturação de um cargo de “Técnico da AGU”, composto exclusivamente por servidores de escolaridade média completa (art. 5º, II), o que no atual conceito legal atinente à matéria corresponde àquelas pessoas que detêm formação escolar de segundo grau, ao qual corresponde no serviço público federal, ao chamado “Nível Intermediário”. Estariam afastados da carreira proposta, desta forma, servidores que hoje exercem cargos de classificados como de “Nível Auxiliar”, uma vez mais contrariando posição firmada pela CONDSEF.

Com efeito, se tanto os servidores de escolaridade média (Nível Intermediário), mas integrantes de carreiras já anteriormente estruturadas, como os servidores de escolaridade fundamental (Nível Auxiliar), são hoje indispensáveis para a função pública desempenhada pela Advocacia-Geral da União, cada qual em suas específicas atribuições, e se esta necessidade (em última análise um interesse público) não se desconstituirá com a aprovação da estrutura de carreira proposta, então não há como se vislumbrar nos tratamentos discriminatórios aqui apontados qualquer sustentação jurídica, ferindo assim, dentre outros, os princípios constitucionais da finalidade, da razoabilidade e da eficiência administrativa.

A não ser, evidentemente, que a finalidade escudada por detrás seja a pretensão de “economizar” recursos públicos, impedindo que tenham acesso à carreira, servidores que já não estejam tão distantes da aposentadoria, como alguns pensam ser uma política sustentável em relação à gestão de pessoas.

Em outras palavras: estes servidores são necessários, continuaram pertencendo ao quadro de pessoal da AGU, prestando relevante serviço público, mas até a aposentadoria ver-se-ão tratados em separado, num “quadro em extinção”, sem a efetiva valorização do seu trabalho.

c) A “devolução” de servidores cedidos e requisitados

Afora os argumentos já elencados, tem-se aqui mais uma medida que feri os princípios constitucionais da finalidade, da razoabilidade, da eficiência administrativa e aqui também o da economicidade.

Trata-se do dispositivo contido no artigo 16 da proposta legal em comento, segundo o qual os servidores “cedidos” ou “requisitados” para exercício na AGU serão devolvidos aos órgãos de origem à medida que seus postos de trabalho sejam preenchidos por servidores admitidos já na “nova” estrutura de carreira.

Da mesma forma como se manifestou anteriormente, é de ver que se estes servidores prestam hoje (na verdade há bastante tempo, na maioria dos casos) serviços à AGU, é de se supor que sejam eles necessários ao cumprimento das atribuições do órgão, razão pela qual deveriam – em face dos princípios constitucionais invocados acima – ser aproveitados na “nova” estrutura, posto que recursos públicos fossem investidos em sua capacitação, possuem eles experiência no exercício das atribuições dos cargos que ocupam e, não raro, sentiriam dificuldade de readaptação aos órgãos de origem, uma vez mais exigindo recursos públicos a este aproveitamento.

d) A classificação de “nível médio” dos cargos de Técnico da Advocacia-Geral da União

Dispõe o artigo 1º, II, do anteprojeto de lei em análise, que os cargos de Técnico da Advocacia-Geral da União serão de “nível médio”. A atual estrutura de organização dos cargos do serviço público federal distribui os cargos em “Nível Superior”, “Nível Intermediário” e “Nível Auxiliar”, inexistindo, em tempos atuais, a antiga denominação de “Nível Médio”.

A expressão utilizada, assim, traduz um equívoco que precisa ser corrigido, o que pode ser feito mediante a definição de que os cargos em questão são de “nível intermediário” e “auxiliar”, diferenciando-se estes através de classes, sendo uma acessível apenas aqueles para cujo ingresso original haja sido exigido o ensino

médio completo, e a outra aqueles servidores para cujo original ingresso haja sido exigida escolaridade fundamental. Neste caso, haveria de ser modificado também o artigo 5º, II, da proposta apresentada pela AGU.

e) Carreiras distintas

A proposta apresentada não estrutura uma só carreira para os servidores progressão, vinculada a um interstício e ao desempenho; e por promoção, vinculada esta também ao desempenho, acrescido da capacitação, mas aqui sem definir claramente o interstício.

Ressalta-se que o esforço de capacitação do servidor (e em medidas claras também sua contribuição para a melhoria dos serviços prestados à população), deve-se conduzir a um crescimento mais acelerado deste servidor na carreira. Ao fazê-lo, contudo, sustenta-se a necessidade de fixação de regras claras, antecipadamente conhecidas e, sobretudo estáveis, de modo que o servidor possa planejar sua vida funcional, compatibilizando-a com seu planejamento pessoal, assim como se entende necessário que os incentivos à capacitação estabeleçam diferenciações segundo esta se volte a atividades diretamente relacionadas ao ambiente de trabalho ou não.

O que se vê no anteprojeto em comento, entretanto, é um vazio de regulamentação, praticamente toda remetida (tanto no que diz com os critérios de aferição deste “desempenho” quanto à forma de valorização pelo esforço de capacitação) a um ato regulamentador, a ser editado pelo Advogado-Geral da União, o que retira da ideia de carreira a segurança e a estabilidade de regras que lhe devem ser inerente.

f) Enquadramento dos servidores alcançados pela estrutura proposta

A proposta se direciona a aglutinação de cargos hoje existentes em torno de um número menor de cargos, visando à racionalização dos mesmos. Ao fazê-lo, contudo, o anteprojeto remete os critérios para o enquadramento para a Advocacia-Geral da União, quando o correto seria a própria lei dispor sobre as situações atuais e suas correspondências nas novas situações, evitando decisões administrativas que atentem contra princípios constitucionais básicos para a Administração Pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho partiu de um referencial teórico sobre negociação coletiva no setor público federal, enquanto direito constitucional conferido aos servidores públicos de livre afiliação e associação sindical. A negociação insere-se num contexto de renovação no campo da ação política dos servidores e Governo, legitimando-se como forma habitual de solução de conflitos e o debate de uma grande variedade de assuntos, que não se restringem aos reajustamentos salariais: qualidade de vida no trabalho, saúde e segurança, mudanças tecnológicas, flexibilização do trabalho, não discriminação, participação nas decisões.

Salienta-se a necessidade de posicionar a negociação através de um novo olhar, transformando-a num instrumento de trabalho mais efetivo para os indivíduos, uma vez que a negociação é fundamental e essencialmente um processo dinâmico.

Aos referidos sindicatos cabe atuar como órgão de pressão junto às autoridades governamentais para a obtenção dos benefícios dos servidores, inclusive utilizando-se da greve. A organização sindical tem como objetivo principal a obtenção de melhores condições de trabalho, dentre as quais o salário justo, acrescentando-se que a greve se presta para defender os interesses coletivos do grupo organizado, o princípio da razoabilidade conduz à conclusão de que têm os servidores direito à negociação coletiva (AROUCA, 2006).

Com o propósito final de conhecer e analisar a participação dos sindicatos representantes dos servidores técnico-administrativos da AGU buscou-se identificar por meio de um estudo de caso exploratório e descritivo, como se dá a atuação dos sindicatos como parte negociadora e propulsora das decisões legislativas em prol dos servidores, segundo os princípios elencados na revisão teórica. Deve-se ressaltar, entretanto, que as conclusões apresentadas referem-se apenas as Unidades da Advocacia-Geral da União, no estado do Espírito Santo.

Em suma, que a AGU ainda não possui um corpo técnico único, a estruturação de um Plano de Carreiras Administrativas, com remuneração condigna e em número suficiente para suprir a crescente demanda de processos judiciais que aportam no órgão. Pela especificidade do trabalho desenvolvido na AGU, uma das características para a criação de uma carreira própria, atenta-se à importância da busca por entendimento entre as partes nas negociações, a respeito da aprovação

de um Plano de Carreiras Administrativas sólido.

Visto isso, observou-se, impasses e dificuldades em se negociar uma solução ao conflito, e a inércia do sindicato em estabelecer um diálogo produtivo com o Governo, por meio da Secretaria de Recursos Humanos no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Nas afirmações de servidores entrevistados, observam-se bem as dificuldades de resolução do conflito entre a AGU e o MPOG e a necessidade de se chegar a um entendimento, mesmo sendo construído a partir de um limite mínimo aceitável, sobre o que os servidores consideram seu limite mínimo satisfatório.

Um órgão público em si é a eficácia de seus membros e servidores no cumprimento de suas funções essenciais e, ainda, o serviço que prestam enquanto agentes públicos. Vira-se que o Anteprojeto do Plano de Carreiras Administrativas da AGU foi elaborado pela Advocacia-Geral da União sem a participação dos sindicatos representativos da categoria, em virtude da não aprovação dos primeiros anteprojetos apresentados em 2002 e 2005 pelo MPOG, com o que não restam nele incorporados diversos aspectos de relevo que foram levados a debate durante a vigência do Grupo de Trabalho criado pra discutir a estruturação de uma carreira para os servidores técnico-administrativos da Advocacia-Geral da União.

Vê-se, com isso, que a negociação coletiva apresenta-se como um dos vetores de melhoria da condição social dos servidores, quando as partes envolvidas assumem, entre si, mútuas e expressas responsabilidades. Bonifácio e Falivene (2002) ressaltam que a existência de procedimentos e de canais institucionalizados de negociação coletiva pactuada, e aceitos consensualmente para dirimir conflitos salariais e trabalhistas é fundamental para a construção de relações cooperativas. É por meio desses canais que a previsibilidade e a estabilidade necessárias para a construção de um relacionamento confiável podem se estabelecer.

Observa-se que em um processo de negociação coletiva, os atores envolvidos apresentam coletivos divergentes e buscam na negociação uma forma de entendimento social e de administração de uma situação de conflito latente ou explícito. A natureza dos temas negociados como a aprovação e reestruturação de Carreiras no Serviço Público, pode conferir uma maior ou menor complexidade à negociação, podendo processo perdurar por anos, não se chegando a uma solução ao conflito, nem entendimento entre as partes negociantes.

O resultado desse processo de interação e resolução de conflitos nem

sempre coincide com a expectativa inicial das pessoas nele envolvidas. Ou seja, o conseqüente desfecho do processo dependerá, principalmente, da correlação de forças existentes e da correspondente ponderação existente entre as possibilidades e necessidades em disputa e a disposição de cada parte em ceder ou não na busca pelo entendimento mútuo.

O acordo efetivo resultante do processo negocial, normalmente, se situa entre dois pontos que representam as necessidades e possibilidade das partes e podem aproximar das expectativas inicialmente criadas, de aprovação de um Plano de Carreiras dos Servidores Técnico-Administrativos, com conseqüente, reestruturação da carreira, ou, ao contrário, a negociação pode resultar em entendimentos que fujam totalmente às expectativas construídas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista da Administração Pública, FGV, Edição Comemorativa 1967-2007, p. 67-86, 2007.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 492-1/DF. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Carlos Velloso. Acórdão publicado no Diário da Justiça do dia 12/03/1993, assim ementada: EMENTA. CONSTITUCIONAL. TRABALHO. JUSTIÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA. AÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS. CF, arts. 37, 39, 40, 41, 42 e 114. Lei nº 8.112, de 1990, art. 240, alíneas "d" e "e". I – Servidores públicos estatutários: direito à negociação coletiva e à ação coletiva frente à Justiça do Trabalho: inconstitucionalidade. Lei 8.112/90, art. 240, alíneas "d" e "e". II – Servidores públicos estatutários: incompetência da Justiça do Trabalho para o julgamento de seus dissídios individuais. Inconstitucionalidade da alínea "e" do art. 240 da Lei 8.112/90. III – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente”.

ACUFF, Franck L. **Como negociar qualquer coisa com qualquer pessoa em qualquer lugar do mundo.** Tradução Reinaldo Cue. 2. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2004.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU); Gabinete do Advogado-Geral da União Substituto Núcleo de Gestão Estratégica (NUGE). **Relatório sobre Indicadores de Desempenho e Metas Institucionais – GDAA 1º Semestre/2009.** Brasília. 2009.

ARAÚJO Angela Maria Carneiro; CARTONI, Daniela Maria; JUSTO, Carolina Raquel D. Mello. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol 16, número 45, fevereiro de 2001. In **Revista Observatório Social**, nº.8, setembro de 2005. p.13-16. Disponível em:

<http://www.observatoriosocial.org.br/portal/images/stories/publicacoes/e_r8.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2010.

AROUCA. José Carlos. **Curso Básico de Direito Sindical.** São Paulo: Ltr, 2006.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (ASAGU). **Comunicado nº 01/2009.** Brasília. 13 de março de 2009a.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (ASAGU). **Carta Aberta ao Presidente Lula, à Casa Civil e ao Ministro Toffoli.** Brasília. 22

de setembro de 2009b.

BARBOSA, Allan Claudius Queiroz. **Relações de trabalho, sindicalismo e gestão de recursos humanos**: notas para a discussão da realidade brasileira. In BITENCOURT, Claudia (org.) **Gestão contemporânea de pessoas**: novas práticas, conceitos tradicionais. Porto Alegre: Bookman, 2004. p.160-170.

BRASIL, Decreto nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/De15452compilado.htm>>. Acesso em 14 de julho de 2010.

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 de julho de 2009.

_____, Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação**. Brasília. 1992. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/m_592_1992.htm> Acesso em 25 de junho de 2010.

_____, Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. **Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências**. Brasília. 1993. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=177530&Titulo=Lei%20Orgânica%20da%20AdvocaciaGeral%20da%20União>>. Acesso em 10 de julho de 2010.

_____, Decreto nº 1.256, de 29 de setembro de 1994. Promulga a Convenção nº 154, da Organização Internacional do Trabalho, sobre o Incentivo à Negociação Coletiva, concluída em Genebra, em 19 de junho de 1981. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/rel_internacionais/convencoesOIT.asp>. Acesso em 25 de junho de 2010.

_____, Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002. **Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências**. Brasília. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10480compilado.htm>. Acesso de 08 de agosto de 2010.

_____. Advocacia-Geral da União (AGU). Portaria nº 389, de 19 de julho de 2004. **Institui a Mesa Setorial de Negociação Permanente – MSNP/AGU**. Brasília.

2004. Disponível em:
<http://www.agu.gov.br/SISTEMAS/SITE/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=11042&ID_SITE=>. Acesso em 22 de agosto de 2010.

_____. Advocacia-Geral da União (AGU). Portaria nº 3085, de 06 de novembro 2008 **Instituir Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar propostas que servirão de insumo para debater as questões de interesse dos servidores do Quadro de Pessoal da Advocacia - Geral da União, bem assim da própria AGU.** Brasília. 2008. Disponível em:
<http://www.agu.gov.br/SISTEMAS/SITE/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=30923&ID_SITE=>. Acesso em 22 de agosto de 2010.

_____. Advocacia-Geral da União (AGU). **Funções institucionais.** Disponível em:
<http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Institucional/func_inst.aspx>. Acesso em 06 de agosto de 2010.

_____. Advocacia-Geral da União (AGU). **Histórico e Evolução da Advocacia-Geral da União.** Brasília: AGU, 2010. Disponível em:
<http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Download/institucional/historico/AGU_BREVE_HISTORICO_E_EVOLUCAO.pdf> Acesso em 06 de agosto de 2010.

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

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Mobilizados, servidores da AGU conhecem tabela proposta para carreira do setor.** 2010. Disponível em:
<<http://www.cut.org.br/content/view/20248/170>>. Acesso em 19 de agosto de 2010.

CHEIBUB, Zairo B. **Negociação coletiva no setor público:** experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura. Pesquisa ENAP. Brasília: ENAP, 2004. 88 p. (Cadernos ENAP; 25).

DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de direito do trabalho. 4. ed., São Paulo: Ltr, 2005, p. 1.369-1.370.

DAU, Denise Motta. Direito de Greve e Negociação Coletiva no Serviço Público. 2005. **Revista Observatório Social**, nº8, setembro de 2005. p.13-16. Disponível em:
<<http://www.observatoriosocial.org.br/portal/images/stories/publicacoes/er8.pdf>>. Acesso em 25 de julho de 2010.

DEMARI, Melissa. A possibilidade da negociação coletiva entre servidores públicos e o Estado. **Jus Navigandi**. Teresina, ano 13, nº 2046, 6 fev. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?>>. Acesso em 29 de junho de 2010.

GANEVA, Iveta; MARIN, José Maria. **Capacidade de Negociação no Setor Saúde**. OPS/OMS. PCICG- T.2, **1993**.

GODOY, Arilda. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 35, nº 2, Mar./Abr. 1995b, p.57-63.

_____. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 35, nº 3, Mar./Jun. 1995b, p.20-29.

EL BAYEN, Maria Gabriela M.G. Negociação sindical na Administração Pública. **Universo Jurídico: Doutrinas**. 2008. Disponível em: <<http://www.uj.com.br/impresao.asp?pagina=doutrinas>> Acesso em 19 de agosto de 2010.

HABERMAS, Jurgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. A greve do servidor público civil e os direitos humanos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, nº 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2612>>. Acesso em 16 de julho de 2010.

MARTINS, Heloísa de Souza & RODRIGUES, Iram Jácome. **O sindicalismo brasileiro na segunda metade dos anos 90**. Tempo Social; Revista de Sociologia da USP. São Paulo, vol. 11, nº 2, p.155-182, out. 1999 (editado em fev. 2000).

MENDONÇA, Sérgio Eduardo A. A experiência recente da negociação coletiva na administração pública no Brasil. **Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública**. México D.F., México, 5 y 6 de mayo de 2005.

MICHELON. Regina. **Administração de Conflitos**. Seminário Formação de Sindicalistas para a Promoção da Igualdade de Oportunidades através da Negociação Coletiva (2005:Porto Alegre). [Anais ...]. Porto Alegre: Delegacia Regional do Trabalho - RS, 2005.

MORAES, Michelle Patrick Fonseca de. **A negociação coletiva de servidor público civil no regime da Constituição Federal de 1988**: a curiosa e recente experiência dos controladores de tráfego aéreo. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, nº. 1274, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9331>>. Acesso em de 16 de junho de 2010.

NEVES, José Luís. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, vol. 1, nº 3º, 2º Semestre/1996.

ONEIDA, Augusto Angra. **Limites constitucionais à negociação coletiva**. 2009. 70 p. Monografia (Curso de Bacharelado em Direito). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948**. Genebra, 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em 29 de julho de 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 98, de 1949. **Sobre a aplicação dos princípios do direito de sindicalização e de negociação coletiva, citada como a Convenção sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, aprovada em 1949**. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/inf/download/conv_98.pdf>. Acesso em 09 de agosto de 2010.

PAULA, Alexandre Sturion, de. **Negociação coletiva: instrumento para o êxito do processo flexibilatório**. 2002. Disponível em: <<http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/default.asp?action=doutrina&coddou=1079>>. Acesso em 09 de julho de 2010.

PIRES, Luciano. **Governo “arruma a casa” para o servidor**. Correio Brasiliense, Brasília, 04 de janeiro de 2010. Disponível em: <<http://www.anesp.org.br/?q=node/3039>>. Acesso em 19 de agosto de 2010.

PORTELA DE CASTRO, Maria Silvia. (1999) **Brasil: informe sobre a questão laboral e as estratégias sindicais**. São Paulo, mimeo.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Negociação Internacional**. 2005. Disponível em: <<http://www.sebraemg.com.br/arquivos/programaseprojetos/negociosinternacionais/cooperacaointernacional/negociacaointernacional.pdf>>. Acesso em 27 de junho de 2010.

ZAJDSZNAJDER. Luciano. **Teoria e prática da negociação coletiva**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.

WEBER, Arnold R. **Stability and change in the structure of Collective bargaining**. New Jersey: Englewood Cliffs, 1967.