

## NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO (\*)

(\*) O presente texto é uma adaptação de materiais didáticos do Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Socioeconômicas (DIEESE), entidade que assessora os sindicatos brasileiros há mais de 50 anos.

São Paulo, março de 2012

## SUMÁRIO

### Introdução

#### 1. O processo de negociação coletiva

##### 1.1. O conceito de negociação coletiva

##### 1.1.1. Discutindo o conceito de negociação coletiva

##### 1.1.2. As especificidades da negociação coletiva

##### 1.1.3. Elementos do processo de negociação coletiva

#### 2. O espaço do acordo nos processos de negociação

#### 3. A argumentação na negociação

##### 3.1. A importância da argumentação

##### 3.2. Argumentar com segurança

##### 3.3. Argumentação: potencialidades e limites

#### 4. A negociação coletiva no setor público

##### 4.1. Histórico da negociação coletiva

##### 4.2. A negociação coletiva no setor público

##### 4.3. A negociação coletiva e os interesses dos atores

##### 4.4. A negociação coletiva, o movimento sindical e o direito de greve

4.5. Bases legais da negociação coletiva no setor público

4.6. Estrutura da negociação coletiva no setor público e na administração direta

4.7. O processo de negociação coletiva no setor público e na administração direta

4.8. Principais momentos do processo de negociação

4.9. Possibilidades de desfecho

4.9.1. Acordo sem ocorrência de greve

4.9.2. Acordo com ocorrência de greve

4.9.3. Impasse nas negociações com ou sem greve

Anexo

Bibliografia

## INTRODUÇÃO

A democratização das relações sociais e de trabalho pressupõe o estabelecimento de espaços de diálogo e negociação como um dos seus instrumentos para a busca de resolução de conflitos. No caso das relações de trabalho, a negociação coletiva entre empregados e empregadores, visando ao estabelecimento de normas de regulação do trabalho e do próprio processo de trabalho, é um instrumento internacionalmente consagrado, que guarda uma relação intrínseca com o direito à organização sindical.

No caso específico do setor público, a Constituição de 1988 assegurou aos servidores o direito de sindicalização e o direito de greve, porém não estendeu a eles a garantia do direito à negociação coletiva. Ao longo dos anos 90, apesar dessa restrição, as negociações no setor público rapidamente cresceram, pressionando, inclusive, mudanças na própria legislação. Em fevereiro de 2008, o então presidente da República encaminhou ao Congresso a Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata, entre outros temas, do direito à negociação coletiva dos servidores públicos. O Congresso Nacional promulgou, no dia 14.05.2010, por meio do Decreto Legislativo n. 206, publicado no Diário Oficial da União, os textos da Convenção n. 151 e da Recomendação n. 159, ambas da OIT, cuja ratificação e incorporação ao ordenamento jurídico do país foram solicitadas em 14 de fevereiro de 2008, em mensagem do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Os textos “estabelecem princípios que asseguram a proteção dos trabalhadores da Administração Pública no exercício de seus direitos sindicais, seja como filiados ou representantes de sindicatos, garantindo sua autonomia de atuação”.

Este texto visa introduzir o conceito de negociação coletiva e oferecer uma visão geral sobre os principais elementos dos processos de negociação coletiva no setor público, notadamente as regras vigentes e o papel dos atores sociais diretamente envolvidos neste processo (servidores, Poder Executivo, Poder Legislativo e Sociedade Civil), aspectos que compõem o cenário das negociações no setor de saúde.

O debate sobre negociação coletiva visa, ainda, chamar a atenção para a importância de se instituir, no setor público de saúde, sistemas de gestão participativa que levem ao aprimoramento dos mecanismos de gerenciamento das relações de trabalho, combinados com a consecução de normas e objetivos que promovam a melhoria da

qualidade dos serviços e das condições de trabalho e, concomitantemente, a saúde dos trabalhadores do sistema.

## 1 O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA

### 1.1. O conceito de negociação coletiva

A maioria dos fatos que vivemos no dia a dia passa por alguma forma de negociação. Filhos que desejam chegar mais tarde em casa, ir ao cinema ou ficar batendo papo com amigos, geralmente comunicam aos pais ou negociam, por exemplo, horários de chegada e adiantamento de mesada. A distribuição das tarefas domésticas entre membros da família passa, usualmente, por algum tipo de discussão e de acordo. As pessoas envolvidas nessas situações apresentam seus motivos, argumentam, contra-argumentam, fazem concessões e exigem algum tipo de reciprocidade.

O resultado desses processos nem sempre coincide com a expectativa inicial das pessoas neles envolvidas. O desfecho de cada situação depende de vários fatores, entre os quais se destacam: os argumentos utilizados, a disposição das partes para ceder ou não e as experiências anteriores envolvendo esses ou outros personagens. O importante a destacar, nesses casos, é que os indivíduos tiveram que explicitar seus interesses ou pontos de vista em relação a determinados assuntos e, de alguma forma, negociá-los com as pessoas diretamente envolvidas ou das quais dependem indiretamente. A negociação, nos exemplos mencionados, foi o recurso utilizado pelos indivíduos para atingirem determinados objetivos.

A negociação se estabelece sempre a partir de uma situação de conflito, latente ou explícita. O que caracteriza a negociação é a busca de entendimento entre as partes a respeito de determinada questão. Se o resultado for um acordo, supomos ter havido explicitação de pontos de vista ou de interesses, ter sido feita alguma concessão ou exigido algum tipo de contrapartida.

Nem sempre, porém, negocia-se. Uma pessoa pode ser obrigada a entregar um objeto, como um relógio, ao assaltante que a ameaça com uma arma. O litígio em torno de terras de fronteira pode ser resolvido pela ocupação militar da região. Nesses exemplos, estamos diante de situações extremas em que prevaleceram a coerção ou o uso da força, como meios de se chegar a objetivos/objetos específicos. Desse modo, os elementos que caracterizam a negociação estão ausentes nos processos em que o

objetivo/objeto pretendido foi obtido pelo uso da força, contra a vontade de uma das partes, que foi subjugada e obrigada a ceder.

#### 1.1.1. Discutindo o conceito de negociação coletiva

Destacam-se alguns elementos presentes em diversas situações de negociação:

os personagens envolvidos que, em cada situação, entram em relação um com o outro a partir do interesse por determinado objeto;

o significado que o objeto tem para cada uma das partes influencia a dinâmica das relações que se estabelecem entre elas;

o processo que se desenvolve a partir da situação inicial é mediado por uma série de fatores, cuja composição pode levar a resultados diferentes;

quando o objeto de interesse é considerado essencial pelas partes, a ponto de não poderem fazer qualquer tipo de concessão, a negociação é impossível;

a negociação torna-se possível quando as partes se dispõem a considerar as vantagens e desvantagens de eventuais concessões em relação ao objeto de interesse;

a negociação se desenvolve como um processo em que as partes fazem propostas e avaliam contrapropostas, argumentam e contra-argumentam, utilizam-se de habilidades para defenderem seus interesses;

a negociação é um processo no qual os personagens envolvidos operam com vários elementos na defesa de seus interesses. Ao desencadearem a negociação, devem considerar que estão se movimentando num campo de possibilidades. Atingir determinados objetivos, obter um resultado satisfatório ou abaixo das expectativas, depende dos recursos utilizados pelas partes, de sua capacidade de explorar as possibilidades colocadas pelo quadro inicial da negociação e de criar, a partir delas, outras alternativas.

#### 1.1.2. As especificidades da negociação coletiva

Quando os personagens envolvidos na negociação representam interesses de diversos grupos sociais, o processo torna-se bem mais complexo, assumindo a forma de uma negociação coletiva.

Constituem exemplos desse tipo de negociação situações como:

- um grupo de pequenos produtores negociando os preços do seu produto;
- um sindicato negociando com o Estado a demanda de um conjunto específico de trabalhadores;
- os trabalhadores de uma fábrica que reivindicam mudanças na jornada de trabalho.

O conjunto de situações mencionadas apresenta características comuns a todas as negociações coletivas, independentemente de a negociação se dar entre produtores e compradores, entre operários e a direção de uma empresa ou entre servidores e o Estado.

Do ponto de vista formal, o processo é muito semelhante: os representantes de cada lado ouvem, argumentam, são submetidos a algum tipo de pressão e as partes chegam ou não a um acordo.

Assim, no processo de negociação coletiva, os personagens negociam, a partir de pontos de vista e objetivos diferentes, o encaminhamento de determinadas demandas. Por sua vez, o desfecho do processo depende de um conjunto de fatores dentre os quais se destacam o poder de pressão de uma parte sobre a outra e os prejuízos ou benefícios prováveis para cada uma delas, caso a reivindicação inicial seja ou não atendida. Nesse processo de negociação têm peso fatores econômicos (recursos disponíveis, elevação dos custos) e políticos (desgaste do governo, possibilidade de crescimento de partidos da oposição, possibilidade de fortalecimento do sindicato, entre outros).

### 1.1.3. Elementos do processo de negociação coletiva

A seguir, destacamos os elementos essenciais à compreensão do conceito de negociação coletiva, além daqueles já mencionados anteriormente:

- a negociação coletiva envolve o interesse não apenas de indivíduos, mas de grupos sociais, o que dá relevo a questões como legitimidade e representatividade das partes que negociam, tornando os processos de tomada de decisões mais complexos;

- a dinâmica da negociação coletiva é influenciada por objetivos estratégicos geralmente não revelados pelos personagens, que definem o significado do objeto a ser negociado para as partes;
- os desdobramentos do processo de negociação coletiva são influenciados pelo estágio da relação anteriormente existente entre as partes, seus acúmulos, seus avanços e seus fracassos;

Dado o caráter mais amplo da negociação coletiva, é comum que seus resultados afetem outros segmentos sociais (a comunidade, os consumidores, outras empresas, outras categorias profissionais). Isso confere grande importância aos efeitos da negociação sobre esses segmentos e ao peso que eventuais reações possam ter sobre as decisões das partes diretamente envolvidas no processo.

## 2. O ESPAÇO DO ACORDO NOS PROCESSOS DE NEGOCIAÇÃO

Cada parte geralmente inicia a negociação apresentando uma proposta equivalente aos seus limites: os servidores reivindicando o máximo possível e os representantes do governo cedendo o mínimo. Vários recursos podem ser utilizados pelas partes para identificarem o que a outra parte está disposta a negociar e o que considera inegociável: falsos recuos, perguntas diretas, provocações, ameaças, negociação de um item e recusa de negociar outro, entre outros. Esse é o momento de se testarem as hipóteses elaboradas previamente, visando à identificação do espaço potencial para a construção do acordo.

As Figuras 1 e 2 apresentadas a seguir ilustram graficamente o que pode ocorrer nesse momento da negociação. As ilustrações, obviamente, são apenas recursos didáticos e não planilhas a serem utilizadas numa negociação real. Os limites mínimos e aceitáveis de cada parte, inclusive as cláusulas consideradas negociáveis ou mesmo suprimíveis e aquelas consideradas inegociáveis, devem estar na cabeça dos negociadores. Como se trata de um processo dinâmico, esses limites podem se alterar – e frequentemente se alteram – ao longo da negociação e baseiam-se em cálculos políticos e raciocínios estratégicos; também não devem ser pensados como a soma de cálculos construídos a partir de uma avaliação isolada de cada cláusula, já que o acordo é sempre avaliado em sua globalidade.

Figura 1 – Situação A: quando existe espaço para acordo

Na situação A, o acordo é possível porque o máximo de concessões que o governo está disposto a fazer está além do mínimo aceitável pelos servidores. O espaço sombreado é a área de acordo possível: o acordo pode ser feito em qualquer ponto desse espaço. Os representantes do governo vão tentar usar toda sua habilidade no sentido de fechar o acordo o mais próximo possível do mínimo reivindicado pelos servidores. Estes tentarão deslocar a proposta de acordo no sentido contrário, aproximando-a o mais perto possível do ponto que indica o máximo de concessões do governo.

O fato de existir um espaço potencial de acordo não significa necessariamente que o acordo será alcançado. A identificação desse espaço é subjetiva, um exercício de habilidade, astúcia e sabedoria ao se interpretarem os sinais da outra parte, emitidos por vezes fora do ambiente da mesa de negociações. Por tudo isso, pode ocorrer que os negociadores não sejam capazes de construir um acordo, ainda que, potencialmente, haja espaço para isso. É importante ainda que se saiba perceber, o quanto antes, mas sem precipitação, quando efetivamente não existe qualquer disposição da outra parte para a busca dos termos de um acordo.

#### Figura 2 – Situação B: quando não há espaço para acordo

Na situação B, o acordo não é possível: o máximo que os representantes do governo estão dispostos a ceder está aquém do mínimo aceitável pelos servidores. Nesse caso, surge um impasse e a negociação pode até ser interrompida. Os representantes do governo podem ameaçar enviar unilateralmente um projeto de lei ao Legislativo e pressionar sua base de sustentação para aprová-lo sem emendas; podem até se recusar a enviar qualquer projeto de lei ao Legislativo, deixando os servidores sem reajuste e sem alterações em outras condições de trabalho e remuneração. Os servidores, por seu lado, podem recorrer à greve ou a outras formas de pressão (atos públicos, articulação com partidos de oposição e parlamentares que não estão sempre submetidos às posições do Executivo) para buscarem a retomada da negociação em novas bases, forçando a redefinição dos limites até então estabelecidos pelo governo. Desse movimento pode ou não resultar a construção de novas bases para um acordo.

Em um processo de negociação, as partes tendem a encobrir ou a omitir informações sobre suas necessidades e possibilidades, especialmente sobre o que consideram seu limite mínimo e satisfatório. É necessário, porém, que emitam sinais de sua disposição

para negociar e do poder de pressão de que dispõem, sinais que possam ser avaliados pela outra parte ao tomar decisões em relação ao acordo. Mas é preciso saber quais informações devem ser mantidas em sigilo, para não prejudicar sua posição durante a negociação. O vazamento de informações consideradas “estratégicas” pode alterar substancialmente o poder de barganha existente ou possibilitar a tomada de medidas neutralizadoras pela outra parte. Todo cuidado também deverá ser tomado para que não se emitam sinais errados – no sentido de sinalizarem para o que não se quer sugerir com a sua emissão – que provoquem reações indesejadas da outra parte. Saber quais sinais emitir e em que momento e saber captar e interpretar os sinais da outra parte são atributos do bom negociador.

Quanto mais complexas as negociações, mais difícil pode ser a identificação do espaço de construção do acordo e sua obtenção concreta.

### 3. A ARGUMENTAÇÃO NA NEGOCIAÇÃO

#### 3.1. A importância da argumentação

O negociador experiente sabe que a argumentação tem diversas funções em um processo de negociação. Serve para fundamentar a defesa das reivindicações e, ao mesmo tempo, tem a função de ir deixando claro para o outro lado os limites de cada ponto em discussão (para ir definindo e construindo o espaço de acordo possível). A falta de uma defesa estruturada ou a sinalização equivocada para uma demanda pode comprometer o desempenho final da comissão negociadora.

Entidades que se preparam bem para o processo geralmente constroem sua argumentação a partir de seu planejamento, o que inclui informações sobre a situação do ente público (município, estado ou a União). Entre tais informações destacam-se dados sobre os termos de orçamento, principais itens de despesa, endividamento, pagamento de juros de empréstimos, receita líquida corrente, número de servidores ativos e inativos e respectivos gastos com pessoal, plano de investimentos, etc. Ao lado disso, as entidades bem preparadas para o processo de negociação procuram formar uma comissão negociadora que tenha domínio da estratégia planejada, e que esteja capacitada para fundamentar, sob esses vários aspectos, os itens da pauta.

#### 3.2. Argumentar com segurança

A defesa de uma reivindicação pode ser feita considerando-se aspectos econômicos, políticos, jurídicos, éticos e sociais.

Tomemos como exemplo a reivindicação pela efetivação como estatutários de determinados servidores contratados em regime de trabalho precário. Argumentos jurídicos podem demonstrar a ilegalidade do procedimento de manter servidores públicos em regime de contratação temporária intermitente. Argumentos de natureza trabalhista e social podem evidenciar a discriminação dos servidores nessa condição em relação aos demais servidores, em termos de férias, proventos de aposentadoria, entre outros. Argumentos de natureza funcional podem sustentar que os servidores da saúde devem ter vínculo estatutário em função do caráter público de sua atuação. Argumentos comparativos podem mostrar que, em outros municípios ou estados, tais servidores são efetivados.

Outros argumentos de natureza diversa podem ser empregados para reforçar a argumentação em torno dessa situação hipotética. O objetivo da argumentação, nesse caso, é deixar claro que a reivindicação é justa e pode ser atendida, trazendo ganhos para os servidores e para a coletividade.

### 3.3. Argumentação: potencialidades e limites

Outro aspecto importante de uma boa argumentação é sua função voltada para a opinião pública, especialmente quando a campanha salarial envolve o interesse de outros grupos sociais que não estão participando diretamente da negociação (consumidores, destinatários de serviços públicos, contribuintes, entre outros): uma boa argumentação pode ser utilizada para assegurar o apoio desses setores.

Embora o emprego de determinada tática possa reverter, num momento específico, uma situação considerada desfavorável, e embora a qualidade da argumentação utilizada possa conferir uma posição de relativa vantagem a um dos lados em negociação, é importante lembrar que o resultado do processo depende, fundamentalmente, da capacidade de alterar, a seu favor, o poder de barganha e influência acumulado fora do espaço restrito onde se desenrolam as negociações.

## 4. A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO

### 4.1. Histórico da negociação coletiva no setor público

A ordem jurídica brasileira nunca reconheceu aos servidores o direito de participar da elaboração de regras aplicáveis às relações de trabalho com o poder público.

Podemos dizer, em outras palavras, que sempre foi negada aos servidores a autonomia coletiva (ou negociação coletiva). Suas condições de trabalho sempre foram definidas unilateralmente pela União, pelos estados Federados, Distrito Federal ou municípios.

A rigor, a legislação brasileira sempre foi muito hostil ao reconhecimento do servidor como um sujeito do processo decisório que determina as normas relativas à prestação de serviços por pessoas vinculadas à administração pública. Antes da adoção do chamado Regime Jurídico Único (RJU), tão somente os servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e empregados de entes de direito privado, ou contratados por empresas públicas e sociedades de economia mista, podiam negociar condições de trabalho e ainda assim com expressivas limitações ditadas por leis ou por decretos.

Recuando no tempo, até mesmo no período da chamada “abertura” do regime militar (Governo Geisel – 1974-1979), o que prevalecia era a repressão pura e simples aos movimentos reivindicatórios de servidores públicos. A Lei de Segurança Nacional (lei n. 6.620, de 17 de dezembro de 1978), no auge da “distensão”, considerava crime punível com detenção de oito meses a um ano a cessação coletiva dos serviços públicos por parte dos servidores, no todo ou em parte (artigo 37), incorrendo nas mesmas penas o “funcionário público que, direta ou indiretamente, se solidarizar com os atos de cessação ou paralisação do serviço público ou que contribua para a não execução ou retardamento do mesmo”.

Com o advento da Constituição Federal (CF) de 1988, os servidores públicos civis tiveram reconhecido o direito de organização sindical (artigo 37, VI, CF) e o direito de greve, porém não foi explicitada a garantia do direito de negociação coletiva (artigo 39, § 3º, CF).

Em 1992, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 492-1 que questionava o direito de negociação coletiva no setor público.

Porém com a “Reforma Administrativa” de 1998, foi acrescentado, aos princípios constitucionais que regem a administração pública, o princípio da eficiência, ao mesmo tempo que se derrubou o Regime Jurídico Único (estatutário)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Com a decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n. 2135/2000 (02/08/2007), que restabeleceu o caput do art. 39 da CF, os servidores voltam a ser regidos por um RJU.

Com tais mudanças, o debate sobre o direito à Negociação Coletiva retornou e amparado nas alterações contidas na Emenda Constitucional 19 (EC 19) 19, e processos sistemáticas de Negociação Coletiva passaram a ser experimentados em diversos lugares a partir da recuperação de uma concepção de democratização das relações de trabalho defendida pelo Movimento Sindical no processo de discussão da Constituição de 1988<sup>2</sup>.

Com vistas a melhor compreensão desse processo e buscando a explicitação conceitual da negociação coletiva no setor público defendido pelo movimento sindical apresentamos a seguir suas bases e características.

#### 4.2. A negociação coletiva no setor público

A negociação coletiva no setor público defendida pelo movimento sindical enfatiza o reconhecimento, a legitimidade e a garantia de interlocução e traduz um conceito de democracia que entende o conflito como aspecto inerente e portanto permanente das relações sociais, nas quais estão inseridas as relações de trabalho. Constitui-se como uma sistemática de tratamento de conflitos e de encaminhamento de demandas administrativas decorrentes das relações de trabalho estabelecidas, ou seja, trata-se de um mecanismo gerenciador de conflitos do trabalho que interferem na qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Como ferramenta democrática de gestão das relações de trabalho tem como princípio o cumprimento de determinações constitucionais e revela, no campo das relações de trabalho instituídas no âmbito da administração pública, sua busca pela democratização do Estado brasileiro.

#### 4.3. A negociação coletiva e os interesses dos atores

Nunca é demais repetir que a eficiência administrativa está intimamente relacionada à capacidade de gerenciamento de conflitos de interesses, dentre os quais se situam os conflitos do trabalho. Posto de outra forma, , conflito não administrado transforma-se, com frequência, em ineficiência ou em confrontos, ou em ambas as coisas, como é mais comum de se ver. Tal exacerbação de conflitos costuma causar prejuízos generalizados, penalizando mais os setores menos favorecidos da sociedade.

---

<sup>2</sup> Em 2002 é instituído, em São Paulo e em Recife, o Sistema de Negociação Permanente (Sinp-SP); em 2003 o governo federal cria a Mesa Nacional de Negociação Permanente da Administração Pública Federal e a Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS (MNNP-SUS); em 2007 essa mesma metodologia é adotada nos estados da Bahia e de Sergipe. Além dessas experiências, um conjunto de outras mesas é aberto em diversos municípios ancorado nessa metodologia

Nesse sentido, a negociação coletiva no setor público apresenta-se como instrumento regulador das relações administração/sindicato sindicato e pressupõe tratar conflitos e demandas segundo paradigmas de eficiência e de qualidade dos serviços públicos.

Além disso, a negociação coletiva traz embutida o pressuposto da participação organizada que acresce maior legitimidade aos processos decisórios internos. Este *plus* de legitimidade pode fazer a diferença quando se busca intensificar o comprometimento dos servidores com a consecução das finalidades administrativas, com a mudança em posturas culturais fortemente arraigadas e com a qualidade e a eficiência dos serviços públicos prestados à população.

Segundo essa concepção, a defesa dos interesses corporativos está conectada à discussão dos interesses gerais dos usuários e por isso entidades da sociedade civil e de outras esferas do poder público, em nome dos interesses gerais da cidadania, dos contribuintes e dos usuários dos serviços públicos, são chamadas para o centro das negociações, em condições previamente acordadas.

#### 4.4. A negociação coletiva, o movimento sindical e o direito de greve

Para as entidades sindicais do funcionalismo público, a implementação da negociação coletiva representa avanço significativo na efetivação do direito constitucional ao exercício pleno da atividade sindical e atende à reivindicação histórica de participação dos trabalhadores na definição de políticas e nos processos decisórios da administração pública. Mais que isso, a negociação tem tudo para ser eficaz e produzir resultados concretos, pois goza de garantias que promovem maior equilíbrio ao processo de correlação de forças, uma vez que: (a) constitui um canal permanente, aberto e sistemático para a apresentação de pleitos e defesa de interesses da categoria; (b) reforça regras básicas da democracia sindical, inclusive quanto ao exercício do direito de greve no setor público que não sofre qualquer tipo de condicionamento compulsório; (c) estimula e promove a unidade da ação sindical; (d) estimula e fortalece a organização dos trabalhadores nos locais de trabalho.

No que se refere à greve, vale ressaltar que esta é um direito democrático e um instrumento legítimo de pressão, assegurado constitucionalmente aos servidores públicos, e a partir disso a negociação coloca-se como um instrumental básico que organiza a manifestação do conflito e empresta racionalidade e transparência ao seu tratamento. Dessa forma, é correto afirmar que a negociação coletiva viria a preencher o vácuo ou a ausência de instrumentos que, nos dias de hoje, precedem a deflagração da greve, sem, contudo, condicionar sua realização. Ou seja, a negociação constitui-

se em alternativa precedente, mas não impeditiva do exercício do direito constitucional de greve.

#### 4.5. Bases legais da negociação coletiva no setor público

Embora a Constituição Federal tenha avançado bastante nas garantias sindicais para o funcionalismo público, faltou uma regulamentação mais precisa sobre os aspectos referentes aos conflitos e à negociação coletiva nesse setor.

Como metodologia participativa de tratamento de conflitos e demandas do trabalho que visa à melhoria da eficiência da administração pública e, conseqüentemente, dos serviços públicos prestados à população, a negociação coletiva no setor público se fundamenta nos princípios constitucionais, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, especialmente, eficiência.

No que se refere à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 492-1, está explícito nos votos dados pelos magistrados e no relatório que o que se julgava como inconstitucional era a figura da eficácia jurídica de um acordo coletivo assinado entre as partes e não o ato em si da negociação, questão esta superada, uma vez que qualquer compromisso entre as partes passa necessariamente por uma ratificação legal conforme os preceitos do direito administrativo.

Atualmente, diversas iniciativas estão em curso para consolidar a negociação coletiva no setor público e para melhor elucidar as dúvidas jurídicas que ainda pairam sobre a matéria.

Há uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) em andamento no Congresso Nacional tratando dessa matéria e está em discussão entre o governo federal e as entidades sindicais do funcionalismo público a explicitação da garantia da negociação coletiva para o setor público no arcabouço jurídico brasileiro.

Ao mesmo tempo, a constituição de mesas de negociação vem sendo amparada em legislações específicas, tais quais a portaria n. 1.132/03 da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que dá sustentação legal à Mesa Nacional de Negociação Permanente da Administração Pública Federal, e as resoluções n. 52, 229 e 331, do Conselho Nacional de Saúde que legitimam a Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS.

Nos estados e municípios, legislações específicas regulamentam mesas e sistemas de negociação coletiva, como é o caso dos estados da Bahia e Sergipe e da cidade de São Paulo, primeira a construir um sistema formal de negociação.

#### 4.6. Estrutura da negociação coletiva no setor público e na administração direta

A negociação coletiva no setor público se materializa por intermédio da implementação de Mesas de Negociação, constituídas por representantes da Administração Pública e dos Sindicatos dos Trabalhadores no Setor Público, podendo contar com a participação de representantes de entidades da sociedade civil. Essas mesas se organizam conforme regras previamente estabelecidas entre a Administração Pública e os Sindicatos dos Trabalhadores.

Considerando que as mesas de negociação são organizadas e pautadas segundo o critério “estrutura administrativa combinada com natureza da matéria”, verificam-se diferentes níveis de negociação.

O protagonismo da negociação se concentra nas duas bancadas representativas dos dois principais segmentos: Bancada da Administração (representando o empregador público) e Bancada Sindical (representando os servidores). A sociedade civil também pode participar do processo nos limites e na forma prevista pelas regras estabelecidas previamente.

A sociedade civil pode e deve participar através de suas instituições organizadas. Esse conjunto de entidades convidadas de comum acordo pela administração pública e os sindicatos representativos dos servidores podem constituir Instâncias Consultivas e/ou Mediadoras. Dependendo do modelo formal de negociação lhes são garantidos o direito à palavra e a prerrogativa de apresentação de pauta para negociação. Contudo, sua função essencial é estabelecer-se como paradigma dos interesses gerais da sociedade, aos quais todos os que atuam no setor público estão submetidos, por determinação expressa da Constituição Federal da República.

#### 4.7. O processo da negociação coletiva no setor público e na administração direta

A negociação coletiva no setor público e na administração direta, independentemente do modelo adotado, apresenta uma série de especificidades em relação ao que ocorre no setor privado ou nas empresas estatais. A principal delas, talvez, seja a necessidade de que o resultado, para ter validade, seja transformado em projeto de lei, aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado depois pelo Executivo. Essa necessidade deriva do preceito constitucional conhecido como “princípio da

legalidade” (art. 37 da Constituição Federal), segundo o qual o Poder Executivo só pode criar despesas se autorizado por lei.

Esse “princípio da legalidade” impõe a incorporação do Legislativo como ator importante e indispensável no processo de negociação coletiva. Além disso, outra especificidade é a impossibilidade de recurso à Justiça do Trabalho para a solução de conflitos. O poder público deve observar, ainda, as limitações definidas na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica dos municípios (conforme cada caso), nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, nos orçamentos anuais aprovados pelo Legislativo e na Lei de Responsabilidade Fiscal, em termos de recursos e comprometimento da receita com pagamento de pessoal.

Do que se disse anteriormente, conclui-se que a negociação coletiva dos servidores públicos é um processo bastante complexo, com enormes restrições, envolvendo necessariamente três atores sociais: servidores, Executivo e Legislativo.

Nos casos em que ocorrem negociações entre o poder público e os servidores, estas podem se desenvolver em quatro grandes momentos, analisados a seguir.

#### 4.8. Principais momentos do processo de negociação

Inicialmente, há um espaço de negociação a ser utilizado durante a elaboração, pelo Executivo, e a aprovação, pelo Legislativo, da proposta orçamentária para o ano seguinte. Isso se estende desde a elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (no primeiro semestre) até a aprovação pelo Legislativo da Lei Orçamentária Anual – LOA (no segundo semestre).

Neste primeiro momento, os servidores tentam influenciar a proposta orçamentária a ser elaborada pelo Executivo e acompanhar o processo de discussão dessa proposta pelo Legislativo. Nessa tramitação da proposta orçamentária no Legislativo, tentam assegurar os aspectos positivos da proposta do Executivo, ao mesmo tempo que influenciam a elaboração de emendas por parte dos parlamentares para melhoria da peça orçamentária e a garantia de recursos para atender suas reivindicações.

Num segundo momento, já durante a execução do orçamento aprovado no ano anterior, as partes passam a debater e a negociar a execução propriamente dita do orçamento. É nesse momento que os servidores levantam suas demandas por meio da pauta de reivindicações a ser entregue ao Executivo, que deverá ter compatibilidade com o orçamento aprovado no ano anterior para o exercício corrente.

Ao mesmo tempo, farão a escolha e o preparo da comissão de negociação. E, no plano externo, informarão suas reivindicações à população e aos parlamentares, em busca de apoio.

O Executivo recebe e aprecia a pauta dos servidores, tendo como parâmetros as definições do orçamento aprovado para o exercício, as disponibilidades de caixa e as prioridades de governo. Com base nisso, define sua estratégia e escolhe seus representantes para participarem das mesas de negociação.

Ao Legislativo cabe o acompanhamento desse segundo momento do processo de negociação entre servidores e o Executivo, podendo ou não ter uma atuação mais efetiva nessa etapa.

No terceiro momento, ocorre a negociação propriamente dita dos termos de um acordo sobre salários e condições de trabalho dos servidores.

Os servidores, além de participarem das reuniões de negociação com os representantes do Executivo em busca de um acordo, dedicam-se a informar a população, especialmente a população diretamente atendida por aquele serviço. Cabe a eles ainda informar e sensibilizar os parlamentares em torno das reivindicações para conseguir seu apoio.

O Executivo participa das reuniões de negociação com os servidores e apresenta contrapropostas à pauta de reivindicações. Nesse caso, informa a população sobre sua contraproposta em busca de seu apoio, e tenta sensibilizar os parlamentares com vistas à futura aprovação do projeto que enviará ao Legislativo.

Os parlamentares poderão participar com maior ou menor intensidade nesse momento, cumprindo, às vezes, o papel de mediadores entre o Executivo e os servidores.

#### 4.9. Possibilidades de desfecho

Concluídas as rodadas de negociação, abrem-se três possibilidades de desfecho do processo: a) a obtenção do acordo sem a ocorrência de greve; b) a obtenção do acordo com a ocorrência de greve; c) a frustração das negociações com a não obtenção de qualquer acordo.

##### 4.9.1. Acordo sem ocorrência de greve

Caso as partes cheguem a uma proposta de acordo após algumas rodadas na mesa de negociação, abre-se um novo caminho a ser trilhado para cada uma delas.

O sindicato dos servidores leva a proposta de acordo para apreciação por sua assembleia. Caso aprovada, acompanha a redação, pelo Executivo, do projeto de lei que este enviará ao Legislativo com os termos do acordo para garantir que o projeto espelhe fielmente o que foi acertado. Em seguida, acompanham a tramitação do projeto no Legislativo, para evitar que o mesmo seja descaracterizado por eventuais emendas dos parlamentares (ou para negociar com os parlamentares eventuais correções no projeto de lei do Executivo, caso este não contemple exatamente o que foi acordado na mesa). Garantida a aprovação da proposta nos termos esperados, há que acompanhar a sua sanção pelo chefe do Executivo para evitar vetos que representem algum retrocesso (ou para exigir vetos de eventuais emendas que tenham descaracterizado o projeto no Legislativo). Finalmente, a vigilância dos servidores volta-se para o Legislativo, que tem o poder de derrubar eventuais vetos do Executivo.

Ao Executivo, cabe enviar ao Legislativo um projeto de lei com os termos do acordo e sensibilizar os parlamentares para sua rápida aprovação, evitando, por intermédio de suas lideranças parlamentares, o surgimento de emendas que descaracterizem o projeto original. Uma vez aprovado o projeto, cabe ao chefe do Executivo a sanção da nova lei, com ou sem vetos. Caso resolva vetar algum dispositivo aprovado, deverá acompanhar a sua votação pelo Legislativo para influenciar na manutenção do seu veto.

Ao Legislativo, cabe apreciar o projeto de lei enviado pelo Executivo com os termos do acordo feito com os servidores. Nessa tramitação, os parlamentares poderão ou não oferecer emendas ao projeto. Essas emendas tanto podem ser no sentido de aperfeiçoá-lo, como no sentido de descaracterizá-lo (por exemplo, quando o Executivo não conta com maioria parlamentar sólida e a oposição decide “estragar” o acordo com os servidores, para pressionar o Executivo visando a outros objetivos). O Legislativo pode, inclusive, apresentar um substitutivo global ao projeto do Executivo. Terminada a tramitação nas comissões (Constituição, Justiça etc.), o projeto é votado pelos parlamentares e depois de aprovado segue para sanção pelo chefe do Executivo. Caso seja sancionado com algum veto, o Legislativo tem que apreciar o veto, podendo derrubá-lo, desde que com quórum qualificado.

#### 4.9.2. Acordo com ocorrência de greve

Em caso de insucesso nas negociações – ou mesmo em caso de recusa por parte do Executivo em se sentar à mesa com o sindicato –, pode ser que os servidores decidam pela greve, como forma de pressão para a (re)abertura de negociações sob novas bases.

Nesse caso, o sindicato primeiramente mobilizará os servidores e organizará os preparativos para a deflagração da greve. Entre estes preparativos, além daqueles orientados à própria categoria, são necessárias ações dirigidas à população e aos parlamentares, em busca de seu apoio. O objetivo de reabrir as negociações (quando houver insucesso nas mesas ocorridas), ou de iniciá-las (quando o Executivo se negar a conversar anteriormente), pode ser alcançado e, neste caso, retoma-se o processo de conversações, propostas e contrapropostas, até que se chegue a um denominador comum. O resultado será transformado em projeto de lei do Executivo ao Legislativo e seguirá os passos já expostos no item anterior até a apreciação de eventuais vetos pelo Legislativo.

Deflagrada a greve, é provável que o Executivo busque o apoio da população (comunicados pela imprensa e outras formas) e dos próprios servidores, na tentativa de desmobilizar o movimento. Pode haver ameaças aos grevistas e represálias ao sindicato. Mas pode ser que o governo julgue mais oportuno voltar à mesa de negociações e formular novas contrapropostas que ponham fim ao movimento. Nesse caso, obtido o acordo, seguem-se os mesmos passos previstos nos casos anteriores, a começar pela redação de projeto de lei ao Legislativo com os termos do acordo, até o acompanhamento da apreciação pelo Legislativo de eventuais vetos do chefe do Executivo ao projeto de lei aprovado.

Os parlamentares poderão participar como mediadores entre as partes em litígio, ao abrir caminho para a retomada das negociações ou para criar alternativas que rompam o impasse estabelecido. Uma vez acertado o acordo e enviado o projeto de lei pelo Executivo, o Legislativo vota o projeto (com ou sem emendas) e o remete à sanção do chefe do Executivo para apreciar depois eventuais vetos.

#### 4.9.3. Impasse nas negociações com ou sem greve

Pode ser que ocorra também uma situação em que as negociações fracassam – ou mesmo não se realizam – e o impasse persiste. Isso pode ocorrer ou porque os servidores não reúnem força suficiente para deflagrar uma greve, ou porque a greve deflagrada não consegue demover a intransigência do Executivo.

Nesse caso, como não há possibilidade de recurso à Justiça do Trabalho, o resultado final acaba ficando, em última instância, na dependência de deliberação pelo Poder Legislativo.

O mais provável é que o Executivo envie seu próprio projeto “puro” ao Legislativo, ou até mesmo que não envie projeto algum, deixando os servidores sem reajuste salarial e sem alterações nas condições de trabalho.

Caso o Executivo envie um projeto ao Legislativo, aos servidores restará a tentativa de influenciar os parlamentares para apresentação de emendas ao projeto do Executivo e para a rejeição de eventuais vetos do chefe do Executivo aos pontos favoráveis aos servidores.

Uma visão global desse processo de negociação coletiva no setor público e na administração direta é apresentada no quadro anexo.

## **BIBLIOGRAFIA**

BRAGA, D. G. *Bases Conceituais para Instituição de Sistemas de Negociação Permanente na Administração Pública*. São Paulo: Sinp, 2004.

BRAGA, D. G. *Conflitos, Eficiência e Democracia na Gestão Pública*. Rio de Janeiro: Editora [Fiocruz](#), 1998.

BRAGA, D. G. & AMORIM, J. C. *Elementos para um Estudo Inicial das Bases Constitucionais do Estado Brasileiro*. São Paulo, jun. 2004. (Mimeo.)

BRAGA, D. G. & DIEESE. *Entendendo o Sinp – Sistema de Negociação Permanente*, 2005. (Mimeo.)

CHEIBUB, Z. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 115-146, jun. 2000.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). A prática na teoria: uma abordagem da negociação coletiva. *Boletim Dieese*, n. 213, maio-jun. 1999.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Elementos para o debate sobre mudanças no sistema de relações de trabalho. *Boletim Dieese*, n. 212, mar.-abr. 1999.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *A Situação do Trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE, 2002.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Processo de Negociação Coletiva no Setor Público*. São Paulo: DIEESE, 2003. (Seminários de Negociação)

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Estrutura e Processo da Negociação Coletiva*. São Paulo: DIEESE, 2003. (Seminários de Negociação)

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS /CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (DIEESE/CNTE). *Negociação Coletiva e Orçamento Público na Área de Educação*. Brasília: CNTE, 2008. 56 p. (Programa de formação da CNTE, 5).

FISHER, R. & URY, W. *Como Chegar ao Sim: negociação de acordos sem concessões*. Rio de Janeiro: Imago, 1985.

GERNIGON, B. *et al. A Negociação Coletiva na Administração Pública Brasileira*. Brasília, Rio de Janeiro: OIT, Forense, 2002.

KREIN, J. D. Reforma do sistema de relações de trabalho no Brasil. *In: DIEESE. Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: artigos dos pesquisadores*. São Paulo, Campinas: Dieese, Cesit, 1999. p. 255-294.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Manual do Mediador*. Brasília: MTE, SRT, 2002.

RECK, R. R. & LONG, B. G. *A Negociação Ganha-Ganha: como negociar acordos favoráveis e duradouros*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

ZAJDSZNAJDER, L. *Teoria e Prática da Negociação*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.