

**FORMAÇÃO DE AGENDA E DINÂMICA DO ESTADO: O
PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO SALARIAL DOS
SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO NO GOVERNO
DILMA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do
grau de Especialista em Gestão Pública.

Aluno: Antonio Augusto Ignacio Amaral

Orientador: Prof. Ms. Amarildo Baesso

Brasília – DF
Novembro/2014

**FORMAÇÃO DE AGENDA E DINÂMICA DO ESTADO: O
PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO SALARIAL DOS
SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL NO
GOVERNO DILMA**

Autor: Antonio Augusto Ignacio
Amaral
Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão

RESUMO

O presente estudo analisa o processo de negociação salarial dos servidores públicos do Poder Executivo Federal durante os três primeiros anos do Governo Dilma Rousseff, com foco na formação da agenda e na dinâmica entre os diferentes atores envolvidos nesse processo. Com base nas teorias neoinstitucionalistas e de formação da agenda governamental, bem como na experiência do próprio autor enquanto ocupava o cargo de Diretor na Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o estudo é um relato das negociações coletivas baseado em análise documental dos termos de acordo firmados e na tramitação dos projetos de lei de reajuste no Congresso Nacional. A análise das informações levantadas possibilitou concluir que a negociação coletiva no setor público tem se consolidado ao longo dos últimos anos e possui elevado grau de importância na agenda do Congresso Nacional.

Palavras-chave: Neoinstitucionalismo. Política Remuneratória. Servidores Públicos Federais.

1. Introdução

Como se formam as políticas públicas? Que dinâmicas entre diferentes grupos influem e conduzem ao seu resultado? Como as instituições regulam e restringem o comportamento dos indivíduos e de grupos organizados? Como se dão as transformações no Estado brasileiro? Após o restabelecimento do Estado Democrático de Direito no Brasil, vários autores têm se preocupado em compreender o funcionamento do processo legislativo, as relações entre os Poderes constitutivos da União e a participação do cidadão nessa rede.

Entender a dinâmica da formulação e implementação de uma política envolve o exame de diversos fatores, sendo relevante inquirir, dentre outros temas, (i) de que modo o assunto foi inserido na pauta decisória do governo; (ii) quais os atores envolvidos e de que modo se dá a sua participação; e (iii) que tipo de regras restringem ou ampliam o raio de ação desses atores.

Longe de tentar dar resposta definitiva a esses questionamentos, alvo de debate de variadas correntes teóricas e cientistas sociais, o objeto desta pesquisa centra-se no processo de negociação da política remuneratória dos servidores públicos do Poder Executivo Federal durante o governo Dilma Roussef, nos anos de 2011 a 2013, que deram o tom da política remuneratória até 2015.

Para entender como se dá o processo de negociação salarial dos servidores públicos do Poder Executivo federal, buscou-se esclarecer como a dinâmica entre diferentes corporações profissionais influem no resultado dessas negociações, o papel que as instituições exercem ao restringir o comportamento de órgãos, de indivíduos e de grupos organizados e a forma como o problema adquire relevância na agenda governamental.

A pesquisa é fruto de extensa análise documental combinada com o conhecimento adquirido pelo autor ao longo de três anos atuando como Diretor na Secretaria de Gestão Pública, período no qual foi possível acompanhar negociações com várias entidades representativas dos servidores e participar da produção dos projetos de lei resultantes dos acordos firmados com o governo.

Na análise, procurou-se identificar a legislação relevante para a negociação salarial no serviço público, com o fito de evidenciar os principais canais e instituições formais e informais que limitam e conduzem a atuação dos principais atores envolvidos no processo negocial.

Além disso, como forma de verificar se o assunto possui permeabilidade e relevância na agenda política, foi feita pesquisa dos termos de acordo assinados entre sindicatos e

entidades representativas dos servidores do Poder Executivo federal com a Secretaria de Relações de Trabalho do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esses documentos traduzem os pontos de concordância entre governo e servidores a respeito de remuneração, alteração na legislação das carreiras, benefícios ou o compromisso de estudo de suas pautas reivindicatórias, geralmente por meio da instituição de grupos de trabalho entre representantes dos sindicatos ou entidades de classe e o governo.

No entanto, o resultado desses acordos não assegura, de imediato, a consecução dos pontos acordados. Em geral, os assuntos tratados na mesa de negociação junto ao Ministério do Planejamento, normalmente com a participação dos Ministérios ao qual cada grupo de servidores está vinculado, precisam ser transformados em propostas de projeto de lei. Para tanto, têm que contar com o aval prévio da Casa Civil da Presidência da República. Nesses casos de necessidade de alteração legal, a proposta pode ser encaminhada ao Congresso Nacional na forma de projeto de lei ou de medida provisória, para aprovação nas duas Casas Legislativas: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Por esse motivo, foram analisados, além dos termos de acordo, os projetos de lei – PL e medidas provisórias – MPV que trataram de reestruturação ou reajustes remuneratórios das carreiras e planos de cargos vinculados ao Poder Executivo federal encaminhadas pela Presidente da República Dilma Roussef ao Congresso Nacional entre os anos de 2011 e 2013. O objetivo foi verificar se durante a tramitação dessas propostas houve alguma alteração ou tentativa de mudar a proposição original. Visto que muitas das demandas dos servidores não são acatadas durante as negociações na Mesa Nacional, buscou-se verificar qual a permeabilidade das demandas dos servidores na agenda do Parlamento.

Desse modo, fez-se um esforço de rastrear a tramitação de cada PL e MPV, por quais comissões tramitaram na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, identificar a duração do seu trâmite, se foram apresentadas emendas parlamentares, quantas delas vieram a ser aprovadas, e se o Poder Executivo as vetou ou sancionou.

A estrutura do trabalho compreende, primeiramente, uma revisão da literatura sobre instituições e formação de agenda de políticas, identificando como um problema entra na agenda governamental e a importância de determinados atores para fazer com que elemerja. Na sequência é apresentado o contexto normativo no qual se inseriu a negociação coletiva de boa parte do primeiro mandato do governo Dilma, entre 2011 e 2013, bem como o relato dessas negociações. Ao final, a conclusão ressalta a importância da pesquisa e possibilidades de investigação futura.

2. Referencial teórico

Um importante passo para o estabelecimento de agendas governamentais e a consequente formulação e implementação de uma política pública a partir disso é a percepção de que um problema demanda a atenção e ação do Estado. Mas não basta essa percepção, é necessário haver uma proposta de solução para o problema e a presença de contexto político favorável para que a solução seja levada a cabo.

A teoria da escolha racional¹ demonstra como a ação coletiva está permeada por uma série de atitudes de cooperação e não cooperação, gerando incontáveis problemas de difícil solução. Para minimizar os efeitos desses problemas são erigidas instituições, que têm a função de regular o comportamento dos atores, trazendo maior estabilidade e previsibilidade às suas decisões. A percepção de que os atores não atuam a todo o momento de acordo com seu próprio desejo, mas que têm suas opções restringidas por regras formais e informais – as instituições –, impulsionou a abordagem neoinstitucionalista.

Entender o arranjo dos poderes Legislativo e Executivo e como se organizam grupos de interesse para pressionar as instâncias governamentais é fundamental para compreender a produção de políticas públicas. As preferências dos atores políticos se associam a regras e procedimentos institucionais que levam a uma previsibilidade e induzem a um equilíbrio, afetando o resultado final.

No cenário brasileiro, um exemplo relevante da combinação entre esses elementos é a Política de Negociação Coletiva no Serviço Público Federal, cujo surgimento é fruto: (i) das reivindicações dos servidores públicos federais enquanto grupo de interesse pelo estabelecimento de um canal de diálogo com o seu “empregador” para discutir as condições de trabalho, fazendo surgir o problema; (ii) da existência de mecanismos para viabilizar a institucionalização desse diálogo; e (iii) ambiente político que influi na adoção de soluções para o problema.

2.1. *Formação da agenda*

Como já delineado, a formação da agenda de políticas públicas ocorre quando determinados problemas demandam a atenção e ação do Estado, sendo várias as abordagens que tentam explicar esse processo. Uma delas se apoia no paradigma pluralista do Estado. De acordo com Birkland (2001), diferentes grupos competem pela formação da agenda governamental, visto que não é possível processar e atender todas as demandas e resolver

todos os problemas sociais de uma só vez. Entretanto, o Estado também possui capacidade de definir problemas, elencar alternativas e, em última instância, dar cabo às decisões tomadas.

A relevância dos atores na formação da agenda governamental varia de acordo com os recursos à sua disposição e importância dos interesses em jogo. Dentro da administração estão incluídos o Presidente e sua equipe (ministros, burocratas especializados etc.). No Brasil, essa equipe é das mais relevantes nesse jogo, visto que o Presidente possui papel e prerrogativas preponderantes na formação da agenda por ter ao mesmo tempo fortes recursos proativos e reativos (propõe projetos de lei, algumas matérias são de sua iniciativa privativa e conta com a capacidade de editar medidas provisórias, além de poder, reativamente, vetar propostas vindas do Poder Legislativo). Ademais, o Chefe do Poder Executivo tem a capacidade de decidir sobre vários aspectos da agenda do Congresso.

Os poderes proativos são utilizados quando o líder do Executivo pretende modificar o status quo. A maneira mais eficaz de fazer isso é pelo uso de medida provisória. Por meio dela, o presidente é capaz de legislar sem precisar da aprovação imediata do Congresso. As medidas provisórias têm força de lei a partir do momento de sua edição. Enquanto o Congresso as discute, seus efeitos já passam a ter validade jurídica. Essa característica por si já garante à medida um poder muito grande. Além disso, o presidente acaba influenciando na agenda do Congresso, pois as MPV passam na frente de outras matérias, uma vez que, se não forem votadas dentro de determinado período, travam a pauta do Legislativo. A princípio, esse deveria ser um artifício utilizado somente em assuntos de relevância e urgência; no entanto, as MPV são comumente usadas “[...] para tocar o dia-a-dia do governo e da administração do Estado.” (Figueiredo e Limongi, 1999).²

Os poderes reativos são utilizados para tentar bloquear uma ação legislativa tida como indesejada. A forma mais comum de fazer isso é por meio do veto. O que se busca agora, ao contrário do que ocorre com os poderes proativos, é a preservação do status quo evitando mudanças desfavoráveis. Todas as propostas iniciadas pelo Legislativo, após tramitarem regularmente pela Câmara e Senado, chegam até o chefe do Executivo para sanção. É nesse momento que o Presidente tem a oportunidade de exercer seu poder reativo, vetando esses projetos por inteiro ou em parte. Vale lembrar que o Congresso Nacional tem a chance de derrubar, quando for o caso, o veto do Executivo. Entretanto, é inegável que esse artifício dá ao Presidente, pelo menos, tempo extra para rearticular suas bases no Congresso ou negociar novos apoios para evitar a aprovação final de um projeto que não esteja a seu contento.

Finalmente, o poder de influir na agenda do Legislativo está associado às outras duas categorias. Por exemplo, ao editar uma medida provisória, como foi comentado

anteriormente, o Presidente altera o ritmo normal de tramitação dos projetos, pois existe um prazo máximo para a sua apreciação, que, caso não seja obedecido, impede que qualquer outra matéria seja votada até que se ultime a sua análise. Além do mais, há a exclusividade na propositura de alguns assuntos, como no caso das leis orçamentárias, em que é permitido aos deputados e senadores emendar a proposta, mas nunca propô-la. Também as matérias de organização do Poder Executivo são privativas do Presidente da República, como criação de seus cargos e a criação, alteração e remuneração de seu pessoal. Outra forma de o Presidente influir a seu favor na agenda legislativa é por meio da prerrogativa do pedido de urgência, fazendo com que as matérias de seu interesse tenham um trâmite mais célere do que as demais, inclusive sobrestando “[...] a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.” (Constituição Federal, 1988, art.64, § 2º). As matérias em regime de urgência têm seu trâmite encurtado, pois não precisam passar pelas comissões, indo direto para as deliberações no plenário.

O Poder Legislativo é outro ator relevante no processo de formulação das políticas públicas, tanto em termos de formação da agenda quanto na definição de alternativas. O Congresso possui como atribuição precípua alterar ou criar leis que regulamentem políticas e os congressistas atuam orientados por diferentes motivações, entre elas a satisfação de seus eleitores, maior poder político e a defesa de posicionamentos ideológicos. Seus objetivos os levam a defender mudanças na agenda de políticas, às vezes mediante elementos distributivos e regionalizados.

O Legislativo também conta com um corpo técnico de assessores, atuando especialmente nas comissões. De acordo com Kingdom (1995), nesse processo, surgem alternativas e encaminhamentos para as políticas que entram na agenda, visto que é o local onde os debates podem ocorrer com maior profundidade. No Brasil, entretanto, não se observa um nível de especialização tão aprofundado. Várias propostas, dadas as prerrogativas do Poder Executivo e dos líderes de bancada, sequer passam pelas comissões (Figueiredo e Limongi, 1999). A rotatividade dos membros da comissão também é apontada como um fator de dificuldade na especialização de questões sensíveis e complexas. Além disso, não há critérios de experiência e senioridade para ocupação dos principais postos dentro das comissões, como a presidência, a relatoria etc. (Almeida, 2010, e Figueiredo, 2012).³

Para Figueiredo e Limongi (1999), haveria uma preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo dentro do processo legislativo. Para esses autores, o centro decisório no Legislativo brasileiro está ligado à figura do colégio de líderes. Apesar de haver comissões por onde os projetos deveriam passar antes de ser apreciados em plenário, resultando em

ganhos na qualidade do processo legislativo, o fluxo normal não é esse. Em verdade, o colégio de líderes centraliza o processo, uma vez que pode se utilizar da prerrogativa do pedido de urgência, que só deveria ser empregado em casos extraordinários. Contudo, a prática comum nas Casas legislativas é o seu uso frequente. Isso implica o esvaziamento das comissões, pois encurta o prazo para as discussões, além de se perder a oportunidade de dar aos projetos um estudo mais apurado e especializado.

O predomínio da atuação do Executivo pode ser visto na prática. Figueiredo e Limongi (1999) observaram que o Executivo possui um aproveitamento e número muito maior de projetos aprovados quando comparados com o Legislativo em um mesmo período de tempo (1989-94). Além disso, o tempo de tramitação chega a ser três vezes menor em se tratando de matérias de autoria do Poder Executivo. Não obstante, é importante notar que essa observação, como os próprios autores apontam, precisa ser relativizada. Afinal, é natural que o Legislativo proponha mais do que os demais poderes (Executivo e Judiciário), pois, por via de regra, as proposições se dão de maneira individual. No caso do Executivo, por exemplo, os projetos já chegam ao Congresso prontos e muitas vezes negociados. Isso faz com que o tempo gasto na apreciação das propostas do Legislativo aumente consideravelmente.

Alguns autores, adeptos da vertente distributiva, contestam os resultados obtidos por Figueiredo e Limongi e trazem críticas à abordagem da preponderância do Executivo e novas nuances à análise. Barry Ames (2001) parte de um outro ponto de vista para tentar trazer respostas diferentes à questão da problemática da ação congressual brasileira. Ames considera o parlamentar como unidade principal de análise, porém vincula o seu comportamento mais às condições eleitorais do que às imposições partidárias. As instituições têm importância, as regras do jogo influem sobre o comportamento de deputados e senadores dentro do Congresso; todavia, existem outras variáveis externas mais importantes na determinação de seu comportamento.

Ames verifica a distribuição espacial de votos para vários deputados eleitos, identificando regiões onde há predomínio de um candidato ou se existe mais de um candidato disputando o mesmo eleitorado; e se a área de dominância de um deputado se resume a um só município ou abrange vários municípios contíguos. A partir dessa análise, o autor tenta demonstrar que existem parlamentares mais independentes de seu partido do que outros. Se um deputado tem domínio garantido sobre os eleitores de uma região, ou seja, possui uma base eleitoral fiel ou possui capacidade para levantar recurso para campanha sem maiores auxílios do partido, esse parlamentar não tem tantos incentivos para seguir sempre as

orientações do líder de sua bancada. Dito de outra forma, os deputados tendem a desobedecer a seus partidos de acordo com seu grau de motivação e autonomia.

Apesar de todas as suas prerrogativas constitucionais, o Presidente geralmente não seria o ator dominante nas relações com o Legislativo. Colocar em prática sua agenda nem sempre é tarefa fácil, pois exige muita negociação nos bastidores. Muitas propostas importantes exigem um desgastante processo de barganha – e que, às vezes, não garantem a vitória do Executivo. Outras não passam pelas comissões e algumas nem chegam ao Congresso – pois é patente a rejeição dos parlamentares ou muito altos os custos para sua aprovação.⁴ Para Ames, as características da base eleitoral e a necessidade de levar benefícios para ela influenciam muito mais nas decisões dos deputados do que a recomendação das lideranças.

Os servidores também possuem papel relevante dentro do Poder Executivo. Além de especificar alternativas de ação para uma determinada agenda, contam com a estabilidade no emprego, o que lhes dá maior autonomia de posicionamento e permite desenvolver conhecimento especializado. Essa equipe medeia relações com grupos de poder no Congresso e grupos de pressão na sociedade. No que se refere à política salarial, esse grupo está envolvido, ao mesmo tempo, como força de pressão demandante, e como equipe que negocia e vislumbra alternativas para solução do conflito.

2.2. *De que tipo de política estamos falando?*

Importante avaliar, no processo de definição da política de negociação coletiva no serviço público federal, qual seria o seu enquadramento enquanto política: se distributiva, regulatória, redistributiva ou constitutiva.

Segundo Theodore Lowi (1966), as políticas distributivas se caracterizam por um baixo grau de conflito, visto que tendem a distribuir benefícios sem custos concentrados em algum grupo da sociedade. Por isso, tendem a obter consenso mais facilmente. Já as políticas redistributivas tendem a causar conflito, visto que se caracterizam por realocar recursos ou direitos entre diferentes grupos sociais. As discussões sobre políticas dessa natureza tendem a ser polarizadas e cheias de embates. Já as políticas regulatórias estão voltadas a constituir regras, como obrigações e proibições. Nem sempre se identificam facilmente os grupos beneficiados ou os custos dessa política. Por fim, políticas constitutivas são aquelas de caráter mais estruturante. Definem o espectro mais amplo de procedimentos e regras do jogo, determinam as condições gerais para a discussão e resolução de conflitos políticos.

A análise da política de Negociação Coletiva no serviço público federal nessa perspectiva, nos traz características tanto de política distributiva quanto de constitutiva. Como será visto mais adiante, as regras do jogo negocial estão postas, em grande medida, pela Constituição Federal. Mas as questões orçamentárias são colocadas pelo Poder Executivo anualmente mediante a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. As Leis Orçamentárias são, portanto, a parte constitutiva da política.

Porém, o surgimento da Política evidencia conflito nas relações de trabalho no setor público, colocando como protagonistas dessas relações conflitivas de um lado o Estado (empregador) e, de outro, seus servidores (trabalhadores). As negociações que se seguem desse conflito, em geral, redundam em distribuição de recursos (reajustes) ou regras que tendem a beneficiar alguns grupos (normas de promoção, avaliação de desempenho, ingresso no cargo, entre outras).

A título de consolidação desse entendimento, é importante lembrar que os conteúdos normalmente postos na Mesa de Negociação – como a política remuneratória, condições de trabalho, saúde no serviço público etc. – trazem inevitavelmente elementos de tensionamento, e, a depender das decisões e medidas adotadas, o Estado terá comprometido, por exemplo, o seu orçamento.

2.3. O problema na agenda – institucionalização da negociação nas relações de trabalho na administração pública federal

O processo de redemocratização no Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, impôs a criação de novos espaços de articulação dos diversos atores sociais, em substituição a ambientes hierarquizados de atuação unilateral de um dos polos da relação, gerando a necessidade de revisão da postura eminentemente hegemônica do Estado na relação com seus servidores, que se inserem dentre esses atores.

Nesse diapasão, as relações de trabalho no serviço público foram passando por intenso processo de transformação, com o reconhecimento dos servidores como sujeito ativo na relação com o Estado e o conseqüente estabelecimento de canais de diálogo que influenciam na agenda governamental.

Note-se que, até o início dos anos 2000, não havia instância de negociação institucionalizada pelo governo federal para lidar com as tensões entre servidores e administração, lacuna ensejadora de dois grandes problemas: preponderância do instituto da greve como instrumento de pressão e excessiva utilização do Judiciário para resolver esses conflitos.

Possui importância, nesse contexto, a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, de 1978, que tem por escopo oferecer garantias para o pleno exercício da liberdade sindical dos trabalhadores do setor público e incentivar e promover a utilização de processos que permitam a negociação das condições de trabalho entre os servidores e o Poder Público.

Apenas a partir da Constituição Federal de 1988 foi estendido aos servidores públicos o direito à livre associação sindical e à greve (Ferreira, El Bayeh e Silva, 2012), sendo que este último até hoje não foi regulamentado por lei específica, conforme exige o artigo 37 do diploma constitucional. Tal omissão ensejou a adoção do entendimento, pelo Supremo Tribunal Federal – STF, de que seria aplicável ao serviço público, no que coubesse, a Lei nº 7.783, de 1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve no setor privado.⁵

A Suprema Corte estabeleceu certos requisitos para o exercício do direito de greve pelos servidores públicos, dentre os quais se destacam os seguintes: I – a paralisação dos serviços deve ser precedida de negociação ou tentativa de negociação; e II – a entidade dos servidores públicos representará os interesses dos trabalhadores nas negociações perante a Administração e o Poder Judiciário.⁶

Importante destacar que, anteriormente a esse entendimento do STF, o Poder Executivo Federal já possuía um meio institucionalizado de negociação com os servidores públicos, a Mesa Nacional de Negociação Permanente. Em 27 de junho de 2003, foi publicado no Diário Oficial da União, pelo então Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Guido Mantega, o “Protocolo para Instituição Formal da Mesa Nacional de Negociação Permanente, estabelecido entre o Governo Federal e as entidades representativas dos servidores públicos civis da União” (Diário Oficial da União, 27/6/2003, pp. 66 e 67). Posteriormente, em 22 de julho do mesmo ano, foi publicada a Portaria nº 1.132, pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, aprovando o Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP.

Dados apresentados por Ferreira, El Bayeh e Silva (2012) indicam que as negociações ocorridas nos anos de 2007 e 2008, por meio da Mesa Nacional de Negociação Permanente, ensejaram a reorganização de carreiras e planos de cargos do Poder Executivo, além de promover reajustes de remuneração nos anos de 2008 a 2011.

Em 2010, o Congresso editou o Decreto Legislativo nº 206, aprovando (com ressalvas de ordem interpretativa de alguns conceitos) a Convenção nº 151 da OIT, a qual, por sua vez, foi promulgada pela Presidente da República pelo Decreto nº 7.944, de 2013, inserindo-a no ordenamento jurídico brasileiro.

Em meio a esse contexto, foram publicados os Decretos nº 7.674 e nº 7.675, ambos de 23 de janeiro de 2012. O primeiro disciplina o processo de diálogo entre as autoridades do Poder Executivo Federal e os servidores públicos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. O segundo alterou a estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e criou a Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público – SRT/MP, com atribuição normativa em matéria de negociação de termos e condições de trabalho e solução de conflitos no serviço público federal.

Subjacente à institucionalização de mecanismos de diálogo entre servidores e Administração, tornando transparentes os parâmetros de gestão de pessoas, pode ser identificado o objetivo de construir um ambiente de confiança nessa relação, colaborando para o sucesso dos modelos de gestão a serem implementados, já que legitimados pelos seus destinatários.

3. Negociações realizadas entre 2011 e 2013

3.1. Contexto normativo

O objeto desta análise versa sobre as propostas de reestruturação remuneratória de servidores públicos do Poder Executivo federal que ensejaram o encaminhamento de projetos de lei ao Congresso Nacional entre os anos de 2011 a 2013.

Compete privativamente ao Presidente da República iniciar o processo legislativo das leis que disponham sobre aumento da remuneração dos servidores do Poder Executivo Federal bem como sobre o seu regime jurídico,⁷ embora as discussões dessas matérias contem com a participação das entidades representativas dos servidores, no âmbito das negociações junto a SRT/MP.⁸

Cabe ressaltar que o exercício dessa competência privativa, quando implicar aumento de despesa, está submetido a diversas normas de caráter orçamentário, previstas tanto na Constituição da República de 1988, quanto na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA.⁹

Além de regras inerentes aos aspectos orçamentários, nas leis de diretrizes orçamentárias dos últimos anos – pelo menos desde 2009 – o Poder Executivo tem imposto a necessidade de que, para gerar efeito financeiro no ano subsequente, o projeto de lei tem que ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do ano anterior.

As LDO, que lançam as bases para a elaboração e execução da Lei Orçamentária a cada ano, costumam estabelecer, no capítulo que trata das despesas com pessoal e encargos

sociais e benefícios aos servidores empregados e seus dependentes, que somente constarão do anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária as despesas de pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração ou alterações de estrutura de carreiras quando amparadas por proposição cuja tramitação se inicie até 31 de agosto do mesmo ano.

Tal regra consiste em medida de caráter eminentemente de organização interna do Poder Executivo Federal, adotada como padrão nas últimas LDO e que tem como principal consequência concentrar as negociações salariais nos meses que antecedem de forma imediata o prazo de 31 de agosto. Grosso modo, pode-se dizer que essa imposição do Poder Executivo acaba por delimitar uma espécie de data-base no âmbito do Poder Executivo Federal.¹⁰

Outra regra que tem gerando considerável impacto nas negociações salariais que antecedem o encaminhamento da proposta ao Congresso Nacional e que repercute fortemente na tramitação dos projetos de lei é a previsão, também constante das últimas leis de diretrizes orçamentárias, de que esses projetos não podem conter dispositivo com efeitos financeiros anteriores à entrada em vigor ou à plena eficácia da lei que concede o reajuste.

Diante dessa imposição da LDO, o processo legislativo ganha mais um elemento de pressão, já que muitas vezes o Poder Executivo estabelece como marco inicial dos efeitos financeiros dos reajustes remuneratórios os primeiros meses do ano subsequente, havendo menos de seis meses para a conclusão do processo legislativo. Na maioria das propostas de reajuste encaminhadas em entre 2011 e 2013, por exemplo, esse marco foi 1º de janeiro de cada ano.

Porém, como será demonstrado a seguir, várias das propostas encaminhadas ao longo do primeiro mandato da Presidente Dilma Rouseff tiveram de ser excluídas da incidência da regra que vedava a possibilidade de efeitos financeiros anteriores à entrada em vigor da lei, possibilitando que diversas categorias pudessem receber efeitos financeiros retroativos.

3.2. Relato das negociações

Antes de iniciar o relato, é importante situar os elementos principais da negociação em tela. Em primeiro lugar, não se irá tratar aqui das negociações detalhadas por categoria, visto que a discussão se tornaria ampla demais. As negociações salariais no setor público envolvem mais de cem carreiras e planos de cargos e salários, com algumas situações bastante distintas entre si. Existem distorções como carreiras ou cargos que exercem atividades de complexidade semelhante, mas possuem estruturas remuneratórias, formas de desenvolvimento na carreira e salários muito distintos. Também o governo, por vezes, não age

como ente unificado. Os órgãos governamentais e seus dirigentes possuem interesses próprios. Em algumas situações, pode ocorrer o fenômeno conhecido como fogo-amigo. Os dirigentes de órgãos, pressionados por seus servidores, tendem a fazer pressão contra o núcleo duro do governo para abrir maiores concessões no processo negocial. É possível, portanto, imaginar o esforço depreendido pelo governo para negociar com cada categoria de servidores, que a todo momento se compara com as demais e tenta assegurar ganhos relativos. Essa também é a dificuldade de se realizar a descrição caso a caso dessas barganhas em espaço tão breve como um artigo.

Assim, será aqui abordado o processo negocial entre governo e servidores organizados em sindicatos como um todo. Quando as reivindicações se iniciam, as diferentes categorias acabam, intencionalmente ou não, somando forças em um movimento de pressão contra o governo. Em comum está a questão salarial (recuperar perda do poder aquisitivo, busca por valorização ou equiparação com outras carreiras). O movimento inicial costuma ser o de forçar a abertura do diálogo. Depois disso, cada categoria começa a colocar na mesa questões específicas, promovendo uma escalada de demanda.

Em segundo lugar, é necessário definir a natureza do objeto em jogo. Na abordagem aqui proposta, há um objeto comum a todas as categorias: reajuste salarial. É o governo que paga os servidores e, para isso, utiliza recursos orçamentários públicos, oriundo, grosso modo, da sua capacidade de arrecadação. Esse orçamento é utilizado para custeio (gastos de manutenção da máquina pública), incluindo a folha de pagamento dos servidores, mas também para investimento, implementação de políticas públicas prioritárias, realização de obras entre outros. Ora, percebe-se, então, que o objeto principal em disputa é tangível – ou seja, uma vez utilizado ou consumido, não pode ser usado novamente. Além disso, já é possível antever que o resultado dessa barganha será do tipo soma-zero, ou ganha-perde. Isso porque, na medida em que um negociador ganha, o outro necessariamente irá perder. Caso a negociação resulte em acordo, o governo perde capacidade de utilizar o orçamento da maneira que melhor lhe aprouver, seja em investimentos, seja com a própria contratação de novos servidores. Por outro lado, se o acordo não se realizar, os servidores saem prejudicados, pois têm de arcar por mais um ano com uma possível deterioração do seu poder de compra.

Outro ponto importante de se definir com clareza é a conjuntura da negociação, bem como as prerrogativas institucionais dos atores. Nesse sentido, destaca-se o papel de controle da agenda do governo, que tem o poder de ditar o ritmo e *timing* da negociação. Como já foi visto nas seções anteriores, compete privativamente ao Presidente da República iniciar o

processo legislativo das leis que disponham sobre aumento da remuneração dos servidores do Poder Executivo federal, bem como sobre o seu regime jurídico.

Feita a contextualização, passa-se agora a apresentar os principais negociadores, seus perfis e papéis na barganha. Como forma de simplificação da descrição do processo, será definido nessa análise o conjunto de entidades representativas dos servidores como um único ator: o sindicato. Esse, em geral, pode ser descrito como negociador posicional. Os sindicatos possuem algumas posições fixas, dogmáticas. Determinadas questões não podem sequer ser objeto de discussão por algumas categorias. Em outros casos, a posição dogmática gira em torno de demandas que são sempre colocadas na mesa, ainda que sabidamente impossíveis de serem alcançadas.

Do outro lado da mesa está o governo, que em geral assume um papel de negociador flexível, que barganha baseado em interesses, de forma pragmática. Obviamente, também existem algumas posições governamentais que são inegociáveis, mas, em geral, é esse o ator que tem o poder de selar o acordo. O representante do governo nas negociações é o chefe da Secretaria das Relações de Trabalho – SRT, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. Ele é o responsável por coordenar a Mesa Nacional Permanente de Negociação no Serviço Público, canal aberto para receber e discutir a reivindicação dos servidores.

O Poder Judiciário também atua nesse processo, mediante provocação de um interessado. Seu papel é o de um árbitro, que pode avaliar casos de medidas ou sanções abusivas cometidas pelo governo contra manifestantes, ou atuando de modo a obrigar que os grevistas mantenham um nível mínimo de prestação de serviços à sociedade. Normalmente age como ator neutro, visando à manutenção da ordem, da segurança jurídica e os direitos da sociedade.

Há ainda outros atores, que podem atuar em diversas fases da negociação, inclusive após o encaminhamento da proposta acordada ao Congresso. O maior exemplo são os parlamentares. No momento da negociação em que servidores e governo debatem a possibilidade de acordo, os parlamentares podem atuar tanto como lobistas quanto como mediadores. Atuam como lobistas quando seu mandato está ligado a uma categoria específica de servidores ou ao funcionalismo como um todo, que o ajudaram a se eleger, ou podem colaborar com a sua reeleição. Alguns políticos são oriundos de categorias específicas, como professores ou médicos, e tendem a defender os interesses desses servidores junto ao governo. Outros têm como plataforma a defesa do serviço público e dos servidores de uma maneira geral. Os parlamentares atuam como mediadores, em geral, quando a negociação fica muito

tensionada, com manifestações violentas ou paralisações muito prolongadas. Nesse caso, tentam abrir canais de diálogo e aproximar a posição dos atores, propondo soluções alternativas. Ao longo da tramitação dos projetos de lei ou MPV, fruto de acordo, no Congresso Nacional, podem tentar alterar a proposta, levando benefícios específicos para determinados grupos, ou aperfeiçoando a redação do texto.

3.2.1. 2011: 1º ano de mandato e o rescaldo da bonança

O primeiro mandato da Presidente Dilma Roussef, no ano de 2011, foi marcado pelo fim dos reajustes concedidos no segundo mandato do Presidente Lula (entre 2007 e 2010). Durante esse período, várias leis foram sancionadas concedendo reajustes entre trinta e até mais de cinquenta por cento para os servidores públicos civis do Poder Executivo Federal, escalonados em três anos – a maioria deles com vigência a partir de primeiro de julho de 2008 até primeiro de julho de 2010.¹¹

O ano de 2011, primeiro do governo Dilma, apresentava um quadro de maior restrição fiscal, além de ser um período de arranjo interno, natural a qualquer início de governo. O freio de arrumação governamental reduziu a margem para negociações de benefícios e reajustes. Além disso, havia certa compreensão entre governo e servidores de que o funcionalismo havia obtido ganhos expressivos nos anos recentes. Além disso, o governo entendia que boa parte dos desequilíbrios de remunerações entre carreiras havia sido corrigido.

Nesse contexto, o governo trabalhou com a priorização de algumas categorias que teriam ficado com remuneração ainda um pouco defasada. Com relação aos demais grupos, restou a possibilidade de discussão futura.

As negociações, então, focaram-se nas carreiras de ensino e pesquisa, entre elas professores das universidades federais, profissionais da área de ciência e tecnologia, além dos grandes planos de cargos conhecidos popularmente como “carreirão”. Desse modo, em 2011, a ainda existente Secretaria de Recursos Humanos fechou nove acordos, centrados em categorias representantes desses grupos,¹² resultando no encaminhamento ao Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 2.203, em 30 de agosto de 2011, portanto, dentro do prazo estipulado pela LDO 2011.

Em suma, os acordos previam, na maioria dos casos, o fortalecimento do vencimento básico por meio da absorção de parte do valor das gratificações de desempenho, ou pela incorporação integral de gratificações específicas. Essa era uma medida que interessava aos servidores, pois, na maioria dos casos, o valor do vencimento básico é incorporado integralmente à aposentadoria. O mesmo não ocorre com as gratificações, que são percebidas

em valores ou percentuais parciais na aposentadoria, de acordo com as regras específicas de cada carreira ou plano de cargos e da data de entrada do servidor no serviço público.

Para as carreiras do magistério federal, além da incorporação de gratificações específicas integralmente ao vencimento básico, os acordos firmados previram um reajuste de aproximadamente 4%. Outras carreiras da área da educação fecharam acordo no sentido de reduzir o número de padrões ou classes¹³ na sua estrutura, como foi o caso das Carreiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

Foram propostos, também, alguns ajustes nas gratificações de qualificação voltadas para servidores de nível intermediário das carreiras da área de ciência e tecnologia. Foi feito um esforço de rever os valores e padronizar as gratificações em até três níveis, com requisitos semelhantes para sua concessão, baseados na participação em cursos de qualificação profissional vinculados ao plano de capacitação dos respectivos órgãos ou entidades dos quais o servidor fizesse parte, com a finalidade de estimular a capacitação desses servidores.

Por fim, o acordo fechado com o maior número de servidores foi o que abrangeu os grandes planos de cargos administrativos do Poder Executivo Federal, que representam maioria do quantitativo dos servidores. Foram acordados reajustes de pequeno vulto em suas Gratificações de Desempenho, além da ampliação do teto da remuneração dos cargos de nível superior de modo a aproximá-la à remuneração de engenheiros, arquitetos, estatísticos, geólogos e economistas, que possuem uma estrutura remuneratória diferenciada, apesar de pertencerem ao mesmo plano de cargos desses demais servidores.

Em todos os casos, houve a inclusão de cláusulas nos termos de acordo prevendo que o governo continuaria a discutir questões específicas da pauta de demanda da cada categoria.

Obviamente, o governo federal não precisa submeter a termo de acordo todas as medidas referentes a servidores do Poder Executivo. A Mesa Nacional de Negociação serve como instrumento de escuta e negociação, mas a competência de propor alteração para as carreiras do Executivo Federal é privativa do Presidente da República. Desse modo, algumas das medidas apresentadas no PL nº 2.203, de 2011 não constaram de quaisquer dos termos de acordo assinados.¹⁴

Neste artigo, que tem por objeto avaliar a dinâmica entre servidores e governo federal no âmbito dos processos negociais de políticas que afetam o funcionalismo durante o governo Dilma, não será possível avaliar todas as propostas apresentadas pelo Poder Executivo, em que pese sua relevância em vários casos. Desse modo, as matérias apresentadas pelo Poder

Executivo não previstas em termos de acordo somente serão discutidas quando tiveram gerado algum tipo de conflito com os servidores durante sua tramitação.

Nesse sentido, cabe destacar duas medidas que não passaram pela Mesa de Negociação Permanente, mas causaram atritos significativos. Porém, antes de apresentar esses casos, é necessário situar o leitor no contexto de tramitação do PL nº 2.203, de 2011, que se arrastou no Congresso Nacional por tempo mais longo do que o previsto, necessitando de atuação mais incisiva do Poder Executivo.

Após cerca de oito meses de tramitação da proposta, já em maio de 2012, apesar da solicitação de prioridade por parte do Poder Executivo, o Projeto de Lei nº 2.203, de 2011, ainda se encontrava na Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público – CTASP da Câmara dos Deputados. Haviam sido apresentadas 182 emendas ao PL e restava, ainda, a tramitação obrigatória por pelo menos mais uma Comissão, a de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, além do plenário daquela Casa Legislativa. Caso aprovado, o PL ainda teria de tramitar no Senado Federal, que, se aprovasse alguma alteração, teria de devolvê-lo para apreciação da Câmara.

As Leis de Diretrizes Orçamentárias vedam dispositivos em projetos de lei e medidas provisórias que acarretem aumento retroativo de gastos com pessoal e encargos sociais. Como a proposta, refletindo acordos firmados junto aos servidores, previa reajuste a partir de 1º de julho de 2012, o governo avaliava que havia um alto risco de que as discussões em torno da proposta se alongassem para além desse prazo. Esse cenário era considerado bastante incômodo, visto que a margem para negociação de reajustes já era pequena e a sua efetivação somente após o prazo acordado, de 1º de julho, sem possibilidade de retroatividade, poderia iniciar uma escalada de insatisfação entre os servidores.

A avaliação governamental tinha fundamento. Servidores das Universidades Federais, tanto técnicos quanto docentes, se mobilizavam em indicativo de greve.¹⁵ Até aquele momento não havia sido fechado acordo com os técnicos, e os professores, passados oito meses de tramitação da proposta, alegavam que o reajuste de 4% acordado não era suficiente para dar conta das perdas inflacionárias do período. O governo, por sua vez, apontava para os ganhos acima da inflação nos três anos anteriores. A discussão sobre olhar para o horizonte ou pelo retrovisor perdeu sentido frente à realidade imposta, ou seja, do risco de que os primeiros acordos com o funcionalismo firmados pelo governo Dilma não fossem efetivados na data prevista.

A saída encontrada pelo Executivo foi lançar mão de um de seus maiores poderes proativos, a medida provisória – MPV. Em 11 de maio de 2012, foi editada a Medida Provisória nº 568, a qual repetia quase integralmente¹⁶ o conteúdo do PL nº 2.203, de 2011.

Com a edição da medida provisória, todos os pontos presentes no PL nº 2.203, de 2011, entraram em vigor imediatamente, dentro dos limites impostos pelas Leis Orçamentárias. Todavia, isso também significou o reinício do trâmite da proposta no Congresso. Porém, agora, o trâmite dar-se-ia de maneira muito mais célere, pois as Medidas Provisórias trancam a pauta da Casa Legislativa na qual estiver tramitando 45 dias após sua publicação.¹⁷ Desse modo, a edição da MPV nº 568, de 2011, representava um ponto de pressão tanto para o Poder Legislativo, que, caso não a apreciasse a tempo poderia ser visto como responsável pela ausência do reajuste para os servidores, como para o Poder Executivo, que precisava mobilizar sua base parlamentar de apoio para aprovar a proposta a tempo, sob risco de descumprir o acordo com os servidores.

A tramitação da medida provisória foi conturbada. Durante sua tramitação na Câmara dos Deputados foram apresentadas 452 emendas. Boa parte delas repetidas ou com teor muito parecido. Ao longo da discussão em plenário, foi apresentado um texto substitutivo ao do Poder Executivo, que incorporava somente três das emendas de comissão. No dia 10 de julho, cerca de dois meses após a edição da MPV, quando a matéria já trancava a pauta da Câmara dos Deputados, a proposta foi encaminhada ao Senado Federal, passando, agora, a trancar a pauta daquela Casa. Tendo em vista a urgência em se discutir a proposta e os acordos firmados entre o governo e categorias de servidores durante sua discussão na Câmara, sua apreciação foi passada diretamente ao plenário, que não fez qualquer alteração à proposta. Desse modo, no dia 19 de julho, a matéria foi enviada à Presidente da República para sanção.

Cotejando o Projeto de Lei de Conversão nº 14, de 2012, apresentado pelo Congresso Nacional, com o texto encaminhado originalmente pelo Poder Executivo, por meio da MPV nº 568, de 2012, observam-se algumas diferenças de menor relevância, mas que trouxeram maior clareza ao texto proposto. Porém, três alterações foram de caráter mais significativo e merecem ser apontadas.

A primeira delas, objeto de acordo fechado com servidores do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, versava sobre a reabertura de prazo para opção do pagamento de complementação salarial. A medida acabou tendo efeito adverso sobre os servidores. Surgiram dúvidas sobre a sua aplicação e, em razão disso, houve articulação dos servidores junto aos parlamentares pela sua supressão e apresentação de nova redação em proposta futura.

A segunda medida relevante diz respeito ao adicional de insalubridade. Essa parcela remuneratória se destina aos servidores que trabalham em locais insalubres ou em contato permanente com substâncias tóxicas ou radioativas. A percepção do adicional é equivalente a 20% do vencimento básico do servidor. De acordo com a proposta do Poder Executivo, eles passariam a receber o adicional em valores nominais. Caso o valor percentual recebido pelo servidor fosse maior do que o novo valor nominal, ele receberia a diferença por meio de vantagem pessoal nominalmente identificada – VPNI, o que assegurava que não ocorreria qualquer tipo de decesso remuneratório.

Apesar do uso da VPNI ser uma medida comumente utilizada pela administração para corrigir situações como a descrita acima, a proposição mobilizou servidores preocupados com uma possível estagnação de seus rendimentos. Houve intensa atuação junto a parlamentares, que, na versão final do substitutivo, excluíram os artigos e cláusulas revogatórias que versavam sobre os valores do adicional de insalubridade. Essa manobra deixou o Presidente da República de mãos atadas, pois não era possível, na fase de sanção ou veto, restituir a regra imposta na MPV, obrigando o governo a tentar construir outra oportunidade para o encaminhamento da proposta.

O último tema controverso, e que gerou a maior mobilização entre parlamentares, foi a questão das tabelas remuneratórias para os cargos de médico. O governo propôs um novo desenho de gratificação de desempenho e tabelas de vencimento básico para os ocupantes desses cargos, que integram várias carreiras e planos do Poder Executivo Federal. O objetivo principal era estabelecer em uma única lei a remuneração desses profissionais para a jornada de 20 e de 40 horas semanais, de forma a padronizar o pagamento de suas remunerações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Embora a proposta governamental não tivesse a pretensão de corrigir diferenças remuneratórias, era um passo na direção de trazer maior organização e transparência nas tabelas. Porém, a medida causou muita insegurança, especialmente quanto à jornada de trabalho dos médicos. Isso porque a proposta tomou como base o vencimento básico da jornada de 40 horas e o reduziu pela metade para criar as tabelas de 20 horas. Os servidores que sofressem redução remuneratória em razão das novas tabelas teriam a diferença paga na forma de VPNI, que seria gradativamente absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo ou da concessão de reajustes e vantagens de qualquer natureza.

Semelhante ao caso do adicional de insalubridade, embora a proposta não significasse decesso remuneratório, resultaria em congelamento de salário para vários servidores em futuras revisões das tabelas de remuneração, até que o valor da VPNI fosse totalmente

absorvido. A categoria médica fez forte movimentação no Congresso, mobilizando um grande número de parlamentares, tanto na Câmara quanto no Senado, para atuarem junto ao governo de forma a retirar essa proposta da medida provisória. O governo buscou, então, um desenho alternativo para as tabelas. Ao invés de reduzir o valor da carga de 20 horas pela metade, dobrou o valor das tabelas de 40 horas. A medida não implicou aumento nos valores recebidos pelos servidores, mas teve como efeito prático descongelar a remuneração dos médicos em futuros reajustes e praticamente anular a necessidade da aplicação da VPNI.

Essa alternativa, desenhada pelo Poder Executivo em paralelo à tramitação da MPV, foi incorporada pelo Legislativo ao projeto de lei de conversão que chegou para sanção presidencial. Apesar de apresentar alterações significativas nas tabelas, a proposta não apresentava aumento de despesa de qualquer natureza. Desse modo, o Poder Executivo concordou com a alteração, aprovando o Projeto de Lei de Conversão à MPV nº 568, de 2012, na sua integralidade, sem apor qualquer veto. Desse modo, no dia 7 de agosto, foi sancionada a Lei nº 12.702, de 2012. Os primeiros acordos fechados com parte dos servidores pelo governo Dilma estavam, então, integralmente cumpridos. Porém, a essa altura, já havia uma pressão crescente de outras categorias por reajuste, que se somaram àquelas que haviam fechado acordo, mas pressionavam por ampliar seus ganhos ou terem atendidas demandas que ficaram de fora dos acordos firmados.

3.2.2. 2012: 2º ano de mandato e o auge das negociações

O ano de 2012 começou marcado por importantes greves no serviço público federal, cabendo especial destaque aos movimentos paredistas dos docentes do Magistério Superior, do pessoal Técnico-Administrativo em Educação e dos servidores dos grandes planos de cargos do Poder Executivo (notadamente o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE e das Carreiras da Previdência, Saúde e Trabalho – PST, que estão entre as categorias mais numerosas do Executivo Federal).

A despeito de diálogos travados com algumas categorias no primeiro ano do governo e nos primeiros meses de 2012, no âmbito da Mesa de Negociação Permanente, o Governo manteve-se irredutível quanto à possibilidade de conceder reajustes remuneratórios além daqueles já concedidos pela Medida Provisória nº 568, de 2012. Influenciavam a posição de não abrir negociação nesse sentido o ambiente internacional desfavorável, a previsão de baixa de arrecadação no ano e a necessidade de adotar medidas restritivas para conter um possível movimento inflacionário na economia.

Em meados de agosto ainda não havia definição sobre a abertura das negociações com vistas à concessão de reajustes, tendo inclusive ocorrido, em 15 de agosto de 2012, expressivo movimento de servidores na Esplanada dos Ministérios, em Brasília, cobrando tal definição.¹⁸

O governo teve de ceder às pressões e abrir a negociação salarial, visto que os movimentos grevistas começavam a causar significativos prejuízos aos serviços públicos prestados à população (calendário das universidades atrasados, filas em portos e aeroportos para embarque de pessoas e descarga de mercadorias, operação padrão nas aduanas, entre outros). Porém, o tempo para o fechamento de acordos era extremamente exíguo, haja vista o prazo legal de 31 de agosto, definido pelo próprio Poder Executivo, na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012, para o envio de eventuais propostas de reajuste remuneratório ao Congresso Nacional.

Mesmo diante desse prazo, as negociações só foram iniciadas na segunda quinzena de agosto, com o estabelecimento de um cronograma intenso de reuniões entre autoridades do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na condição de representantes do Governo Federal, e as entidades sindicais representativas dos servidores públicos do Poder Executivo federal.¹⁹

Apesar de ter sido aberta uma frenética agenda de negociações, o governo tinha a seu favor como instrumento de pressão o tempo para fechamento do acordo. Conforme a Lei Orçamentária Anual, os acordos precisavam ser fechados alguns dias antes de 31 de agosto, para que houvesse tempo hábil de redigir as minutas de projeto de lei e enviá-las ao Congresso Nacional.

A proposta colocada à mesa pelo governo, de um modo geral, limitou-se a uma ampliação do gasto com a folha de pessoal de 5% anual, durante os próximos três anos, a partir de janeiro de 2013, o que resultaria em uma ampliação na folha de 15,8%. O argumento era de que, desse modo, estaria assegurada aos servidores a reposição da inflação projetada para esse mesmo período.²⁰

Nesse contexto, o Ministério do Planejamento, por meio da Mesa de Negociação Permanente, tinha de tentar demonstrar aos servidores que eles já haviam obtido ganho suficiente durante o governo do ex-presidente Lula, tendo sido corrigidas, naquele momento, perdas e distorções remuneratórias acumuladas ao longo de anos em que o servidor público fora deixado em segundo plano. Por conta disso, o momento era o de preservar os ganhos obtidos.

A tarefa era extremamente difícil. Não seria simples mudar o modelo mental dos servidores e assegurar que o limite de 15,8% não fosse rompido em nenhuma hipótese. O

custo do não acordo era politicamente desastroso para o governo, que tem como uma de suas principais bandeiras a defesa dos trabalhadores. Por outro lado, não fechar acordo geraria uma economia de alguns bilhões de reais que poderiam ser utilizados em políticas estratégicas, como infraestrutura e distribuição de renda. Do lado dos servidores, embora houvesse a impressão de que o governo poderia conceder mais do que havia sido oferecido, sabia-se que o não acordo implicaria ficar um ano sem qualquer reajuste. Além disso, a insegurança quanto ao contexto econômico poderia levar a um endurecimento das negociações em 2013 e não havia certeza se a oferta ainda estaria na mesa no ano seguinte.

Para tentar sair do impasse, o governo tentou fragmentar a negociação. A estratégia encontrada foi a de oferecer um impacto em folha maior do que os 15,8% para categorias numerosas e que pudessem induzir outras a também fechar acordo. Três categorias foram destacadas: a da educação, a do meio ambiente e a vinculada ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. A remuneração dos professores do ensino superior e dos técnicos, bem como a dos Peritos Federais Agrários e Analistas Ambientais, estavam, ainda, defasadas. Um reajuste mais favorável ao grupo da educação dificilmente teria a oposição da opinião pública. O reajuste vantajoso para o pessoal que atua na política de reforma agrária era um indicativo importante para a base política do partido. Ademais, um acordo fechado com essas categorias representaria a desmobilização de grupos aguerridos e que agregam o apoio de estudantes e outros setores organizados da sociedade civil. Assim, o governo ofereceu um reajuste maior do que 30% para os professores e técnicos e peritos do INCRA, de cerca de 25% para os técnicos das universidades e institutos federais de ensino tecnológico, bem como para a categoria do meio ambiente, prevendo, ainda, a criação de gratificação vinculada à qualificação.

Para a estratégia funcionar, o governo não poderia esconder esse acordo mais favorável das demais categorias, visto que os outros servidores demandariam ou reajuste igual, ou tentariam barganhar secretamente com o governo reajustes maiores. Assim, o governo assumiu publicamente que esses seriam os únicos casos que romperiam a barreira dos 15,8%.

Depois de intensa negociação, o governo conseguiu fechar acordo com o setorial educação e analistas ambientais. Porém, não foi bem sucedido com os servidores do INCRA. De todo modo, pode-se dizer que o resultado final foi favorável ao Executivo. A decisão de diferenciar o reajuste para os professores não encontraria opositores e o não fechamento de acordo com o INCRA dividiu opiniões entre os que achavam que havia faltado um pouco

mais de boa vontade do governo e aqueles que viam na recusa ao acordo um ato radical por parte dos servidores.

Entre os acordos é importante destacar o que foi fechado com os docentes. Embora a proposta tenha promovido uma ampla reestruturação da carreira, causou certa polêmica entre alguns grupos de professores e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, que não concordavam com alguns pontos da proposta. Além disso, o termo de acordo foi assinado com entidade sindical que representava apenas parte dos professores.²¹

Entre os compromissos firmados pelo governo estava a de aprofundar a aproximação entre as carreiras de Magistério Superior e de Magistério de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

Outra alteração importante, que se aplicou para todos os cargos de Magistério, foi a criação da classe de Professor Titular, no topo da carreira. Essa era uma demanda antiga dos Professores do Magistério Superior, pois somente era possível acessar o posto de Professor Titular mediante a realização de novo concurso público, além de cumprir com uma série de requisitos específicos. A aprovação de novo concurso implicava nova contagem de prazo para estágio probatório e de tempo mínimo de permanência no novo cargo para fins de aquisição de aposentadoria. O desenho apresentado pelo governo foi importante para configurar o fechamento do acordo, pois permitiu que professores com tempo na carreira e com os requisitos necessários²² pudessem, a partir de então, acessar o posto de Professor Titular sem a necessidade de prestar novo concurso específico.

Por fim, foram firmados compromissos para instituição de grupos de trabalho para tratar de diversos temas de interesse dos servidores, entre eles critérios para promoção à classe de Professor Titular, estímulos para retenção de professores em locais de difícil lotação e maior participação no plano de expansão das universidades e institutos federais.

Para o plano de cargos administrativos das Universidades e Institutos Técnicos Federais, foi fechado acordo com revisão dos valores remuneratórios de tabelas, adequação de requisitos para progressão por meio de cursos de capacitação, revisão da estrutura e percentuais da parcela remuneratória referente e Incentivo à Qualificação. Entre os compromissos a serem discutidos em grupos de trabalho que deveriam se iniciar ainda em 2012, com a participação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação, estavam: a racionalização de cargos e dimensionamento da força de trabalho, bem como a utilização de força de trabalho terceirizada nas Instituições Federais de Ensino, a democratização das relações dentro dessas entidades e o reposicionamento de servidores aposentados nas tabelas de remuneração.

O fim das negociações com a área da educação representou acordo com uma parcela significativa do funcionalismo, tanto em questão numérica quanto em representatividade sindical. A comunidade universitária é reconhecidamente aguerrida nos movimentos grevistas e mobiliza forte atenção da imprensa. Com o prazo para encaminhamento dos projetos de lei se esgotando, aos poucos outras categorias começaram a ceder. O governo passou a negociar ponto a ponto a dosagem em determinadas parcelas remuneratórias, como vencimento básico, gratificação de desempenho, ou gratificações de qualificação para uma ou outra categoria, resultando em reajustes maiores para os servidores ativos ou aposentados, a depender do caso. Desse modo, conseguiu-se customizar algumas propostas e paulatinamente ampliar o número de grupos que fecharam acordo. Mais uma vez, foi necessário acenar com a instituição de grupos de trabalho com as categorias, de modo a manter a discussão em torno de determinados pontos da pauta que não tinham acordo.

Em pouco menos de 15 dias o governo conseguiu assinar 25 termos de acordo, que representou a grande maioria dos servidores do Poder Executivo Federal. A partir da análise do conteúdo dos acordos, algumas características comuns podem ser observadas. Em primeiro lugar, boa parte dos reajustes recaíram sobre gratificações, sejam de desempenho ou de qualificação. Como consequência, os acordos tenderam a favorecer servidores ativos, em detrimento da maioria dos aposentados. Esse resultado seguiu na contramão dos acordos fechados no ano anterior, em que se visou fortalecer o vencimento básico, com repercussão positiva tanto para ativos quanto para aposentados. Uma das hipóteses para que isso tenha ocorrido é a de que ganhos mais imediatos tendem a obliterar ganhos futuros, especialmente quando há escassez de recursos para promoção de reajustes de maior vulto. Por outro lado, a maioria das categorias conseguiu um compromisso com o governo de que fossem constituídos grupos de trabalho para estudar regras de incorporação de uma maior parte das gratificações às aposentadorias no futuro.

Outra característica comum a vários planos de cargos que viabilizaram o fechamento de acordo foi o compromisso governamental de regulamentação de gratificações, sejam de desempenho ou de qualificação. Várias dessas gratificações ficaram anos sem a devida regulamentação²³, o que, na maioria dos casos, impedia seu pagamento ou o restringiam a um percentual menor do que o máximo possível até a edição do ato regulamentador. Desse modo, o compromisso firmado de que a SRT levaria adiante a proposta de regulamentação dessas gratificações ainda no ano de 2012 foi fundamental para fazer com que várias categorias fechassem acordo.

Alguns grupos conseguiram fechar pontos adicionais nos acordos, com a diminuição do interstício para promoção ou progressão, ou redução no número de estágios para chegar ao topo da sua respectiva carreira ou plano de cargo. Outros, barganharam algumas alterações que permitiram flexibilizar regras para percepção de determinadas gratificações. Houve ainda quem tenha conseguido firmar compromisso de formação de grupos de trabalho para estudar a possibilidade de transposição de cargos em outras carreiras, racionalização de cargos ou reestruturação ampla de seus planos. Nota-se, finalmente, que há pontos que não perpassam, ao menos diretamente, por questões remuneratórias, visto que alguns acordos previram compromisso de estudar a regulamentação ou atualização das atribuições de alguns cargos.

Os grandes planos de cargos, como PGPE, PST e correlatos engrossaram o contingente de servidores. O fechamento de acordo com esses grupos era muito importante, pois representam o maior contingente de servidores do Poder Executivo. Nesse caso, foi necessário negociar, além do reajuste escalonado em três anos, a revisão dos valores dos auxílios saúde e alimentação. O interessante, nesse caso, é que a revisão desses benefícios alcança todos os servidores do Poder Executivo, independentemente da carreira ou plano de cargos do qual faça parte. Assim, as demais carreiras, cada uma delas com contingente menor de servidores, não tiveram que despender qualquer esforço nesse sentido, ainda que o acordo fosse fechado no âmbito desse grande grupo. O termo de acordo firmado com eles foi o que gerou o maior número de grupos de trabalho para estudo de atendimento de demandas no futuro.

Categorias estratégicas, que recebem por subsídio, também aceitaram a proposta. Nesse conjunto incluem-se delegados da polícia federal, carreiras jurídicas e ciclo de gestão. Dignos de nota, nesses casos, foram os acordos firmados com os Fiscais Federais Agropecuários, que atuam no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e com os Oficiais e Assistentes de Chancelaria, que atuam no Ministério das Relações Exteriores. Esses dois grupos conseguiram a reestruturação de suas carreiras com a implementação de pagamento por meio de subsídio²⁴.

Outra categoria que obteve vantagem diferenciada no acordo proposto foi a dos Policiais Rodoviários Federais. Em complemento ao reajuste, foi proposto o reconhecimento do cargo de Policial Rodoviário como sendo de nível superior, uma demanda antiga da categoria.²⁵ Para que o acordo pudesse ser fechado, ficou acordada ainda uma revisão das nomenclaturas das classes da carreira, bem como a alteração de critérios para promoção, permitindo que um número maior de policiais rodoviários pudesse ser promovido a cada período de avaliação.²⁶

Como resultado dessa frenética agenda de negociações, a Presidente da República encaminhou, em 31 de agosto de 2012, os projetos de lei autuados na Câmara dos Deputados sob os números 4.368, 4.369 e 4.371, contemplando acordos firmados com a ampla maioria dos servidores do Poder Executivo federal.

Ao analisarmos o trâmite pelas duas Casas Legislativas, nota-se que todos os projetos receberam emendas. Somando-se as emendas apresentadas na Câmara e no Senado, temos um total de 162, o que indica um elevado interesse dos parlamentares na questão.²⁷ Boa parte das emendas versava sobre o mesmo tema, algumas com idêntica redação.²⁸

Houve, também, intensa participação do Executivo no Congresso, por meio da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e do próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mediante a SRT. O Secretário da SRT foi convocado para debater nas comissões temáticas a proposta do Executivo e houve corpo a corpo com parlamentares e relatores dos projetos, visando evitar, principalmente, a aprovação de propostas que ampliassem os impactos orçamentários delineados na mesa de negociação. Caso essas emendas chegassem até a Presidente da República, o custo de vetá-las poderia ser enorme junto aos grupos de interesse, a despeito de sua inconstitucionalidade.

Segundo análise da tramitação dos projetos nos sítios eletrônicos da Câmara e do Senado, em todos eles foi solicitado regime de urgência por uma ou ambas as Casas, nos termos dos seus respectivos regimentos internos. Importante destacar que, embora dispondo da prerrogativa de solicitar urgência, não foi o Executivo quem a requereu, mas sim os próprios parlamentares. Esse é um indicativo da importância que o tema ganhou na agenda de políticas não somente do Executivo, como do próprio Congresso.

Há que se destacar que, diferentemente da tramitação da Medida Provisória nº 568, de 2012, relatada anteriormente, todos os projetos de lei passaram pelas respectivas comissões temáticas na Câmara e no Senado. Isso, no entanto, pode significar tanto uma necessidade das Casas de se aprofundarem no tema, como a possibilidade de que parlamentares utilizem do poder de relatar a proposta final das comissões para incluir ou retirar emendas, fortalecendo vínculo com os grupos de pressão que buscam seu apoio.

Ao final da tramitação no Legislativo, restaram 51 emendas, média de aproximadamente 10 por Projeto. Das emendas que chegaram até a Presidente para apreciação, somente uma foi vetada – feita pela Câmara ao PL nº 4.371 – por ter sido considerada contrária ao interesse público.²⁹

A média de tempo de aprovação dos projetos foi inferior a quatro meses, o que demonstra a capacidade dos grupos de interesse em inserir na agenda, tanto do Executivo como do Legislativo, a temática da política remuneratória dos servidores.

É importante destacar, porém, que essa leva de 25 acordos assinados, bem como a aprovação dos projetos de lei narrados, não significou o fim das negociações do governo Dilma. Após o decurso do prazo de 31 de agosto algumas categorias com forte poder de pressão continuavam sem fechar acordo. Entre elas podem ser citados os Auditores da Receita Federal do Brasil e do Trabalho, o chamado núcleo financeiro, que inclui Analistas Tributários, carreiras do Banco Central – BACEN, da Comissão de Valores Mobiliários – CVM e da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, e os Peritos Federais Agrários do INCRA. Esses grupos acreditavam que o Executivo ainda teria margem para negociar e que o desgaste governamental com a continuidade da greve poderia fazê-lo ceder. O governo, embora mantivesse a mesa aberta à negociação, anunciava que, em razão das leis orçamentárias, novos acordos somente seriam fechados a partir de 2013. Reafirmava que nada além da ampliação de 15,8% com gastos na folha de pagamento em três parcelas poderia ser concedido e, talvez, nem mesmo essa proposta pudesse ser colocada na mesa novamente.

De outro lado, os grupos de servidores que fecharam acordo mantinham toda a atenção nos movimentos que ocorriam na Mesa de Negociação para saber quem cederia primeiro. Qualquer diferencial obtido por uma categoria nesse momento despertaria novo ímpeto para reabertura de negociações já encerradas. Essa tensão culminaria em uma nova rodada de que será descortinada na próxima seção.

3.2.3. Quem pisca primeiro? A 2ª parte das negociações de 2012

O discurso do governo de que novos acordos só poderiam ser fechados a partir de 2013 estava amparado pela LDO, que veda o encaminhamento de projetos de lei que gerem aumento de despesa com pessoal após o dia 31 de agosto e determina que todos os gastos com a força de trabalho, seja em razão de novos ingressos, seja em razão de reajustes, estejam consignados na Lei Orçamentária Anual do ano seguinte. Assim, passada essa data, não haveria mais possibilidade de encaminhamento de novas propostas em 2012, visto que a Lei Orçamentária Anual de 2013, encaminhada pelo Poder Executivo junto com os projetos de lei de reajustes, somente previa a lista dos grupos que haviam fechado acordo.

De toda a sorte, o diálogo com as entidades permanecia. Porém, não havia garantias de que as mesmas condições oferecidas, reajustes de 5% ao ano em três parcelas, seriam mantidas.

Desse modo, paralelamente à articulação junto ao Congresso para rápida aprovação sem alteração dos projetos de lei que haviam sido enviados, o governo continuava tentando fechar acordo com as categorias que não tinham chegado a termo durante a primeira rodada de negociações. Esse grupo ainda apostava que seria possível obter algum acordo significativamente mais vantajoso e mantinha a pressão.

Apesar de ter fechado acordo com a maioria do funcionalismo, era importante ampliar esse grupo, visto que, pela natureza intertemporal dos reajustes, o governo teria fôlego para somente voltar a debater reajustes salariais em um eventual segundo mandato, a partir de 2015. Além disso, dentro do grupo que não aceitou a proposta governamental havia categorias de áreas importantes para o bom funcionamento do aparelho estatal, como o núcleo financeiro (servidores do Banco Central), arrecadação (auditores fiscais), regulação (servidores das Agências Reguladoras), infraestrutura (Analistas e Especialistas em Infraestrutura, servidores do Departamento Nacional de Infraestrutura em Transportes e do Departamento Nacional de Produção Mineral), segurança pública (Agentes da Polícia Federal) entre outros.

Do lado dos servidores, embora a pressão permanecesse, começava a restar dúvida se o governo iria além daquilo que já havia sido oferecido, especialmente após ter assinado acordo com um conjunto significativo de servidores. Ademais, o movimento de greve já havia durado bastante tempo e não seria fácil manter a mesma intensidade ao longo do ano de 2013 com corte de ponto e sem qualquer reajuste salarial.

Dentro do grupo de negociadores do governo havia a impressão de que, com um pouco mais de tempo, teria sido possível abarcar um número maior de categorias. O processo de diálogo havia sido bastante conturbado, visto que a negociação envolveu mais de 50 sindicatos e associações diferentes, com demandas distintas, que precisavam decidir se aceitavam ou não a proposta governamental em menos de duas semanas.

A única forma de reabrir as negociações em 2012 seria alterar as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual caso novos acordos fossem assinados. Porém, isso abriria um precedente arriscado. A regra de que os acordos precisam ser fechados antes do dia 31 de agosto já era clara entre todos os atores. Esse prazo traz estabilidade para as negociações e evita que elas se alonguem indefinidamente. Entretanto, além de debater as propostas com os servidores, os integrantes da Mesa mantinham constante contato com dirigentes dos órgãos aos quais os servidores estavam vinculados, e crescia a sensação de que uma nova rodada de debates poderia retirar as negociações do impasse.

Esse sentimento aos poucos mudou a tônica da negociação. Ambas as partes tinham muito a perder e algo ganhar. A brecha para o consenso foi aberta quando o governo sinalizou

a possibilidade de quebrar o prazo limite de 31 de agosto e encaminhar os projetos de lei daquelas categorias que fechassem acordo ainda em 2012, mantido a proposta de ampliação com gastos na folha de 15,8% em três anos. Para tanto, teria que enviar, em conjunto, outro projeto de lei específico alterando a Lei de Diretrizes Orçamentárias. O governo não poderia contar com o recurso da medida provisória, visto que a Constituição Federal veda essa possibilidade quando se trata de legislação orçamentária.³⁰

Assim como na primeira rodada, o governo fragmentou as negociações, tentando ajustar pontualmente cada acordo conforme algumas demandas específicas de cada categoria. Com essa estratégia, foi possível fechar acordo com mais sete grupos, entre eles auditores, analistas tributários, o núcleo financeiro – cuja categoria mais representativa é a dos servidores do Banco Central – e os Analistas e Especialistas em Infraestrutura. O governo conseguiu ainda fechar acordo com os técnicos do INCRA, um dos poucos grupos para o qual foi oferecido reajuste acima dos 15,8% com despesas na folha de pagamento, proposta mantida nessa segunda rodada. Porém, os Peritos Federais Agrários, carreira bastante relevante para a atuação da entidade, permaneceu sem aceitar a proposta. Desse modo, o governo assinou mais sete termos de acordo,³¹ ficando somente quatro relevantes grupos de fora dos reajustes: agentes, escrivães e papiloscopistas da Polícia Federal; servidores do DNIT e DNPM, agências reguladoras e, como já mencionado, os peritos agrários do INCRA. Nesse novo acordo, ficou explícito que os reajustes, apesar de previstos para terem efeitos financeiros a partir de janeiro de 2013, dependiam da aprovação de alteração da LDO.

Uma característica comum a todos os novos acordos, também observada nos antigos, foi o compromisso governamental de instituir grupos de trabalho para realizar estudos e discussões específicas sobre demandas que não puderam ser atendidas. Podem ser citadas a modernização da carreira, com a revisão ou atualização de atribuição dos cargos (caso do Banco Central), reposicionamento de servidores nas tabelas remuneratórias (demanda por posicionamento superior nas tabelas remuneratórias), revisão de gratificações de desempenho ou produtividade, racionalização de cargos, percepção por subsídio ou reestruturações de carreiras de forma mais ampla.

O fim da segunda rodada de negociações resultou no encaminhamento de mais um projeto de lei ao Congresso, em meados de dezembro – PL nº 4.904, de 2012. Além das carreiras que fecharam acordo, o governo incluiu o reajuste do quadro remuneratório dos policiais civis e das polícias e corpo de bombeiro militares dos extintos territórios federais do Amapá, Rondônia, Roraima e do antigo Distrito Federal – extinto estado da Guanabara.³²

³³Foi encaminhado, também, um projeto de lei especificamente destinado a alterar a LDO de

2012 – Lei nº 12.708 –, o PLN nº 55, de modo a permitir o reajuste para essas categorias que fecharam acordo após o prazo limite de 31 de agosto de 2012, sem o risco de inadequação orçamentária.³⁴

O PL nº 4.904 tramitou em regime de urgência por decisão do próprio Congresso Nacional, mais uma vez demonstrando a relevância que o assunto possui na agenda do Legislativo. Ao longo da tramitação foram apresentadas 13 emendas na Câmara dos Deputados, porém, somente uma foi aprovada pelo plenário da Casa. Essa emenda instituiu a remuneração por subsídio para os cargos de nível intermediário da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP. Até então somente os cargos de nível superior de Analista Técnico possuíam remuneração por subsídio. O governo teria, então, que envidar esforços durante a tramitação do PL no Senado para derrubar a alteração, visto não ter sido acordada na mesa de negociação, além de poder representar aumento de despesa não prevista. No termo de acordo firmado com a entidade representativa dos servidores da SUSEP³⁵ estava previsto, inclusive, a formação de grupo de trabalho para discutir exatamente sobre a possibilidade de concessão de subsídio para os agentes executivos.

A matéria foi recebida pelo Senado Federal em 25 de março de 2013. Os reajustes previstos para terem efeito a partir de janeiro de 2013 não podiam ser efetivados antes da aprovação pelo Congresso e sanção da presidente da república. Desse modo, o Senado Federal estava pressionado pelo governo e pelos servidores para aprovar a matéria rapidamente. Também tramitando em regime de urgência, a matéria seguiu diretamente para o plenário do Senado no dia seguinte tendo recebido 12 emendas. O conjunto dessas emendas nada mais fazia que retornar o projeto de lei à redação original encaminhada pelo Poder Executivo, desfazendo as alterações da Câmara favoráveis a alguns dos servidores de nível intermediário da SUSEP.

Tendo sido alterado pelo Senado Federal, o projeto teria que voltar para a Câmara dos Deputados, que agora somente deveria acatar ou rejeitar as novas mudanças de redação. A manutenção da redação proposta pela Câmara provavelmente seria prejudicial para os servidores da SUSEP, visto que, mantida alteração da remuneração por subsídio, essa provavelmente teria de ser vetada pela Presidente da República. Nesse caso, a tabela dos servidores permaneceria inalterada, não sendo possível receber o reajuste. Recebidas na Câmara no dia 3 de abril de 2013, as emendas do Senado foram apreciadas e aprovadas cerca de três semanas depois. O projeto foi então encaminhado para sanção presidencial no dia 24 de abril de 2013. A Presidente sancionou o PL no dia 8 de maio de 2013, transformando-o na Lei nº 12.808, do mesmo ano.

Paralelamente ao projeto de lei de reajuste, tramitou o PLN nº 55, de 2012, que alterava a LDO permitindo o encaminhamento dos reajustes após o dia 31 de agosto de 2013. Durante a tramitação desse PL no Congresso, foram apresentadas cinco emendas, das quais uma foi inadmitida, sob o fundamento de que estaria sendo proposta ao projeto equivocado, outra não possuía relação com o artigo 76 da LDO-2013 e as demais emendas, que foram aprovadas integral ou parcialmente pelo plenário, diziam respeito aos reajustes aprovados e sancionados em 2012.

Posteriormente à apresentação das emendas a matéria passou a tramitar em regime de urgência. O PLN 55, de 2012, na forma do substitutivo aprovado pelo CN, foi convertido na Lei nº 12.795, de 02 de abril de 2013, sem vetos.

Do cotejo entre o PLN 55, de 2012, e a Lei nº 12.795, de 02 de abril de 2013, verifica-se que, além de alterações promovidas pelas emendas acima relacionadas, consta do texto final da lei um dispositivo – artigo 3º³⁶ – que objetivou possibilitar que, mesmo que a aprovação dos reajustes ocorresse posteriormente a 1º de janeiro de 2013, fosse feito o pagamento dos valores retroativos à referida data³⁷, em consonância com as tabelas encaminhadas originariamente pelo Poder Executivo, por meio do PL nº 4.904, de 2012.

Desse modo, o governo conseguiu assegurar os reajustes integralmente a todas as categorias que fecharam acordo no segundo grupo de 2012, mesmo fora do prazo. Restava agora um pequeno grupo, mas com grande força, sem reajuste, e que deveria fazer forte pressão sobre o governo ao longo do ano de 2013. Servidores do DNIT, DNPM, Agências Reguladoras e da Carreira Policial Federal – com exceção dos Delegados, que já haviam fechado acordo – se articulavam para mais uma rodada de negociações na Mesa Nacional.

3.2.4. 2013: 3º ano de mandato e os remanescentes

Com o segundo ciclo de negociações fechado, um pequeno grupo persistia sem fechar acordo. O pessoal das agências reguladoras, parte do grupo de infraestrutura – DNIT e DNPM, Peritos Federais Agrários e Escrivães, Papiloscopistas e Agentes da Polícia federal – grupo conhecido com EPA – ainda tentavam, de alguma maneira, obter um acordo que acreditavam ser mais justo junto ao governo.

Desse modo, o governo reapresentou a proposta de ampliação dos gastos em folha de 15,8%, porém parcelado agora em duas vezes, ao invés de três. A primeira parcela para 2014 seria de 10,25%, e a segunda, em 2015, de 5%.

Assegurar a mesma ampliação do gasto em folha oferecido no ano anterior não foi suficiente para desmobilizar o movimento grevista. Embora os servidores não mantivessem a

greve ininterruptamente, a situação de indicativo de greve com possibilidade de retorno às paralisações era constante, o que acabou ocorrendo com vários grupos.

Ao final de mais uma rodada de negociações, somente os servidores do DNPM fecharam acordo, mediante o compromisso de formação de um grupo de trabalho para estudar a reestruturação da carreira,³⁸ principalmente em razão do encaminhamento ao Congresso do Projeto de Lei nº 5.807, em junho de 2013, que ficou conhecido como o novo marco da mineração. A proposta extingue o atual DNPM e cria a Agência Nacional de Mineração – ANM, que teria como finalidade a promoção da regulação e a fiscalização do aproveitamento dos recursos minerais do país. O atual quadro de servidores do DNPM seria integralmente transferido para a nova Agência, mantidas suas carreiras e planos de cargos, nomenclaturas e atribuições.

O governo ainda assinou um segundo acordo, com parte dos empregados públicos anistiados do governo Collor, que não haviam sido contemplados nos projetos de lei de 2012. Somente com dois acordos assinados, o governo encaminhou para o Congresso o Projeto de Lei nº 6.245³⁹, em 29 de agosto de 2013, dois dias antes do prazo limite de 31 de agosto.

Esse projeto de lei trazia, ainda, ajustes nas tabelas remuneratórias de dois grupos que fecharam acordo em 2012. Um deles era a correção referente à tabela de gratificação de desempenho dos servidores de nível auxiliar da FUNAI, que havia sido publicada com os valores invertidos na Lei nº 12.778, de 2013. O outro ajuste dizia respeito às tabelas remuneratórias de nível intermediário e auxiliar do pessoal do Hospital das Forças Armadas – HFA, que tinha o objetivo de aplicar aos servidores de nível intermediário e auxiliar dessa entidade remuneração nos mesmos parâmetros da percebida pelos servidores do Plano Geral do Poder Executivo – PGPE, conforme negociado na Mesa.

Mesmo com o encaminhamento do PL nº 6.245, os remanescentes das negociações eram um impasse a ser superado pelo governo. Era necessário tentar aprofundar as motivações das demandas desses grupos de modo a tentar encontrar alguma brecha para o acordo. Mais uma vez, foi necessário fragmentar a negociação buscando algumas diferenciações pontuais com cada categoria.

O compromisso de formação de grupo de trabalho para estudo futuro de algumas das demandas foi um constante mais uma vez. Os temas eram semelhantes aos dos grupos que já haviam fechado acordo: reestruturação de carreiras, revisão de atribuições e demandas por equiparação com outros grupos. Especificamente para as carreiras das agências reguladoras, uma das demandas era a equiparação com o grupo conhecido como ciclo de gestão e a remuneração mediante subsídio.⁴⁰ Já as carreiras do DNIT e DNPM buscavam uma

aproximação salarial com as carreiras das agências reguladoras. Para os Peritos Federais Agrários do INCRA o paradigma era a carreira de Fiscal Federal Agropecuário do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Por fim, o grupo conhecido como EPA, do qual integram os Agentes de Polícia Federal, além de correções salariais, focava suas demandas na revisão das atribuições dos cargos de Agente, Escrivão e Papiloscopista. As atribuições desses cargos estão previstas em uma Portaria do Ministério do Planejamento datada de 1985.⁴¹ A categoria dos policiais federais alegava que, além de arcaicas, as atribuições previstas nessa portaria seriam referentes a cargos de nível intermediário, portanto incompatíveis com as atividades exercidas atualmente.

A equipe técnica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tentou desenhar algumas alternativas ainda ao longo do ano de 2013, mesmo após o prazo de 31 de agosto. Isso porque o projeto de lei de diretrizes orçamentárias de 2014 – PLN nº 2, de 2013, apesar de ter sido encaminhado ao Congresso em abril, ainda não havia sido aprovado. Desse modo, o projeto de lei, caso novos acordos fossem fechados, poderia ser alterado ao longo do processo legislativo mediante emendas parlamentares. Desse modo, assim como em 2012, o prazo de 31 de agosto previsto na LDO poderia ser quebrado novamente. Com essa perspectiva no horizonte, novas rodadas de negociação se estenderam até o final do ano de 2013.

A proposta de discussão em grupo de trabalho sobre a reestruturação da carreira com revisão das atribuições, em conjunto com a proposta de ampliação do gasto em folha de cerca de 30%, uma das poucas categorias a quem foi oferecido esse diferencial desde o início das negociações, foi suficiente para finalmente obter acordo com os Peritos do INCRA. Processo semelhante levou os servidores do DNIT a também fecharem acordo, o compromisso de estudar a reestruturação da carreira e do Plano Especial de Cargo da entidade.

Já no caso das agências reguladoras, a discussão sobre subsídio, além de não obter consenso no governo, dividia também a categoria. A remuneração por subsídio só poderia ser adotada para parte dose servidores das agências, aqueles ocupantes de cargos organizados em carreira.⁴² Como uma parcela bastante significativa dos servidores integra o Plano Especial de Cargos (não organizado em carreiras), a discussão sobre subsídio, para esse grupo, não representa nenhuma vantagem. Para sair do impasse, algo diferente teria de ser negociado.

A proposta apresentada na Mesa pelo governo foi a incorporação proporcional dos valores das gratificações de qualificação – GQ à remuneração dos servidores, distribuídos entre vencimento básico e gratificação de desempenho. A ideia se tornou atrativa, visto que a GQ, quando de fato institucionalizada, seria devida somente a uma parcela dos servidores.

Como ninguém sabia se cumpriria com os requisitos necessários para recebê-la, a ideia de dividir o valor que seria gasto entre todos os servidores não possuía oposição.

Com todas essas categorias chegando a um acordo, restava o grupo dos EPA da Polícia Federal. As discussões com os servidores não chegaram a termo no ano de 2013. A revisão das atribuições dos cargos de agentes, papiloscopistas e escrivães esbarravam na necessidade de que fossem revistas, também, as atribuições de delegados e peritos, de modo a não causar maiores distorções dentro do Departamento de Polícia Federal. Por outro lado, os delegados e peritos acompanhavam de perto essa discussão e alegavam a necessidade de se reafirmar a unidade hierárquica dentro do órgão. O trabalho conjunto do governo entre Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Justiça e a direção da Polícia Federal não foi suficiente para chegar a uma redação que agradasse às duas categorias. A divisão de posições entre o grupo dos EPA e o grupo de delegados e peritos era clara e as tentativas de acordo fracassaram.

Com a exceção dos EPA, o governo conseguia fechar acordo com todas as categorias do Poder Executivo Federal. A Secretaria de Relações do Trabalho assinou três novos Termos de Acordo.⁴³ Com os acordos assinados, era necessário encaminhar um novo projeto de lei ao Congresso. O último acordo foi assinado em meados de dezembro. Já com o ano terminando, não daria tempo para que os acordos recém assinados fossem aprovados antes do prazo de janeiro de 2014. Para dar maior celeridade à decisão, e de modo a evitar a previsão de pagamento retroativo à data em que a lei fosse sancionada e entrasse em vigor, a decisão presidencial foi editar uma medida provisória. A MPV nº 632 foi editada no final do ano, dia 24 de dezembro de 2013. Além de traduzir o produto dos novos acordos, repetiu o conteúdo do PL nº 6.245, de 2013, visto que desde agosto ele ainda tramitava na Câmara dos Deputados. A medida provisória ainda trouxe várias outras matérias, que não foram objeto de negociação com os servidores. Entre elas, alterações na avaliação de desempenho na Carreira de Analista de Infraestrutura, critérios de redistribuição e cessão para a Carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais, alterações no Regime Jurídico dos Servidores Públicos (Lei nº 8.112, de 1990), entre outras.

Conforme previsto, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias foi emendado no Congresso. A redação originalmente encaminhada pelo Poder Executivo, com prazo de 31 de agosto,⁴⁴ foi substituída. Em seu lugar, ficou permitido o encaminhamento de proposição cuja tramitação tivesse se iniciado no Congresso Nacional até a data de publicação da LDO.⁴⁵ A Lei de Diretrizes Orçamentárias foi sancionada no dia 24 de dezembro de 2014, mesmo dia em que foi assinada a MPV nº 632, de 2013, o que indica que houve articulação

governamental para que fosse possível o encaminhamento da proposta que efetivaria os reajustes acordados com os servidores.

Como a MPV possui efeitos imediatos, a partir de 1º de janeiro de 2014 os grupos que fecharam acordo já estavam com suas tabelas remuneratórias ajustadas. Restava agora a sua aprovação para que estivesse garantido o reajuste até 2015. A MPV nº 632, de 2013, recebeu 79 emendas da comissão mista instituída para analisá-la. Da sua análise notam-se várias emendas com mesmo teor ou idênticas. Outras introduziam conteúdos não relacionados com a medida provisória. Por fim, parte das emendas tentava trazer benefícios remuneratórios para as carreiras presentes na MPV e outras para aquelas que já haviam fechado acordo em 2012 e sequer constavam na atual medida. Exemplo disso foram emendas tentando beneficiar a Carreira de Perito Médico Previdenciário, do Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda – PECFAZ, de Perito Federal Agrário. Havia ainda emendas alterando atribuições e a gestão de algumas carreiras, caso dos Analistas e Especialista em Infraestrutura e dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais.

Ao final, o relator da matéria apresentou uma redação substitutiva à MPV nº 632, de 2013, que absorvia o conteúdo de algumas emendas, e o plenário da Câmara aprovou duas emendas em separado. O projeto de lei de Conversão nº 5, de 2014, foi encaminhado para sanção presidencial no dia 30 de maio de 2014 com algumas mudanças significativas. Somente as alterações com impacto nas negociações realizadas com os servidores serão analisadas aqui.

A redação que chegou às mãos da Presidente da República majorava os valores das tabelas remuneratórias dos Peritos Federais Agrários, além de criar cargos e alterar o número de padrões, o que reduzia o tempo para que se chegasse ao topo da carreira. As negociações desse grupo foi uma das mais tensas com o governo, que, mesmo havendo proposto um aumento acima do oferecido para as demais carreiras do Poder Executivo, teve dificuldades para fechar acordo. Porém, durante as discussões no Congresso Nacional, o Poder Legislativo decidiu aumentar esses valores, sem consentimento do governo e em contrariedade ao que havia sido acordado nas negociações salariais. Os parlamentares chegaram a aumentar a remuneração no topo da carreira em quase 40%. A posição do governo era de que não seria possível ampliar os gastos com o funcionalismo acima do que já estava previsto. Além disso, a possibilidade de deixar passar um reajuste acordado pelo Congresso era extremamente arriscada em novas negociações, visto que diversas categorias poderiam tentar estratégia semelhante, e alterar as propostas governamentais em outra instância sem acordo prévio. Por fim, alegou-se a inconstitucionalidade da medida, tanto por vício de iniciativa – somente o

Presidente da República pode propor a criação de cargos ou aumento de remuneração de servidores do Poder Executivo Federal,⁴⁶ quanto por gerar aumento de despesa não prevista.

Parecia não haver outra alternativa que não fosse o veto presidencial à alteração realizada pelo Legislativo. Porém, isso significaria vetar a tabela remuneratória proposta, sem que houvesse possibilidade de restituir aquela originalmente proposta na MPV nº 632, de 2013. Na prática, os Peritos Federais Agropecuários ficariam sem o reajuste acordado. Apesar do dilema, a possibilidade de sinalizar que poderia haver a possibilidade de se obter vantagens remuneratórias em negociação no Congresso retiraria toda a credibilidade das negociações no âmbito da Mesa Nacional. A Presidente da República, então, vetou todos os artigos relacionados aos Peritos Agrários incluídos pelo Legislativo.

Por razões semelhantes, também foi vetado artigo incluído pelo Congresso Nacional que alterava a jornada do trabalho dos Peritos Médicos Previdenciários de 40 horas para 30 horas semanais, sem redução da remuneração. Mesmo não tendo sido objeto de Termo de Acordo no ano de 2013, e não estar presente na MPV nº 632, houve uma tentativa de alteração parlamentar na Carreira de Perito Médico.

Por fim, houve a aposição de veto a outras matérias que, por não serem resultantes de negociação na Mesa Nacional, não serão analisadas neste trabalho.⁴⁷

Assim, em 18 de junho de 2013, fechava-se o terceiro ciclo de negociações com os servidores, com a sanção da Lei nº 12.998, de 2014. Esse desfecho deixava em aberto, além do grupo de Agentes, Escrivães e Papiloscopistas da Polícia Federal, que não haviam fechado acordo, os Peritos Federais Agrários, visto o governo precisou vetar a tabela remuneratória proposta, que fora majorada pelo Congresso. Até o fechamento desse estudo, as negociações do ano de 2014 ainda não haviam sido finalizadas.

4. Conclusão

Após a análise da Política de Negociação Coletiva, é possível evidenciar algumas conclusões, mas também levantar pontos interessantes para discussões futuras.

Em primeiro lugar, é indubitável a relevância que o debate sobre o funcionalismo possui na agenda das políticas governamentais. Os movimentos grevistas dos servidores públicos afetam o dia a dia dos cidadãos e mobilizam imprensa, parlamentares e vários escalões do Poder Executivo. Em geral, as discussões tomam maiores proporções quando o assunto envolve reajustes salariais e, por consequência, a necessidade de o Estado rever prioridades e decidir sobre alocação de seus recursos (ou o quanto está disposto a gastar com seu corpo burocrático). Prova disso foi que o movimento de greve levou o governo a ceder a pressões de ampliar gastos quando o núcleo econômico do governo recomendava comportamento conservador em relação às contas públicas. Porém, estão envolvidos nesse processo também demandas sobre condições de trabalho, estrutura razoável para exercício de suas funções, benefícios, jornada de trabalho, entre outras questões.

Como demonstrado ao longo do trabalho, a Política de Negociação Coletiva no Serviço Público Federal apresenta uma lenta e gradual consolidação dos institutos que a permeiam, desde o reconhecimento do direito de greve aos servidores, advindo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, até a consolidação da Mesa de Negociação Coletiva, que tem firmado dezenas de acordos desde a sua instituição. Outra questão importante diz respeito à falta de regulamentação do direito de greve no serviço público federal. As lacunas hoje existentes podem servir tanto aos servidores quanto a governo, e não está claro até onde isso pode dificultar ou facilitar as negociações.

Para o período analisado, de acordo com informações obtidas junto à SRT/MP, os pactos fechados entre 2011 e 2013 com as diversas categorias foram consubstanciados em 45 Termos de Acordo. O conjunto desses Termos configura a política salarial fechada com a esmagadora maioria das categorias até o ano de 2015. Somente dois grupos, o dos Agentes, Papiloscopistas e Escrivães da Polícia Federal, e dos Peritos Agrários do INCRA, ficaram sem acordo até dezembro de 2013.

Quanto aos atores, destaca-se a atuação dos sindicatos, burocratas e parlamentares. Da dinâmica de atuação entre eles, pôde ser observado que a ação organizada dos sindicatos possui influência relevante para colocar na agenda governamental questões relacionadas a remuneração, garantias e benefícios dos servidores. A própria instituição da Mesa Nacional de Negociação é uma tentativa governamental de receber e processar essas demandas. Nesse

contexto, a Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Planejamento tem papel fundamental no diálogo e negociação com os servidores. Outras áreas do governo também possuem atuação destacada, como a Secretaria de Gestão Pública, na análise das demandas e redação dos projetos de lei, e a Casa Civil da Presidência da República, nas discussões de mérito sobre as propostas acordadas com os servidores.

Os projetos de lei encaminhados pela Presidente da República ao Congresso Nacional, que tratam da reestruturação de carreiras ou reajustes remuneratórios, em geral são fruto dos consensos possíveis entre os representantes do Estado e as entidades representativas dos servidores na Mesa Nacional de Negociação. Podem ser considerados, portanto, o resultado da Política de Negociação Coletiva. Entretanto, as questões relacionadas ao funcionalismo também possuem um elevado interesse no Congresso Nacional. Isso pôde ser observado pelo curto espaço de tempo de tramitação de algumas propostas – embora os prazos impostos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias servissem como pressão tanto para o Executivo como para o Legislativo apreciar rapidamente as proposições, e no elevado número de emendas apresentadas pelos parlamentares em todas as proposições.

Na arena legislativa, travam-se barganhas para a aprovação de emendas que alteram a proposta original do Executivo e que podem significar benefícios adicionais a grupos de servidores com os quais os parlamentares possuem ligação, com dispêndio de recursos extras não contabilizados. Desse modo, parece haver um importante componente distributivo no resultado da Política, com custos dispersos e benefícios concentrados – os custos de um reajuste são divididos entre a sociedade como um todo, e os benefícios percebidos por um grupo específico, os servidores públicos. Estudos sobre as relações entre o Poder Executivo e Legislativo podem tentar explicar como e por que apoios a determinadas categorias no Congresso Nacional não se restringem às questões partidárias e de base de apoio ao governo.

Fato observado nesse estudo é que a capacidade de efetivar qualquer alteração na proposta encaminhada pelo Poder Executivo é relativamente baixa. Poucas das emendas apresentadas foram aprovadas em plenário, e algumas das que chegaram até a Presidente da República foram vetadas. Essa baixa efetivação pode ser considerada natural, no caso em questão, pois a criação de cargos, carreiras e remuneração dos servidores do Poder Executivo Federal é matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. De todo o modo, é importante notar que esse fato não reduz o esforço de articulação por parte do governo para manter as propostas dentro dos limites do que foi planejado e acordado previamente com os servidores.

Por fim, a pesquisa aqui apresentada serviu como um relato, baseado em grande parte na experiência do autor, para mostrar a dinâmica de uma política específica, como ela toma relevância na agenda, como se dão as relações entre diferentes atores e como esses atores pensam e agem, principalmente dentro do governo. Outros trabalhos podem tentar aprofundar essa dinâmica do ponto de vista dos sindicatos e agregando uma análise qualitativa mediante entrevistas com atores-chave no processo.

¹ A racionalidade é um dos muitos pressupostos adotados pela Ciência Política para tentar explicar os fenômenos políticos e se refere à capacidade que as pessoas têm de ordenar, de maneira crescente, suas preferências e opções, dentro do limite de percepção de realidade de cada um. Essas preferências são formadas a partir de valores interiorizados e não são facilmente visíveis, devendo muitas vezes ser deduzidas para que se alcancem suas possíveis motivações.

² O Congresso tem liberdade para aprovar as Medias Provisórias da mesma maneira que foram enviadas pelo presidente, emendá-las ou rejeitá-las. No entanto, caso a medida seja rejeitada, cabe ao próprio Legislativo dirimir conflitos civis provenientes de acordos e contratos realizados durante a vigência temporária da MPV. Assim, muitas vezes, a maioria do legislativo pode até preferir o *status quo* à proposta do Executivo, porém, as consequências geradas pelo veto à medida podem tornar essa opção ainda menos atraente para os membros do Congresso.

³ Outro ator importante na formação da agenda das políticas é o Poder Judiciário, visto que possui a prerrogativa de definir a legalidade da ação governamental. Para Kingdom (1995), acadêmicos, pesquisadores e consultores, por formarem grupos especializados em determinadas questões, possuem maior capacidade de influenciar em uma política do que na formação da agenda em si. Já a mídia, embora também possua baixo poder de influência na formação da agenda, exerce importante papel na comunicação de uma determinada questão, fortalecendo ou enfraquecendo movimentos. Ela também pode chamar a atenção para um fenômeno particular, o que tende a contribuir para que esse se torne um problema constituinte de uma política pública. Porém, esses atores não serão tratados nessa abordagem.

⁴ Para Figueiredo e Limongi, a chave para se entender a força partidária é o comportamento dos parlamentares frente às recomendações ou encaminhamento dos líderes. Contudo, estes evitam fazer recomendações sobre temas impopulares, pois a rejeição dos membros é mais provável. Nesses casos a bancada é deixada livre para votar como bem entender. Essas situações não têm como ser encaixadas pela metodologia aplicada por Figueiredo e Limongi, e provavelmente aumentariam o grau de indisciplina partidária. Além disso, a ausência de um deputado em uma votação importante sem uma justificativa plausível também poderia ser considerada como uma espécie de indisciplina. Se o deputado pressentir que será impelido pelo líder a tomar um posicionamento do qual discorda ou que possa lhe imprimir custos altos, ele pode preferir não comparecer à votação.

⁵ Esse entendimento foi consolidado pela Corte Suprema nos julgamentos dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, ambos de 2008.

⁶ Todavia, antes mesmo da adoção desse entendimento de caráter genérico pelo Supremo Tribunal Federal, Alcantara (2012) apresenta dados do Departamento Intersindical de Estudos Econômicos (DIEESE) entre os anos de 2004 e 2007 que demonstra ter havido centenas de greves no setor público, incluindo-se empregados de empresas estatais.

⁷ Alíneas “a” e “c” do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal de 1988.

⁸ Nos termos do que dispõem o Decreto nº 7.674, de 2012, e o art. 38 de Decreto nº 7.675, de 2012.

⁹ Constituição Federal do Brasil, art. 169 e Lei Complementar nº 101, de 2000, arts. 16 a 19.

¹⁰ A expressão data-base, para trabalhadores da iniciativa privada, se caracteriza pela data em que uma categoria profissional específica negocia com seu empregador, mediante sindicatos, correções salariais e melhorias nas condições de trabalho.

¹¹ Leis nº 11.766, de 17 de setembro de 2008; nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; e nº 11.890, de 24 e dezembro de 2008.

¹² Termos de Acordo nº 4 a 11 de 2011.

¹³ Classes e padrões definem os degraus que cada servidor precisa passar em seu desenvolvimento funcional até atingir o topo da sua respectiva carreira. A diminuição do número de estágios nessa estrutura reduz o tempo que o servidor demora para chegar até final desse percurso.

¹⁴ Entre elas citam-se a criação de gratificações específicas para servidores lotados em unidades organizacionais vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; ajuste de regras para incorporação à aposentadoria de diversas Gratificações de Desempenho específicas; adequações na sistemática de avaliação de

desempenho de diversas categorias; alteração nas regras de funcionamento das carreiras do serviço exterior brasileiro; correções de erros em tabelas de diferentes categorias; entre outras alterações de menor impacto.

¹⁵ Ver por exemplo: <http://veja.abril.com.br/noticia/educacao greve-dos-professores-atinge-95-das-instituicoes-federais>, acessado em 9/11/2014.

¹⁶ A única diferença foi a inclusão de alguns artigos que tratavam da organização de órgãos vinculados ao Ministério da Defesa e de transformações de Gratificações de Representação da Presidência da República e do Ministério da Defesa. Tais medidas não possuíam qualquer vinculação com a política salarial dos servidores federais, visto que essas gratificações de representação funcionam como encargos de confiança e não como parcelas remuneratórias.

¹⁷ Constituição Federal do Brasil, art. 62.

¹⁸ Houve farta cobertura midiática a respeito do movimento grevista dos servidores públicos do governo federal de 2012, conforme pode ser visto no sítio eletrônico: <http://www.cut.org.br/noticias/negocia-dilma-mais-de-10-mil-servidores-em-greve-marcham-na-esplanada-para-cobra-084d/>, acessado em 12 de outubro de 2014.

¹⁹ Ver, por exemplo, matéria do Estado de São Paulo na internet: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1128519-governo-adia-resposta-a-servidores-em-greve-para-13-de-agosto.shtml>

²⁰ Muito se comentou nos meios de comunicação sobre reajuste linear de 15,8% parcelado em três anos. Essa informação não é totalmente verdadeira. O acordo foi firmado com base na ampliação do gasto na folha de pagamento de até 5% ao ano até 2015. A depender da negociação e da composição remuneratória de cada carreira, o reajuste real foi diferenciado e pode ter sido maior ou menor, visto que algumas parcelas não incidem sobre aposentados e pensionistas. Nesses casos, foi possível dar um reajuste maior para os ativos em desfavor dos inativos.

²¹ Embora o projeto de lei dos docentes tenha sido aprovado sem alterações, alguns pontos de divergência com a categoria levou o governo a editar a Medida Provisória nº 614 no ano seguinte, com alterações pontuais à Lei.

²² Os requisitos para ser promovido ao posto de Professor Titular do Magistério Superior são: possuir título de doutor, ser aprovado em avaliação de desempenho e lograr aprovação de memorial que deverá considerar as atividades de ensino, pesquisa, extensão, gestão acadêmica e produção profissional relevante, ou defesa de tese acadêmica inédita (art. 12, § 3º, inciso IV, alíneas de “a” até “c”).

²³ Algumas gratificações de qualificação ficaram oito anos ou mais sem regulamentação, caso das Carreiras de Ciência e Tecnologia e planos dela derivados (como os do IBGE, INMETRO, INPI, FIOCRUZ entre outros). O governo cumpriu sua parte no acordo, por meio da publicação dos Decretos nº 7.876, de dezembro de 2012, e 7.922, de fevereiro de 2013.

²⁴ A percepção por subsídio se dá mediante parcela única, ou seja, é incompatível com qualquer tipo de remuneração adicional a título de gratificação ou adicional, e está vinculado a cargos organizados em carreira e que exerçam atividades consideradas típicas de Estado, tais como fiscalização, controle, tributação, gestão governamental e formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Outro fator importante do subsídio é que o valor da remuneração é integralmente levado para a aposentadoria, e o acordo firmado alcançou também os servidores inativos.

²⁵ A partir de 2008 passou a ser exigido, por Lei, o nível superior para ingresso no cargo de Policial Rodoviário Federal (Lei nº 11.784, de 2008, que alterou o parágrafo 1º do art. 3º da Lei nº 9.654, de 1998, que criou a Carreira de Policial Rodoviário Federal). Porém, a Lei de criação da Carreira ainda dispunha que o cargo era de nível intermediário (art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.654, de 1998).

²⁶ A regra anterior previa que somente metade dos policiais rodoviários que obtivessem avaliação de desempenho satisfatória seria promovido por mérito. A outra metade seria promovida por antiguidade. Desse modo, mesmo tendo obtido avaliação satisfatória, alguns policiais precisavam aguardar novo período de avaliação para que pudessem ser promovidos. Na nova regra, todos os servidores que obtiverem desempenho mínimo no processo de avaliação podem ser promovidos ao mesmo tempo.

²⁷ O Congresso apresentou um total de 162 emendas, sendo 142 da Câmara dos Deputados e 20 do Senado Federal. Finalizada a tramitação legislativa restaram 51 emendas: 32 da Câmara e 19 do Senado.

²⁸ É importante destacar aqui o papel exercido pelos grupos de interesse junto aos congressistas, em um esforço para conseguir alguma vantagem não obtida junto ao Executivo na mesa de negociação. As emendas repetidas parecem indicar, portanto, uma sinalização dos parlamentares, por meio de emendas individuais, do comprometimento com a demanda particular de determinado grupo, independentemente da probabilidade de que ela pudesse ser aprovada ao final da tramitação, ou acatada pelo chefe do Executivo.

²⁹ No caso do PL nº 4.371, a redação final aprovada na Câmara dos Deputados foi o substitutivo do Relator, que acatou a emenda feita em Plenário. Apenas o PL nº 4.904 retornou à Câmara dos Deputados em razão de modificações ocorridas no Senado.

³⁰ Constituição Federal de 1988, art. 62, § 1º, inciso I, alínea *d*.

³¹ Termos de acordo nº 26 a 32 de 2012.

³² Esses servidores integram o quadro da União e exerciam suas atribuições em territórios federais antes dos respectivos estados do Amapá, Rondônia e Roraima serem criados, e do estado da Guanabara, antigo Distrito Federal, ser extinto.

³³ O Poder Executivo encaminhou ainda para o Congresso Nacional o PL nº 4.921, que trata do reajuste para as polícias militar e civil e para o corpo de bombeiros do Distrito Federal. Isso porque é atribuição da União organizar e manter esses grupos. Assim, as folhas de pagamento desse conjunto de servidores e militares são custeadas com recursos do Tesouro Nacional, por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF. Portanto, embora essas categorias se insiram na governabilidade do Distrito Federal e negociem seus acordos com o Governo do DF, há certo envolvimento da União nesse processo. Como essas categorias negociam suas condições de trabalho diretamente com o governo do Distrito Federal, que, estando de acordo, submete as propostas para apreciação junto ao Ministério do Planejamento, a situação desses servidores e militares não serão tratados nesse artigo.

³⁴ O PLN nº 55, de 2012, alterava o artigo 76 da LDO-2012, para estender até 31 de dezembro de 2012 o prazo original de 31 de agosto de 2012.

³⁵ Termo de Acordo nº 32, de 2012.

³⁶ Art. 3º Ressalvam-se do disposto no § 2º do art. 74 da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, as leis relativas a reajuste de remuneração ou alteração de estruturas de carreiras dos cargos e carreiras a que se refere o § 11 do art. 76 da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012.

Parágrafo único. As leis ressalvadas nos termos do **caput** deste artigo terão eficácia financeira a partir de 1º de janeiro de 2013, quando outra data não estiver estabelecida em suas disposições, tabelas ou anexos, respeitados os limites orçamentários do anexo específico previsto no art. 76 da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012.

³⁷ O § 2º do art. 74 da LDO-2013 prevê que “Os projetos de lei ou medidas provisórias previstos neste artigo, e as leis deles decorrentes, não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros anteriores à entrada em vigor ou à plena eficácia.” Com o art. 3º da Lei nº 12.795, de 2013, excepcionou-se a regra da irretroatividade dos reajustes à data anterior à entrada em vigor da proposição, de modo a permitir que os reajustes previstos no PL nº 4.904, de 2012, convertido na Lei nº 12.808, de 2013, pudessem ser anteriores a maio de 2013.

³⁸ Termo de acordo nº 1, de 2003.

³⁹ O PL nº 6.245, de 2013 trouxe ainda algumas alterações no que diz respeito a exames médicos periódicos dos servidores federais e possibilidade de delegação de competências de atos administrativos e disciplinares relativos a servidores e militares que integram o Quadro em Extinção do Ex-Território Federal de Rondônia. Essas matérias não foram objeto de negociação com os servidores, visto que estão no âmbito estritamente administrativo do governo federal.

⁴⁰ Integram o grupo conhecido como ciclo de gestão as carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analistas de Planejamento e Orçamento, Analistas de Finanças e Controle e carreiras de pesquisadores do IPEA.

⁴¹ Portaria/MP nº 523, de 28 de julho de 1989.

⁴² Constituição Federal, art., art. 9, § 8º:

“§ 8º A remuneração dos servidores públicos **organizados em carreira** poderá ser fixada nos termos do § 4º.” (grifos do autor)

“§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.”

⁴³ Termos de acordo nº 3 a 5 de 2013.

⁴⁴ PLN nº 2, de 2013, art. 75, § 1º.

⁴⁵ Lei nº 12.919, de 2013 – LDO-2014, art. 80, § 1º.

⁴⁶ Constituição Federal de 1988, art. 61, § 1º, alínea “a”.

⁴⁷ Algumas dessas matérias diziam respeito ao quantitativo máximo de servidores que poderiam gozar de licença remunerada para desempenho de mandato sindical, criação de cargos comissionados para o Ministério da Cultura e acesso a graduações superiores de militares oriundos do Quadro de Taifeiros da Aeronáutica.

5. Referências bibliográficas

ALCANTARA, Marco Aurélio de Souza. A Negociação Coletiva no Setor Público e o Desenvolvimento de Competências para o Diálogo. In *Negociação coletiva no serviço público: democratizando as relações de trabalho*. Hartman, 2012.

ALMEIDA, Acir. O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do Executivo. In IPEA. *Estado, instituições e democracia: república*. (Série Eixos estratégicos do desenvolvimento brasileiro – Livro 9) IPEA, Brasília: IPEA, 2010.

BIRKLAND, Thomas. A. *An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making*. New York, M. E. Sharpe, 2001.

FERREIRA, Duvanier Paiva; EL BAYEH, Maria Gabriela Gannuy; e SILVA, Marcela Tapajós. A Negociação Coletiva no Setor Público e o Desenvolvimento de Competências para o Diálogo. In *Negociação coletiva no serviço público: democratizando as relações de trabalho*. Hartman, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina. Um Estado para aparelhar. *Revista Insight Inteligência*. Ano XV, 3º trimestre, 09/2012.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2. Ed. New York: Longman, 1995.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A literatura Norte-americana Recente. *BIB: Boletim de Informativo Bibliográfico da ANPOCS*, Rio de Janeiro, nº 37, 1º semestre 1994.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina - *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

LOWI, Theodore J. *Distribuição, regulação, redistribuição*, 1966 (mimeo).

Antonio Augusto Ignacio Amaral é Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Ocupa o cargo Especialista em Políticas e Gestão Governamental e é Diretor de Modelos Organizacionais e Força de Trabalho das Setores de Infraestrutura e de Articulação Governamental da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. E-mail: aaigamaral@gmail.com.