

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Negociação entre Estado e Sindicatos:

Instrumentos de negociação coletiva de trabalho no Governo do Distrito Federal

Michel Adriano Szurkalo

Brasília – DF

2013

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Negociação entre Estado e Sindicatos:

Instrumentos de negociação coletiva de trabalho no Governo do Distrito Federal

Michel Adriano Szurkalo

Monografia apresentada à Coordenação de Especialização da Escola Nacional de Administração Pública/ENAP como parte do requisito para obtenção do Título de Especialista.

Orientador: Prof. Ms. Amarildo Baesso

Brasília – DF

2013

DEDICATÓRIA

À minha amada Companheira e Esposa Élide, por seu apoio incondicional,
ao meu amado Filho Gabriel, cujo sorriso fortalece meu
ânimo e engrandece minha Alma e à minha Mãe Yara
que ensinou que a jornada a mil quilômetros de distância
é pequena quando a boa fé na luta é convicção.

LISTA DE SIGLAS

ADASA – Agência Reguladora de Água, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal

BRB – Banco de Brasília

CAESB – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal

CEASA - Centrais de Abastecimento do Distrito Federal

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal

DER – Departamento de Estradas de Rodagens do Distrito Federal

DETRAN – Departamento de Trânsito do Distrito Federal

DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

GDF – Governo do Distrito Federal

IBRAM – Instituto Brasília Ambiental

METRÔ – Companhia do Metropolitano do Distrito Federal

NOB/RH/SUS – Normas Operacionais Básicas de Recursos Humanos do Sistema Único de Saúde

NOVACAP - Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil

RJU – Regime Jurídico Único (Lei 8112/1990)

RJU/DF – Regime Jurídico Único do Distrito Federal (Lei Complementar 840/2011)

SAB – Sociedade de Abastecimento de Brasília

SEAP - Secretaria de Estado de Administração Pública

SLU – Serviço de Limpeza Urbana

SURET – Subsecretaria de Relações do Trabalho

TERRACAP – Companhia Imobiliária do Distrito Federal

TCB - Transportes Coletivos de Brasília

RESUMO EXECUTIVO

O presente trabalho tem por objetivo analisar, à luz da convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) 151, os instrumentos de negociação coletiva de trabalho entre o Governo do Distrito Federal e os sindicatos de servidores públicos.

Para tanto, o referencial teórico foi organizado em 4 tópicos: o primeiro é o conceito de *inputs* e *outputs* para se compreender melhor como ingressam as demandas - *inputs* de políticas públicas – *outputs* ao Estado. Em seguida, é explicitado o conceito de *agent* e *principal*, para esclarecer como os sindicatos de servidores públicos constituem-se num grupo de pressão corporativa relevante para a gestão pública.

No segundo capítulo é apresentado um breve histórico da consolidação do modelo sindical brasileiro, qual a sua pauta e de que maneira ela orienta a ação sindical na busca por influenciar as tomadas de decisão do Estado.

O terceiro capítulo aborda a importância estratégica do Estado em dialogar com as pressões constituídas pelo movimento sindical no setor público, bem como a relevância dos servidores públicos, por meio de gestão participativa, com o instrumento da negociação coletiva para construir a governabilidade.

No quarto capítulo são abordados os dispositivos legais para a constituição de espaço de negociação coletiva entre sindicato e governo, considerando que o reconhecimento do diálogo com os sindicatos no setor público depende do Estado se apropriar e aprofundar os mecanismos legais de negociação. Para tanto, são apresentados os instrumentos legais internacionais e nacionais, bem como os infra legais do Distrito Federal.

Esta pesquisa foi realizada procurando apresentar a teoria e o que é praticado no GDF, no período de 2011-2013, no governo Agnelo Queiroz, responsável por instituir o Dialoga-DF, que acolhe as demandas dos servidores públicos, por meio de um sistema de negociação permanente, que procura praticar o que postula a convenção OIT 151. Para tanto, a vivência do pesquisador foi importante para acesso à dinâmica do processo

negocial no GDF. Para complementar tal experiência, foram feitas entrevistas semiestruturadas com as representações sindicais que participam de diversas mesas de negociação.

Por fim, são apresentados alguns limites e avanços na negociação coletiva no GDF, perante a cultura organizacional corporativa tradicional nos serviços públicos, mas que vem mudando à medida que o Estado aperfeiçoa a gestão pública em busca da eficiência e de melhores serviços públicos oferecidos à população.

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	9
2 - REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1 - Políticas Públicas: causa e consequência.....	11
2.2 - Sindicatos no Brasil: a serviço de quem?.....	13
2.3 - Gestão Pública Democrática: Negociações coletivas no setor público.....	22
2.4 - Instrumentos legais de negociação coletiva no setor público	25
3 – ANÁLISE DO OBJETO	33
3.1 – Metodologia	33
3.2 – Exposição e interpretação dos dados.....	38
4 - CONCLUSÃO	46
5 - BIBLIOGRAFIA	50
6 - ANEXO	53
Anexo A – Questionários ao dirigente governamental	53
Anexo B - Questionário às lideranças sindicais	54
7 - APÊNDICE.....	55
Apêndice A - Questionário às lideranças sindicais	55
Apêndice B - Questionário às lideranças sindicais	58

“[...] Estas regras consistem numa relação constantemente estabelecida. Entre um corpo movido e outro corpo movido, é segundo as relações de massa e da velocidade que todos os movimento são recebidos, aumentados, diminuídos, perdidos, cada diversidade é uniformidade, cada mudança é constância [...]”

(Montesquieu)

1 - INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo evidenciar o nível de amadurecimento do Poder Executivo do Distrito Federal para tratar das demandas trabalhistas oriundas de um conjunto de entidades organizadas de servidores públicos

Essa relação encontra-se em contínua interação e amadurecimento, uma vez que os sindicatos tiveram seus arcabouços jurídico-legais instituídos por meio de uma concepção de dependência em relação ao Estado. Ao longo do século XX, a interação entre sindicatos e Estado foi se alterando, rumo a formas de atender melhor as demandas dos trabalhadores.

Todavia, a relação entre o Estado e os servidores é de interdependência, pois, se, por um lado, os servidores são hábeis conhecedores da gestão pública, por outro, o dirigente tem a legitimidade do voto para tomar as decisões. Como essa relação pode ser equilibrada de maneira a garantir o bom funcionamento do governo? Certamente as ferramentas de negociação apoiam esta construção para garantir a governabilidade e os serviços públicos à população.

A relação entre sindicato e Estado possui parâmetros legais que orientam uma cultura sindical e o Estado, por sua vez, pode atuar buscando aperfeiçoar os mecanismos para uma gestão contínua.

Ademais, ao analisarmos os sindicatos no Brasil, observamos uma forte característica corporativista, com agenda e temas altamente focados nas necessidades específicas da categoria, nas necessidades endógenas de ação como força motriz da ação sindical. Entretanto, uma pauta mais ampla deve envolver uma percepção macro das necessidades dos trabalhadores, observando fatores exógenos como a economia, a política e a construção de um mundo mais justo e igualitário, ao longo do tempo, de maneira quase inevitável em uma nova forma de se fazer sindicalismo.

Por outro lado, um sindicalismo com uma visão mais exógena e macro, no setor público, tem como pauta, também, a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, uma vez que também são cidadãos e hábeis conhecedores da máquina pública e dos serviços públicos.

O Estado, contudo, pouco se alterou em estratégias mais participativas, inclusivas e de diálogo com os trabalhadores, principalmente ao analisarmos as possibilidades de ação sindical no setor público.

Por sua vez, o sindicalismo no setor público vive um longo período de institucionalização de suas lutas. A Constituição Federal de 1988 oportunizou avanços na organização sindical para servidores públicos. Mas como o Estado, em seu tempo, vem avançando nesta pauta? Para tanto, uma série de dispositivos legais nacionais e internacionais foram considerados, visando garantir a fruição e a efetividade do direito à ação sindical no setor público.

A ação sindical é orientada por três eixos conceituais: organização, negociação e greve. Todavia, ainda observamos a necessidade de se avançar nestes pontos, pois dois eixos são minimamente atendidos pelo arcabouço legal, a organização sindical e a greve, mas a negociação coletiva não está prevista. Isso coloca ao Estado um grande desafio: avançar nos dois primeiros eixos conceituais sindicais e ter instrumentos que garantam a negociação coletiva no setor público.

Esta pesquisa aborda a experiência do governo do Distrito Federal no tema negociação, perpassando pelos temas organização sindical e greve, observando que a negociação faz parte de uma estratégia de avanço na democratização do Estado brasileiro e na sua capacidade de gerir – e superar – conflitos nas relações de trabalho com o servidor público.

Para a construção desta pesquisa, optou-se por uma análise descritiva dos processos negociais e da percepção dos atores envolvidos, no âmbito do governo do Distrito Federal, com corte temporal de janeiro de 2011 a junho de 2013, período em que o GDF iniciou a instituição de processos de negociação coletiva, à luz da convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 151.

2 - REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 - Políticas Públicas: causa e consequência

Para a análise da ação do Estado frente aos diversos problemas que ele enfrenta, também denominada de políticas públicas, será utilizado o modelo de análise de políticas pública denominado de teoria sistêmica.

A teoria sistêmica ou o modelo sistêmico orienta-se por forças políticas que afetam o sistema político a partir do meio ambiente, ou seja, “[...] as forças geradas no meio ambiente e que afetam o sistema político são consideradas *inputs*, ou entradas [...]” (DYE, 2005, p.125) ou, em outras palavras, o conjunto de demandas ou apoios é apresentada pelo meio externo, dentro da fronteira política.

O Estado age (ou não) para encaminhar aquelas determinadas demandas ou apoios incluindo-os no sistema político. Assevera Dye (2005, p.125): “[...] O *meio ambiente* é qualquer condição ou circunstancia definida como externa às fronteiras do sistema político. O *sistema político* é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados, que exerce as funções oficiais de alocar valores à sociedade [...]”.

As demandas e apoios são conflitantes entre si ou com as prioridades e, por isso, o sistema político procura absorver essas demandas. Para tanto, o sistema (o Poder Executivo, nesta pesquisa) faz acordos, buscando promover o *output*, decisões ou ações, as políticas públicas. Neste sentido, entende-se que: “[...] *outputs*, ou saídas, do sistema político são as alocações oficiais de valores no sistema; essas alocações, por sua vez, constituem a *política pública* [...]”(DYE, 2005, p.125).

As políticas públicas (*outputs*) podem ocasionar uma nova dinâmica ao sistema político, mas é possível controlar o ambiente para assegurar a manutenção do sistema. Para tanto, é necessário, de acordo com Dye (2005, p. 125): “[...] (1) produção de *outputs* razoavelmente satisfatórios; (2) sujeição as suas próprias e profundas vinculações internas; (3) uso, ou ameaça de uso da força.”

Ademais, as políticas públicas são resultantes de um dinâmico jogo de interesses simultâneos, de distintos grupos de pressão. Os grupos de pressão, ou os sindicatos, no caso, constroem suas estratégias em busca de soluções concomitantes por parte do Estado. Muitas vezes não é visível a estratégia dominante que induz a demanda

apresentada ao Estado, mas, certamente, o Estado avalia de que maneira equilibrará este jogo no interior do sistema político, considerando que a demanda apresentada é a melhor estratégia construída pelo demandante ou apoiador.

O Estado procura manter o equilíbrio simultâneo entre os atores e seus interesses. Neste sentido, busca o equilíbrio de Nash, que, segundo Fianni (2006, p. 94), é “[...] quando *cada* estratégia é a melhor resposta possível às estratégias dos demais jogadores, e isso é verdade para todos os jogadores [...]” inclusive aos dirigentes do Estado.

Ao analisarmos os demandantes de dentro do Estado, devemos lembrar que há um jogo de posições e decisões em construção para cada demanda ou política pública, concomitantemente à ação dos grupos externos ou, por vezes, pressionados por eles. Por isso, no processo do sistema político, é importante lembrar que:

“[...] tomar posição é alinhar-se num modo de jogar coerente com o propósito perseguido. Portanto, os atores participantes do jogo social *se alinham* em posições de cooperação ou conflito entre eles, combinadas com atitudes de indiferença, e isso depende do grau de conflito ou concordância de seus objetivos. Essas *posições* são assumidas em relação aos problemas, jogadas ou operações pertinentes aos problemas e aos atores que declaramos primeiros e promovem os segundos.” (MATUS; 2005, p. 373)

Há uma dinâmica de pressão e um jogo dentro e fora do estado que influenciam suas decisões quando o tema é a relação entre Estado e servidor público ou burocratas, as demandas e as maneiras de se compreender os jogos de interesse ganha outra conotação, pois a forma de organizar o governo interfere no resultado do serviço prestado à população. Por isso, “[...] para que o governo tenha um desempenho satisfatório, a burocracia precisa ser efetivamente supervisionada pelos políticos eleitos, que por sua vez, devem prestar contas aos cidadãos [...]” (PRZEWORSKI; 1998: 40).

A complexa relação entre o Estado e os servidores ou burocratas é interdependente. Para compreender melhor essa relação, serão utilizados os conceitos de *principal* e *agents*. Segundo Przeworski:

“Os *agents* dispõem de certas informações que os *principals* não observam diretamente: os *agents* sabem o que os motivam, têm conhecimento privilegiado sobre suas capacidades, e podem ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver. Executam inclusive algumas ações que, pelo menos em parte, são feitas sem o conhecimento do *principal*.” (PRZEWORSKI, 1998, p. 45)

Em outras palavras, quem está na máquina pública (*agents* ou burocratas) acumula, com o tempo, um conjunto de conhecimentos e conhece as limitações que os

atores políticos com mandato eletivo (*principals* ou dirigentes) possuem. Por sua vez, os dirigentes necessitam manter sua agenda construída *a priori* e assegurar que o burocrata execute suas decisões. Por isso, o desafio ao *principal* é:

“(...) como induzir o *agent* a agir em seu interesse (...), respeitando ao mesmo tempo a restrição à participação – isto é, oferecendo ao *agent* a renda (ou benefício) da próxima melhor oportunidade -, e a restrição de “compatibilidade do incentivo”, isto é, permitindo ao *agent* que atue também em nome de seus próprios interesses. Você tem de pagar (...) o suficiente para que ele queira que você volte e tem também que encontrar um meio de fazer com que ele saiba que você só voltará se ele tiver feito um bom serviço” (PRZEWORSKI; 1998: 45)

Esta interdependência entre as partes *principal* e *agents* influencia o desempenho dos governos. Para garantir um bom desempenho, ambas as partes devem ter claras suas pautas e quais são as margens para um bom acordo. Do contrário, o desempenho do governo estará em risco. Neste sentido, a relação entre agente e principal, embora possa envolver temas de ordem financeiro-orçamentária, é, sem dúvida, política. A governabilidade está em jogo.

Nesta pesquisa, busca-se mostrar as concepções e o perfil dos demandantes, os sindicatos (*agents*), bem como os instrumentos do sistema político para viabilizar a negociação de pautas por parte do governo (*principal*). Tais medidas podem preservar o equilíbrio de forças e amenizar conflitos, visando à manutenção dos serviços prestados à sociedade e o desempenho do Estado.

2.2 - Sindicatos no Brasil: a serviço de quem?

Ao analisarmos os modelos de sindicalismo no Brasil, observamos que, ao longo do tempo, o sindicalismo foi ajustado conforme mudanças conjunturais de ordem econômica, social e política, evidenciando sua capacidade de concertação ao longo do tempo, bem com sua relevância histórica.

Ao abordar mudanças conjunturais, há que se mencionar, sinteticamente, que o século XX no Brasil foi definidor de distintos modelos de Estado. Alternando período de ditadura com períodos democráticos, avançamos no sentido de garantir mais cidadania, com a conquista de direitos sociais e políticos, bem como houve a mudança de um modelo de desenvolvimento rural para um modelo urbano/industrial. Ou seja, este contexto influenciou muitas decisões da ação do Estado ante a organização da sociedade para o enfrentamento de problemas e de poucos recursos.

Diante deste contexto, ao debater a história do sindicalismo no Brasil, nota-se que são elaborados dois modelos de sindicato¹: o sindicato oficial e o novo sindicalismo². Ambos orientam a ação sindical das entidades sindicais representantes de servidores públicos no Distrito Federal.

Estas duas maneiras de fazer sindicalismo se misturam e orientam o debate de organização sindical no Brasil atualmente. Todavia, esta organização sindical foi construída ao longo século XX. Esse processo de construção pode ser dividido em dois momentos: o primeiro de organização sindical pelo Estado, entre os anos 30 e 45, e o segundo orientado pelo movimento sindical “independente e autêntico” nos anos 70. A articulação de modelos ocorre nos anos 80 com a promulgação da Constituição da República.

O primeiro modelo, o sindicato de Estado, surgiu como uma ação estatal visando dar um sentido institucional e organizativo à estrutura sindical ainda ausente no Brasil. Por razões conjunturais, este modelo de representação de trabalhadores foi rotulado de corporativista³, um conceito que evidencia o controle da organização dos trabalhadores pelo empregador.

O sindicato oficial, segundo Almeida:

“(...) independentemente dos limites que lhes impunha o texto legal (...) foram um instrumento de controle legal sobre as camadas de trabalhadores ou veículos de expressão de seus interesses reais, em função das condições políticas gerais, que ampliavam ou reduziam o espaço aberto à participação dos subalternos, e em função da natureza das lideranças que assumiram a direção daquelas entidades de classe e lhes garantiram funcionamento continuado (...)” (ALMEIDA, 1978, *apud BOITO Jr.* 1991: 15).

Nesta reflexão, é apresentada a amplitude política da ação sindical e delega-se ao perfil da diretoria da entidade sindical a responsabilidade pela ação sindical,

¹ O sindicalismo no Brasil começa antes da década de 30, de modo livre e autônomo, no esteio de uma formação industrial residual em algumas capitais brasileiras, com a participação de trabalhadores oriundos de vivências político sindicais na Europa, particularmente na Itália. O governo Vargas adotou a estratégia de organizar o estado brasileiro, por meio de um modelo de desenvolvimento focado na industrialização com trabalhadores oriundos de imigrações, “negros libertos” e migrantes.

² Embora tenha outras abordagens para análise sindical, neste material abordaremos os dois modelos mais recorrentes na literatura acerca do sindicalismo no Brasil.

³ Boito Jr (1991) elenca, em sua tese, diversos autores que apresentam o conceito de corporativismo como característica do sindicato de Estado, todavia, ele defende que este é um conceito amplo que serve tanto para limitar quanto ampliar a ação sindical. No presente trabalho será considerado como uma característica inerente à prática sindical brasileira.

independentemente da conjuntura e do nível de organização, ou seja, apenas a diretoria, sendo pelega ou progressista, pode mudar os rumos da entidade, mesmo com uma estrutura sindical organizada com regras que as vinculam ao Estado.⁴

Por um lado, o perfil da diretoria não é o principal ponto a ser considerado acerca da estrutura sindical neste modelo, haja vista que a vinculação com o Estado é um elemento relevante na ação sindical. Sob outro ponto de vista, o atrelamento do aparelho do sindicato oficial ao aparelho burocrático do Estado é um aspecto central na análise do modelo de sindicato oficial no Brasil. O sindicato é parte do Estado e, por isso, qualquer ação ou organização do sindicato se sujeita ao aval de um órgão Estatal.

O que está em jogo neste modelo é a capacidade de ação do sindicato e sua representatividade. A ação reivindicativa de condições de trabalho e salários dependia da concessão da carta sindical pelo Estado, ou seja, o Estado outorga:

*“[...] a representatividade e o poder de negociação ao sindicato oficial, através do seu reconhecimento como organismo que representa determinado segmento de trabalhadores. Trata-se daquilo que Azis Simão denominou da *investidura sindical* (...)” (BOITO JR, 1991: 27. *itálico no original*).*

O instrumento investidura sindical, ou a outorga, pelo Estado, do poder de representação dos trabalhadores é essencial para se compreender o modelo de sindicato oficial instituído a partir de 1931 no Brasil. O poder de legitimação da representação sindical está com o Estado. Sem a investidura não há reconhecimento do sindicato.

Por si só este ponto central, a outorga, não evidencia a amplitude do atrelamento entre sindicato e Estado. Para tanto, de acordo com Boito Jr. (1991), é importante considerarmos outros dois aspectos vinculados à investidura: a unicidade sindical e as contribuições sindicais por força da lei.

A unicidade sindical é a obrigatoriedade de se ter um único sindicato numa determinada circunscrição territorial como, por exemplo, um sindicato de bancários em Osasco. Esta característica restringe a disputa e a autonomia sindical ou, em outras palavras: “A unicidade sindical facilita o controle do sindicato oficial [...]” (RODRIGUES, 1983, p. 8)

⁴ Todavia, o autor oferece uma ponderação que é a chave para compreender a ação sindical no sindicato oficial, ele assevera que independente do perfil da diretoria da entidade, a ação sindical inclui enfrentar alguns percalços, entre eles as debilidades organizativas (da entidade sindical). (BOITO JR, 1991, 15)

Ademais, a unicidade sindical ocasiona forte pulverização na representação sindical à medida que prevê também o enquadramento sindical por categorias, uma vez que dificultava a organização sindical por segmento, conforme ocorria antes dos anos 30. Ou seja, os sindicatos deveriam se organizar por categoria de atividade como, por exemplo, quem trabalha no setor químico deve ser organizado por sindicato de trabalhadores químicos.

Outro ponto que envolve a organização sindical, à luz da legislação sindical da época, é o verticalismo, que visava orientar as ações sindicais municipais a entidades estaduais ou interestaduais, por meio de federações e, em caso de tema nacional, deveria ser reportada à confederação. Isso dificultava, segundo Ladosky (2008), a organização horizontal, ou seja, entre categorias similares de municípios distintos, bem como afastava o dirigente sindical da sua base de representação.

O segundo aspecto relacionado com a investidura envolve a sustentação financeira das entidades sindicais, ou as contribuições sindicais por força da lei. No modelo do sindicalismo de estado ocorrem duas maneiras de contribuição compulsória para financiamento dos sindicatos: o imposto sindical, cobrado anualmente de todos os trabalhadores, independentemente de sua filiação; e a taxa assistencial cobrada quando da assinatura da convenção coletiva.

A primeira “contribuição” compulsória ou imposto sindical é repassado pelo governo às entidades sindicais, obrigando o trabalhador a pagar um dia de seu salário ao sindicato, mesmo sem estar associado a esta entidade sindical, e quem faz o repasse ao sindicato do valor pago pelo trabalhador é o Estado.

A segunda, a taxa assistencial, é alvo de mediação do Estado, uma vez que depende da satisfação dos trabalhadores com o resultado do processo de negociação, bem como da intenção do empregador em depositá-la, o que recorrentemente enseja judicialização para o sindicato receber a taxa após assinatura da convenção coletiva.

Os componentes da investidura sindical, unicidade e contribuição compulsória, suprimem:

“[...] a liberdade sindical na medida em que se concedem privilégios – monopólio legal da representação, recursos financeiros – à atividade sindical desenvolvida no interior do sindicato oficial e submetida às normas de funcionamento desse aparelho sindical.” (BOITO JR, 1991: 38)

A estrutura do sindicato oficial cria uma integração com o Estado e um afastamento dos trabalhadores. O controle da entidade sindical, sua representação e suas finanças dependem do Estado, ocasionando problemas como a permanência de diretorias sindicais desidiosas, dificultando a sua substituição.⁵

Outro aspecto é o poder de interferência no sindicato por parte do Estado, que poderia cassar a direção do sindicato conforme o contexto político. Em outras palavras, o atrelamento do sindicato ao Estado pode ocasionar uma desorganização na entidade sindical⁶, independentemente da vontade de seus representados.

A ação do sindicato de Estado ou corporativo é vista como negativa, todavia sua ação não foi necessariamente para frear “[...] as lutas, ou por sua natureza, [...] permitir o avanço das lutas dos trabalhadores, mas que há em seu bojo ambas as possibilidades, contraditoriamente [...]” (LADOSKY, 2009: p. 3).⁷

O modelo sindical corporativo que, por exemplo, proporcionou a criação do arcabouço jurídico sindical, um avanço para a organização dos trabalhadores brasileiros, também trouxe uma forte restrição da ação sindical para um determinado tipo de trabalhador, o servidor público, que era proibido de se sindicalizar.

A liberdade sindical não era parte da liberdade da qual usufruía o servidor público. Tal liberdade servia aos trabalhadores contratados sob a Consolidação das Leis do Trabalho - Decreto-Lei nº 5.452/43. Os servidores públicos podiam se organizar em associações, sem a finalidade sindical. As associações limitavam-se a ofertar aos seus associados medidas recreativas e assistenciais. Esta era, portanto, a síntese da possibilidade de liberdade de organização coletiva aos servidores públicos.

⁵ A ação do dirigente sindical alinhado com as políticas postuladas pelo Ministério do Trabalho é alvo de críticas em diversas obras que analisam o legado do sindicato oficial, o termo usado é sindicalismo pelego ou o peleguismo, no decorrer dos anos o termo se popularizou por caracterizar, pejorativamente, o sindicato não combativo e pró-empregador (BOITO Jr, 1991; RODRIGUES, 2002). O pelego é uma pele de carneiro usada na cavalaria, entre a cela e o animal, de maneira a amortecer o impacto.

⁶ A desorganização dos trabalhadores, como função do sindicato de Estado é foco da obra: “O sindicalismo de Estado no Brasil” de Boito Jr (1991) utilizada nesta pesquisa.

⁷ Há distintas análises sobre o modelo de organização sindical criada na década de 30 no Brasil, neste sentido Ladosky (2009) apresenta uma reflexão pertinente acerca da ação sindical paradoxal no modelo corporativo. O presente material não objetiva assumir uma premissa de desconstruir o modelo a partir de suas insuficiências, mas apresentar suas críticas e as razões pelas quais surgiu um segundo modelo, o novo sindicalismo ou o sindicalismo autêntico. Assim será possível delinear as concepções dos atores que negociam com o Estado e as premissas que orientam a ação sindical no setor público, presentes na literatura sobre o tema.

Aos trabalhadores celetistas, o sindicato oficial apresentou uma série de restrições à ação sindical, como, por exemplo, a dependência da representação sindical perante o Estado. Estas limitações ocasionaram o questionamento da capacidade sindical em apresentar melhorias aos trabalhadores. Muitos trabalhadores viam o sindicato em sua forma pejorativa, sem a sua capacidade combativa.

Uma alternativa ao modelo sindical corporativista, debatida desde os anos 30, torna-se cada vez mais importante e iminente. Os trabalhadores exigem um sindicato “autêntico” que lute por seus interesses de maneira autônoma e independente, o que não significa necessariamente o fim absoluto da estrutura sindical, pois,

“[...]a estrutura sindical é um “espaço de relações” estruturado que “condiciona” a ação dos sujeitos da mesma forma que é mutável pela prática dos mesmos[...] Mais importante do que discutir a “adequação” ou “superação” do sindicalismo corporativista, é perceber quais relações são estabelecidas nas ações concretas dos sindicalistas e militantes que alteram qualitativamente o movimento sindical, em que concomitantemente se articulam “continuidade” e “transformação” da estrutura vigente” (Ladosky, 1995 apud LADOSKY, 2009: 1)

Neste sentido, o processo de construção do novo sindicalismo envolveu avançar em alguns pontos que limitavam a ação sindical, como, por exemplo, a dependência do financiamento orientado pela contribuição compulsória. Contudo, significou a manutenção de alguns aspectos que são o *ethos* da ação sindical como a ação com o viés corporativo, considerando a categoria, profissão ou carreira da qual o dirigente sindical é oriundo.

Ou seja, se, por um lado, a estrutura sindical não é um impedimento à ação sindical mais combativa, também não favorece um avanço desse tipo de ação.

Este embate sobre a ação sindical, mais combativa, livre e autônoma, reverteu-se em um movimento de mudança, por parte dos dirigentes sindicais que ingressaram por meio do sindicato oficial à luta pelos trabalhadores e por parte de oposições sindicais que contestavam o modelo de sindicalismo praticado no Brasil.

Diante das fragilidades da ação sindical, devido ao atrelamento e às insuficiências do modelo corporativo, como, por exemplo, a falta de unidade das representações sindicais por sua pulverização territorial. Os movimentos da criação da unidade dos sindicatos para fortalecer o enfrentamento à legislação trabalhista e suas fragilizações aos trabalhadores cresce, bem como a bandeira da autonomia sindical. Muitas entidades sindicais paralelas começam a se constituir.

A luta sindical começa a desenhar novos rumos:

“[...] A trajetória grevista ascendente e o crescimento do nível de mobilização alcançado pelo sindicalismo entre 1955 e 1964 explicam-se em grande parte pelas organizações paralelas ao sindicalismo oficial. Organizações paralelas de base (como as comissões sindicais por empresa), intersindicais (como os pactos e as comissões regionais), ou de cúpula (como a CGT) que representam a tentativa de criar canais de mobilização para além dos limites da estrutura sindical montada pelo Estado. (...) Ir além de alguns aspectos dos limites da estrutura sindical oficial não significa opor-se integralmente a ela. O controle do Ministério do Trabalho sobre os sindicatos e as restrições dos direitos de Greve foram condenados. Já a unicidade sindical, o monopólio da representação, e o poder de tributação decorrente desse monopólio (o imposto sindical) eram não só aceitos como em muitos casos defendidos” (MATTOS, 2003: 45).

A ambiguidade da defesa de parte de um modelo, o corporativista, com a inclusão de autonomia e liberdade sindical são comumente identificadas na literatura sobre o tema, como no seguinte excerto:

“[...] o fato de a oposição ao corporativismo ter nascido no interior do próprio sistema, encharcou de ambiguidade as estratégias de reforma da organização sindical. Mesmo as lideranças mais consistentemente renovadoras tinham como horizonte a estrutura corporativista da qual se formaram [...]” (ALMEIDA, 1996: 23)

No processo de construção do sindicalismo, observamos que houve um movimento que influenciou o Brasil: a participação democrática dos movimentos sociais. A participação de movimentos independentes e autônomos proporcionou uma reação contrária de setores conservadores brasileiros, que apoiaram o golpe militar.

Para o período pré-64, Nogueira pondera

“[...] os sindicatos no processo de democratização buscaram influenciar o Estado a partir de uma posição independente e livre. Ao longo da segunda metade do século XX os sindicatos desenvolvem ampla política de participação e de negociação social, econômica e política[...]. No Brasil, a participação dos sindicatos em temas mais abrangentes ocorridos no pré-64 foi um dos motivos que desencadeou o golpe militar, fato que mostrava a fragilidade da democracia [...] quando a participação popular e sindical era maior[...]”. (NOGUEIRA 1994: 51-2)

Com esse contexto de mudança na ação do Estado, houve o aumento do controle sobre o movimento sindical polarizando a discussão sobre o papel do movimento sindical. De um lado, o Estado entendia que o sindicalismo deveria agir

dentro das regras instituídas. De outro lado, ao movimento sindical “autêntico” cabia manter sua pauta, a partir de ações com liberdade e independência, por meio de discussões de temas amplos, o que incluía a retomada da democracia, bem como greves e mobilização popular.

Muitas greves e manifestações públicas passam a postular mudanças estruturais no Brasil. As reformas de base foram uma grande bandeira nas lutas dos movimentos sociais - e do movimento sindical - no período de 61-64. A participação sindical é mais política do que corporativa.

No período da ditadura, a prática sindical é vista como algo ruim por parte do Estado e, para os servidores públicos, não era diferente. Para agravar a situação, o governo promulgou a Lei de Segurança Nacional (lei n. 6.620, de 17 de dezembro de 1978), que, em seu artigo 37, previa, *in verbis*: “Cessarem funcionários públicos, coletivamente, no todo, ou em parte, os serviços a seu cargo. Pena prevista detenção, de 8 meses a 1 ano.”

O parágrafo único determinava, *in verbis*: “Incorrerá nas mesmas penas o funcionário público que, direta ou indiretamente, se solidarizar com os atos de cessação ou paralisação do serviço público ou que contribua para a não execução ou retardamento do mesmo.” Ou seja, o servidor público via-se impedido legalmente de praticar quaisquer manifestações públicas contrárias às ações do Estado.

Ainda assim, o movimento sindical não se limitou e, em meados dos anos 70, as ações pela institucionalização de um novo modelo de sindicalismo intensificam-se:

“[...] Desde 1978, as oposições sindicais e o nascente novo sindicalismo tinham em comum a luta pela liberdade e autonomia sindicais. Parte das associações de funcionários públicos [...] integram esse movimento [...]. Em 1983 a CUT é criada de forma independente da legislação sindical, com base nos sindicatos oficiais e outras entidades associativas que tinham convergência nas lutas pelas liberdades democráticas, em especial a luta pela liberdade e autonomia sindicais, e por isto divergiam dos demais sindicatos atrelados à estrutura sindical[...].” (NOGUEIRA, 1996: 62)

A criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT)⁸, em 1983, é um marco na organização de um modelo sindical independente, autônomo e livre, resultante de um esforço do conjunto de lideranças sindicais que entendiam que o sindicalismo brasileiro não deveria ter a vinculação que possui a estrutura sindical.

O novo sindicalismo surge, portanto, com um veio mobilizatório com a inserção de uma pauta política. Os servidores públicos engrossam as fileiras na luta por uma ação sindical mais ampla:

“[...] a transição do associativismo para o sindicalismo dos funcionários e assalariados do Estado se desenvolve predominantemente neste período. A proibição da formação de sindicatos na esfera da administração pública direta e estatutária antes de 1988 não intimidou o movimento que combina a reivindicação do direito de sindicalização com o ascenso das greves no setor público[...]” (NOGUEIRA, 1996: 57)

A Constituição de 1988 proporcionou a legalização do sindicalismo no Estado, proporcionando a expansão das organizações sindicais de servidores públicos. Esta institucionalização não foi feita, ignorando a construção e os atores que participaram da estrutura sindical. Ao contrário, negociou elementos dos dois modelos, corporativo e novo sindicalismo, criando um sistema híbrido⁹.

Assim, pontos estratégicos dos modelos sindicais permaneceram como: a organização sindical (unicidade sindical, a territorialidade não inferior ao município), a contribuição confederativa e a obrigatoriedade do sindicato nas negociações coletivas, embora o reconhecimento dos sindicatos de servidores públicos para firmar acordos tenha sido um avanço.

⁸ Muito embora a CUT tenha sido criada após uma luta história dos trabalhadores, com a participação de uma série de atores e instituições que a legitimou a mesma não foi reconhecida legalmente pelo Estado. Apenas em 31 de março de 2008, com a promulgação da Lei 11.648, a CUT e as demais centrais sindicais puderam iniciar sua legalização.

⁹ (Nogueira, 1996: 67). Rodrigues (1991), Boito (1991) e Nogueira (1990) aponta que a mistura dos modelos, bem como a maneira como ocorre a liberdade sindical coloca-o numa situação de crise. Pois a liberdade plena não há, e os problemas dos modelos persistem. Ladosky (2009) ressalta o problema da inconclusão da reforma sindical.

Nogueira ainda registra uma afirmação preciosa de um dirigente sindical (Jocélio Drumond) frente ao debate entre os dois modelos sindicais e suas consequências aos serviços prestados à população:

“[...] Classista significa que o sindicato não deve ser corporativo, pois, deve defender os interesses de classe e não de sua categoria isoladamente. Essa concepção sindical deve traduzir-se no movimento dos trabalhadores públicos, de modo que cada sindicato do serviço público tenha um projeto de defesa dos interesses da população (Drumond, 1992 apud NOGUEIRA 1996: 86)”

Enfim, o foco da discussão pode ser modelo, mas a questão de fundo e essencial na relação entre o Estado e o servidor, por meio do sindicato, é o serviço público prestado a todos os cidadãos. Como essa relação, com estes condicionantes, pode avançar e os dispositivos legais para isso são abordados a seguir.

2.3 - Gestão Pública Democrática: Negociações coletivas no setor público

Na presente pesquisa, foi elencada uma série de condicionantes e limitadores à prática sindical no setor público, inclusive quanto à negociação coletiva. Para compreendermos a complexidade do tema negociação coletiva no setor público, é necessário entender o desafio do tema à gestão pública e aos sindicatos. Segundo a OIT (2009; III): “[...] O diálogo e a negociação podem e devem ser fatores essenciais na promoção da eficácia, desempenho e equidade na administração pública [...]”

A existência da negociação coletiva é uma maneira de as partes se reconhecerem como iguais, bem como reconhecem que há um conflito a ser resolvido. Por isso, o conceito de negociação envolve o entendimento de que é possível democratizar as relações do trabalho, uma vez que as partes se reconhecem e buscam melhorias nas condições de trabalho e os bons resultados derivados dessa melhoria, sob a premissa da boa fé.

No setor público, esse parece ser um paradoxo, pois o Estado é o empregador do servidor e, portanto, é natural que se tenha conflito, uma vez que essa relação ocorre por meio da subordinação entre quem está dirigindo e decidindo e quem está executando a política. O conflito é inerente às relações de subordinação, mas envolve um pacto e um contrato de bem viver entre as partes, buscando a civilidade na relação social e do trabalho. Não significa que o trabalhador não é explorado, ao contrário, a

exploração ganha uma conotação distinta ao abordamos o papel do servidor público em relação ao Estado.

O servidor público é responsável pela execução das políticas públicas. Os servidores são cidadãos duplos, pois, ao mesmo tempo em que dependem dos serviços do Estado, executam políticas que evidenciam a existência do Estado. Por isso, ao analisar as relações de trabalho no setor público, observa-se que a cidadania¹⁰ tem um peso importante no trato dos conflitos. Sem o servidor público, o Estado é ausente aos cidadãos.

Ademais, o conflito de interesses dos servidores com o Estado é oriundo de prática de construção de demandas para uso de recursos, muitas vezes escassos, do próprio Estado, ou seja:

“O conflito de interesses surge da contradição na partilha de benefícios e perdas. Expressam-se na posição assumida pelos atores em relação a jogadas ou operações promovidas pelos outros. A rejeição de uma jogada está associada à ameaça de uma perda. O apoio se relaciona com a expectativa de um ganho. Esses ganhos e perdas podem ser relativos a qualquer das componentes do vetor recursos escassos pertinentes a cada tipo de jogo. O conceito de *interesse* define precisamente a *posição* de um ator a respeito das jogadas propostas, com base na avaliação de tais perdas e ganhos[...]” (MATUS, 2005: 384)

Ou seja, pensar em conflitos nas relações do trabalho no setor público, detentor de um grande poder de implementação de recursos, com a execução do servidor público, significa conceber que a disputa por uma pauta salarial ou de benefícios transcende o poder de auferir lucro do patrão. Esta disputa ganha um sentido político mais amplo, de definição de políticas públicas e ação prioritária do Estado.

Os sindicatos de servidores públicos possuem uma capacidade política de pressão que proporciona um protagonismo distinto daqueles que os sindicatos de

¹⁰ Silva (2007) apresenta críticas com relação ao conceito de democratização das relações do trabalho, pois, considera o termo contraditório, Os trabalhadores são explorados e se vêem alienados ainda mais em sua condição a partir da reestruturação produtiva, todavia ele aponta o papel da cidadania como elo para assegurar o sentido participativo da ação democrática nas relações do trabalho. Ela conclui ponderando sobre a necessidade de se rever o papel dos sindicatos atualmente, para tanto, ele reporta as reflexões de ANTUNES, Ricardo (2000) que critica, em síntese, a incapacidade e a cooptação dos sindicatos à luz do modelo empresarial de gestão e suas prática de desmobilização e alienação.

trabalhadores de empresas ou instituições financeiras privadas possuem. Isso, devido a maior acesso à máquina pública e possibilidade de incluir suas demandas na pauta do Poder Executivo, viabilizando o atendimento de suas pautas para os reajustes e benefícios, ou seja, as pautas imediatas.

A representação dos sindicatos de servidores é carregada desta capacidade de fazer ações políticas de cunho cidadão. Todavia, a pauta principal dessa gênese do movimento sindical é a pauta corporativa. A pauta de interesses específicos é um imperativo que limita (mas, não impede) a ação sindical mais ampla, de classe, preocupada com a ampla coletividade.

Apesar da restrição focal e corporativa da pauta, os sindicatos são parte importante de uma gestão de um Estado democrático, capaz de negociar ações com o conjunto de interesses. A participação sindical na interação com o Estado é também:

“[...] chamada de *participação corporativa* e está dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais. Trata-se de uma participação fechada em si, que se objetiva, sobretudo com um propósito particular, em maior ou menor medida excludente: ganham apenas os que pertencem ao grupo ou à associação [...] Sua importância é extraordinária, diretamente proporcional à força, ao relevo e à transparência que os interesses foram adquirindo na dinâmica social” (NOGUEIRA, 2004: 131)

Dessa maneira, a participação dos sindicatos de maneira cidadã, uma vez que defende e busca ampliar os espaços participativos, demanda do Estado aperfeiçoamento de suas estruturas e instrumentos para melhor atendê-los. As práticas democrática e cidadã dos sindicatos proporcionam mudanças nas estruturas do Estado, configurando novos modelos de gestão pública, mais participativa. Dessa forma, a negociação coletiva pode tornar-se um instrumento gerencial estratégico¹¹.

Neste sentido, as negociações coletivas com os sindicatos ganham uma conotação de instrumento democrático e participativo, bem como exigem o

¹¹ Nogueira (2004) pondera sobre os aspectos de uma gestão participativa e seus impactos à luz de uma reforma administrativa, mas, esta direcionada à sociedade civil, com instrumento de participação e inclusão, proporcionando maior apropriação do Estado pelos cidadãos. Quando se afirma que a negociação coletiva com serviço é um instrumento gerencial estratégico é porque o mesmo compõe um conjunto de medidas de participação e incorporação de demandas dos cidadãos, neste caso, sindicatos.

desenvolvimento de novos instrumentos, com a possibilidade de melhor direcionamento das demandas, assegurando, assim, *outputs* adequados à realidade.

2.4 - Instrumentos legais de negociação coletiva no setor público

Nesta parte da pesquisa, são apresentados os dispositivos legais que buscam incorporar a negociação coletiva no setor público, tida como uma maneira de tratar conflitos e assegurar a efetividade de boas condições de trabalho e prestação de serviços públicos.

Inicialmente, são abordados os normativos postulados em âmbito mundial, por meio da Organização Internacional do Trabalho, depois a legislação em vigor no Brasil e no Distrito Federal para os servidores e suas representações sindicais.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU) que trata de temas relacionados ao trabalho. A OIT tem por objetivo promover o acesso para um emprego decente e produtivo e, para tanto, são formuladas e propostas normas internacionais de trabalho (convenções e recomendações). Uma vez que um país-membro, como é o caso do Brasil, ratifica uma normativa da OIT, esta comporá seu ordenamento jurídico, realizando-se as devidas adequações para sua incorporação.

A ação da OIT com foco na garantia de empregos decentes e produtivos é construída à luz do conceito de diálogo social, para promover o entendimento de medidas de melhoria de condições junto aos empregadores e empregados. Este diálogo envolve a reforma sindical e trabalhista, orientadas para o avanço no trato deste tema. Para isso, a negociação coletiva coloca-se como uma estratégia relevante.

A OIT procura fomentar a negociação coletiva no bojo de um conjunto de medidas para promoção do diálogo social. Esta ocorre entre empregador, empregado e Estado, buscando a melhoria das condições do acesso ao trabalho decente, ou seja, não se restringe a negociação coletiva, mas compõe a estratégia do diálogo social.

Assim sendo, as convenções da OIT têm o poder de orientar os distintos atores no avanço do diálogo social. Para este trabalho, serão abordadas as convenções e recomendações relacionadas ao tema negociação coletiva, a saber:

Tipo	Número	Título	Data da ratificação	Promulgação
Convenção	98	Direito de sindicalização e de negociação coletiva	18/11/1952	Decreto n. 33.196, de 29.6.53;
Convenção	151	Direito de Sindicalização e relações de trabalho na administração pública	15/6/2010	Decreto nº 7.944, de 6.3.2013
Convenção	154	Fomento a negociação coletiva	10/07/1992	Decreto n. 1.256, de 29.9.94
Recomendação	159	Sobre os Procedimentos para a Definição das Condições de Emprego no Serviço Público	-	-
Recomendação	163	Sobre a Promoção da Negociação Coletiva	-	-

Fonte: www.oitbrasil.org.br

No quadro acima, podem ser observadas 3 (três) convenções e 2 (duas) recomendações, mas, a partir de uma análise de seus textos, observa-se que as negociações coletivas no setor público estão incluídas apenas em duas convenções e duas recomendações.

A convenção nº 98 prevê o direito de sindicalização e de negociação coletiva, abordando aspectos acerca da garantia do direito à organização sindical, à sindicalização e à negociação coletiva. Serão focados aqui os dispositivos de negociação, conforme o seguinte excerto:

“Art. 4º — Deverão ser tomadas, se necessário for, medidas apropriadas às condições nacionais, para fomentar e promover o pleno desenvolvimento e utilização dos meios de negociação voluntária entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores com o objetivo de regular, por meio de convenções, os termos e condições de emprego.” (OIT)

Contudo, essa convenção, embora garanta um dispositivo importante aos trabalhadores, o da negociação coletiva, exclui o servidor público do seu escopo, conforme artigo 6º: “A presente Convenção não trata da situação dos funcionários

públicos ao serviço do Estado e não deverá ser interpretada, de modo algum, em prejuízo dos seus direitos ou de seus estatutos [...]” (OIT)

Por outro lado, a convenção da OIT nº 154 é mais objetiva em relação ao tema em análise nesta pesquisa, pois versa sobre o fomento à negociação coletiva e define o conceito de negociação coletiva, as atribuições da negociação, a pauta a ser tratada, bem como os atores que participam, conforme artigo 2º, *in verbis*:

“Para efeito da presente Convenção, a expressão ‘negociação coletiva’ compreende todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com fim de:

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

Em adição a isto, esta convenção traz os condicionantes legais e de gestão para garantir a negociação, de acordo com o artigo 5, *in verbis*:

[...] 1. Deverão ser adotadas medidas adequadas às condições nacionais no estímulo à negociação coletiva.

2. As medidas a que se refere o parágrafo 1 deste artigo devem prover que:

- a) a negociação coletiva seja possibilitada a todos os empregadores e a todas as categorias de trabalhadores dos ramos de atividade a que aplique a presente Convenção;
- b) a negociação coletiva seja progressivamente estendida a todas as matérias a que se referem os anexos a, b e c do artigo 2 da presente Convenção;
- c) seja estimulado o estabelecimento de normas de procedimentos acordadas entre as organizações de empregadores e as organizações de trabalhadores;
- d) a negociação coletiva não seja impedida devido à inexistência ou ao caráter impróprio de tais normas;
- e) os órgãos e procedimentos de resolução dos conflitos trabalhistas sejam concedidos de tal maneira que possam contribuir para o estímulo à negociação coletiva.” (OIT)

Já nos artigos 7º e 8º ela busca prevenir o mau uso da convenção e assegurar a existência de mecanismos de negociação, conforme a seguir, *in verbis*:

“Art. 7 - As medidas adotadas pelas autoridades públicas para estimular o desenvolvimento da negociação coletiva deverão ser objeto de consultas prévias e, quando possível, de acordos entre as autoridades públicas e as organizações patronais e as de trabalhadores.

Art. 8 — As medidas previstas com o fito de estimular a negociação coletiva não deverão ser concebidas ou aplicadas de modo a obstruir a liberdade de negociação coletiva.”

A convenção nº 154 é complementada pela recomendação nº 163 e postula maneiras de promover a negociação coletiva. Para tanto, o reconhecimento da organização sindical e a formação de pessoas para as negociações são essenciais. A convenção e a recomendação abordam a importância da negociação coletiva, mas o decreto nº 1.256, de 29 de setembro de 1994, promulga somente a convenção nº 154.

A convenção nº 154 é importante, mas genérica em relação ao foco de interpretação e, por isso, não se viu muitas mudanças em relação à negociação no setor público. Uma convenção anteriormente aprovada na OIT traz os elementos que vinculam o setor público, a nº 151.

A convenção nº 151 versa sobre Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública, postula mecanismos que assegurem a liberdade de organização sindical no setor público e aborda os mecanismos para o debate acerca de condições de trabalho, conforme artigo 7º, *in verbis*:

“[...] Deverão ser adotadas, sendo necessário, medidas adequadas às condições nacionais para estimular e fomentar o pleno desenvolvimento e utilização de procedimentos de negociação entre as autoridades públicas competentes e as organizações de empregados públicos sobre as condições de emprego, ou de quaisquer outros métodos que permitam aos representantes dos empregados públicos participar na determinação de tais condições.”

Ademais, propõe mecanismos independentes de negociação, conforme artigo 8º, *in verbis*:

“[...]A solução dos conflitos que se apresentem por motivo da determinação das condições de emprego tratar-se-á de conseguir, de maneira apropriada às condições nacionais, por meio da negociação entre as partes ou mediante procedimentos independentes e imparciais, tais como a mediação, a conciliação e a arbitragem, estabelecidos de modo que inspirem a confiança dos interessados.”

Trata-se, portanto, de um avanço no reconhecimento de instrumentos para mediação de conflito e negociação coletiva no setor público. A recomendação nº 159 complementa a convenção nº 151 à medida que traz uma série de condicionantes de reconhecimento à liberdade sindical e maneiras de se realizar as negociações coletivas.

O tema greve não foi devidamente regulamentado no Brasil. Todo ato de greve decorre de problemas de negociação pela inexistência ou pelo resultado do diálogo, bem como é potencializado pela ausência de instrumentos ágeis de resolução de conflitos. Ao ocorrer uma greve, a instituição historicamente habilitada para tratar o tema do conflito nas relações do trabalho, o Judiciário, pode ser acionada, mas essa ação do Judiciário no Brasil é amplamente utilizada pela incapacidade das partes de encontrarem soluções de problemas inerentes a sua realidade trabalhista. O que ocasiona demora no tratamento do assunto, que pode ser estranho ao judiciário, mediador do processo de solução de conflito.

Por isso, os dispositivos da convenção nº 151 e da recomendação 159 dão algumas pistas sobre os caminhos a serem seguidos para dinamizar a solução de conflitos.

Ambas, a convenção nº 151 e a recomendação nº 159, foram promulgadas pelo governo federal, por meio do decreto nº 7.944, de 6 de março de 2013, que inclusive reconhece as entidades sindicais de servidores públicos, nos termos do artigo 8º da Constituição Federal.

O artigo 8º da Constituição Federal promulgada em 1988 apresenta definições importantes para a organização sindical, pelo reconhecimento de sua existência e sua institucionalização, mas, aos servidores públicos, os dispositivos legais que intencionam resolver as demandas de reconhecimento do interlocutor, sindicato, estão nos incisos VI e VII do artigo 37, que asseguram, respectivamente, o direito à associação sindical e à greve, embora não seja explícito quanto ao direito de negociação. Por isso, se faz necessária a devida regulamentação da negociação coletiva no setor público.

Outro dispositivo legal relevante é o Regime Jurídico Único (RJU), Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Nele, há reconhecimento das entidades sindicais e alguns dispositivos para garantir seu funcionamento. Por exemplo, o inciso VII do artigo 81, que garante a licença para o desempenho de mandato classista.

Já o artigo 92 assegura a liberação do mandato classista, sem remuneração e estabelece limites para liberação por entidades, de acordo com a quantidade de

associados. Por sua vez, o artigo 240 da Lei nº 8.112 propicia o direito a representação e a contribuição sindical, mas não garante a negociação coletiva.

No Distrito Federal, alvo da presente análise, ocorreu a criação da Subsecretaria de Relações do Trabalho, na Secretaria de Estado de Administração Pública, por meio do Decreto nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011, com vistas a dar consequência à negociação coletiva.

Ademais, o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais, Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, traz alguns artigos que merecem destaque pelo tratamento em relação à organização sindical e à gestão participativa:

- O §2º do artigo 41 garante a participação do sindicato nas etapas de concursos de remoção;
- O inciso I do artigo 130 trata da licença para o desempenho de mandato classista, com abono de ponto;
- O artigo 145 trata da liberação do dirigente, considerando a liberação com efetivo exercício, com ônus para o órgão de lotação do servidor;
- O artigo 146 estabelece o critério quantitativo para a liberação, de acordo com a quantidade de servidores afiliados a entidade sindical, o art. 149 dá garantia de estabilidade;
- O artigo 282 reconhece a liberdade de organização e associação sindical.

O GDF criou um dispositivo que avançou em um ponto a negociação coletiva. O Decreto nº 33.234/2011, no artigo 16, cria a mesa permanente de negociação coletiva – Dialoga-DF, com participação paritária dos sindicatos e do governo. A pauta é o tratamento de conflitos e possibilidade de criação de mesas específicas para tratamento de pautas específicas.

O GDF, também, licenciou para o desempenho de mandato classista em: centrais sindicais, confederações, federações e sindicatos servidores do governo do Distrito Federal de acordo com a faixa de representação, com ônus e sem ônus ao GDF, definida pela quantidade de afiliados consignados em folha de pagamento.

Ademais, houve a instauração de negociações por setores de políticas públicas ou ainda por carreira ou órgão, por meio de criação de grupos de trabalho. Para tanto, os trabalhos foram organizados em setores de políticas públicas¹², conforme a seguir:

a) **Ciclo de gestão** - compreendendo as carreiras de auditoria de controle interno, empregados da CODEPLAN, políticas públicas e gestão governamental e técnico fazendário.

b) **Cultura** – constituída pelas carreiras de atividades culturais e músicos da Orquestra Sinfônica do Teatro Nacional Claudio Santoro.

c) **Desenvolvimento social e direitos humanos** – formado pela carreira pública de assistência social.

d) **Desenvolvimento sustentável** – cujas carreiras participes são atividades de meio ambiente (IBRAM/DF), empregados da CEASA, empregados da EMATER, empregados da NOVACAP, empregados da SAB, planejamento e gestão urbana e gestão sustentável de resíduos sólidos (SLU/DF).

e) **Educação** – integrada pelas carreiras de assistência à educação e magistério público.

f) **Fiscalização e regulação** – compõem esse setor as carreiras atividades de defesa do consumidor, auditoria de atividades urbanas, desenvolvimento e fiscalização agropecuária, fiscalização de atividades de limpeza urbana e reguladora de serviços públicos (ADASA).

g) **Fisco** – vincula-se a esse grupo a carreira de auditoria tributária.

h) **Jurídico** – pertencem a esse bloco de política pública as carreiras de apoio às atividades jurídicas, assistência judiciária e procuradoria.

¹² Esta maneira de organização por setor, ainda sem a devida regulamentação, procurou seguir a lógica de setores de atividades econômicas recorrentes na iniciativa privada, que podem facilitar o processo de tomada de decisão no âmbito das negociações e vem sendo utilizada por parte da SEAP. Foram excluídas desta organização utilizada pela SEAP as empresas com autonomia no grupo de natureza de despesa 100: BRB, CAESB, CEB e TERRACAP.

i) **Mobilidade urbana e transporte** – participam desse setorial as carreiras: atividades de trânsito (DETRAN); atividades em transportes urbanos (DFTRANS); atividades rodoviárias (DER); empregados do METRÔ; empregados da TCB; e policiamento e fiscalização de trânsito (DETRAN).

j) **Saúde** – fazem parte desse setorial as carreiras de assistência pública à saúde, atividades do hemocentro, cirurgião dentista, emprego comunitário (ACS/AVAS¹³), enfermeiro e médico.

k) **Segurança pública** – compreende este setorial as carreiras de atividades complementares de segurança pública, atividades penitenciárias, bombeiro militar, delegado de polícia, polícia civil e polícia militar.

As negociações por setores de políticas públicas foram organizados nas seguintes áreas: educação, cultura, desenvolvimento social e direito humanos e saúde, sendo possível realizar negociações por conjunto de carreiras do setor.

Por sua vez, os grupos de trabalho por carreira ou órgão foram organizados nos setoriais: ciclo de gestão, desenvolvimento sustentável, fiscalização e regulação, fisco, jurídico, mobilidade urbana e transporte e segurança pública. Isso possibilitou o atendimento de pautas mais específicas por carreira.

A organização setorial na saúde segue uma diretriz nacional, derivada de uma política nacional de democratização das relações do trabalho e controle social. A Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal instituiu a Mesa de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde do Distrito Federal – MNP/SUS/DF, por meio da Resolução nº. 007/2011, de 07 de junho 2011, do Conselho Estadual de Saúde do Distrito Federal – CES/DF, e da Portaria nº 45, de 06 de abril 2011, da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Esta mesa setorial na saúde constitui-se num fórum permanente de negociação entre os gestores do SUS-DF e os servidores/trabalhadores do SUS/DF. Pautas como condições de trabalho, formação permanente, mobilidade e lotação são tratadas na MNP/SUS/DF.

¹³ A Lei nº 11.350/2006 regulamenta as atividades de agente comunitário de saúde (ACS) e agente de combate às endemias (ACE), todavia, o GDF fez um ajuste na nomenclatura do ACE denominando-o de Agente de Vigilância Ambiental em Saúde(AVAS). O trabalho do ACE também é realizado, no Distrito Federal, por servidor público federal cedido pela FUNASA.

3 – ANÁLISE DO OBJETO

3.1 – Metodologia

Para esta pesquisa, houve a coleta, processamento e análise de dados de sistema de informações, a leitura documental (materiais técnicos como convenções e atos normativos), levantamento bibliográfico acerca do tema e entrevista semiestruturada com os dirigentes responsáveis pela negociação coletiva de trabalho no Governo do Distrito Federal.

As informações foram obtidas por meio do Sistema Único de Gestão de Pessoas, o SIGRH, do governo do Distrito Federal. Foram obtidas informações como quantidade de servidores por carreira e a quantidade de servidores afiliados, considerando-se a consignação em nome da entidade, na folha de pagamento.

Ademais, foi realizada a leitura de documentos como: a Constituição Federal, o regime jurídico dos servidores do Distrito Federal, atos normativos (decreto, leis e portarias) promulgados pelo governador e convenções da Organização Internacional do Trabalho. Esta leitura foi complementada pelo levantamento de bibliografias selecionadas acerca dos temas políticas públicas e gestão pública, negociação coletiva e sindicalismo.

Cabe observar que estar no interior do Governo do Distrito Federal possibilita maior compreensão do processo de negociação e, por isso, esta pesquisa foi formulada como uma observação participante, utilizando, além da documentação, as experiências do pesquisador em negociações no Governo do Distrito Federal. Para validação da pesquisa foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com atores que participam da negociação por parte dos sindicatos (*agents*) e da gestão (*principal*).

Sobre a entrevista acerca da realidade das negociações coletivas no governo do distrito federal considerou-se o modelo não diretivo, pois, “[...] faz parte dos estudos exploratórios [...] é concebida como meio de aprofundamento qualitativo da investigação.[...]” (THIOLLENT, 2011: 80), pois, proporciona o resgate de elementos para a devida descrição e análise do objeto, a partir de sua realidade, bem como facilita o entendimento de papeis e o diálogo com o interlocutor.

Por outro lado, a pesquisa tem caráter qualitativo, uma vez que a análise de um setor complexo da sociedade, o sindicato, é alvo de uma abordagem acerca de seus aspectos culturais e seus hábitos.

A antropologia nos brinda com instrumentos de trabalho de campo, de tal sorte que o fato do pesquisador fazer parte do governo do Distrito Federal permite que o objeto seja alvo de novos olhares, embora com limitações institucionais.

De fato, no trabalho de campo o tema sindical e suas nuances corporativas e progressistas surgem como um desafio e podem apresentar algum limite, uma vez que o pesquisador é membro do setor do Governo do Distrito Federal que realiza as negociações com os sindicatos. Isso não impede a pesquisa e até enriquece o processo, desde que respeitada a necessária objetividade da pesquisa acadêmica, que o que houve um esforço no presente trabalho.

Ao analisarmos temas relativos a relações do trabalho, devemos lembrar que o conceito de conflito permeia o olhar do pesquisador, o que é inerente ao processo de interação entre pesquisador e objeto em sociedades (ditas) complexas. Todavia, este conflito pode ser amenizado pelo filtro crítico e capacidade interpretativa do pesquisador, conforme assevera Velho:

“[...] A “realidade” (familiar ou exótica) sempre é filtrada por determinado ponto de vista do observador, ela é percebida de maneira diferenciada . Mais uma vez não estou proclamando a falência do rigor científico no estudo da sociedade, mas a necessidade de percebê-lo enquanto objetividade relativa, mais ou menos ideológica e sempre interpretativa.” (VELHO 1978, p. 129)

Ou seja, conhecer o objeto pode melhorar o processo interpretativo, bem como trazer alguns elementos subjetivos inerentes ao processo que podem caracterizar algum exotismo, mas, como a pesquisa qualitativa não tem o objetivo de ser absoluta, isso não impede, mas tão somente caracteriza a análise e a pesquisa.

Para esta pesquisa, foram selecionados representantes dos servidores públicos – sindicatos e o gestor responsável pelas negociações coletivas. Do Governo do Distrito Federal, foi entrevistado o Secretário de Estado de Administração Pública: Wilmar Lacerda, que constrói as estratégias de diálogo com as entidades sindicais.

Dos sindicatos de servidores do GDF, foram escolhidas as mais difusas representações, abrangendo as carreiras da área meio e fim, bem como conhecendo duas realidades de contrato de trabalho, CLT e RJU/DF, e as diversas políticas públicas realizadas pelos servidores das carreiras vinculadas ao respectivo sindicato.

Para as entidades sindicais entrevistadas, foram consideradas as distintas vivências em mesas de negociação com as diferentes carreiras, permitindo a variação na compreensão e na distinção entre uma negociação por meio da CLT e outra por meio de instrumentos ainda não regulamentados de negociação.

As entidades entrevistadas foram o Sindicato dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, Autarquias, Fundações e Tribunal de Contas do Distrito Federal - Sindireta e o Sindicato dos Servidores e Empregados da Administração Direta, Fundacional, das Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Distrito Federal – Sindser. Ambas participam de diversas mesas de negociação, nas áreas meio e fim, e conhecem as distintas dinâmicas de negociação por setor, bem como possuem distintas visões da organização sindical, da greve e da negociação coletiva.

Todavia, a trajetória de ambas vincula-se a dois modelos distintos de sindicalismo. O Sindireta, filiado a CSPB, tem uma identidade e práticas mais próximas ao modelo de sindicalismo oficial, com uma pauta mais corporativa presente em suas demandas. O Sindser, por sua vez, filiado a CUT, tem uma identidade mais próxima ao novo sindicalismo, com a presença de temas mais classistas em algumas de suas pautas. Na prática, ambas são pautadas primordialmente por assuntos corporativos, quando o assunto é demanda de servidor público.

Ambas dividem a base, o que evidencia as limitações na legislação sindical brasileira, que num determinado momento da história permitiu que duas entidades sindicais representassem os mesmos trabalhadores. O que na prática pode parecer a vivência de um tipo de pluralismo sindical, um avanço democrático, do ponto de vista legal trata-se de um vácuo, por insuficiência do Estado em construir compreensão do sindicalismo no setor público.

a) O Sindireta/DF, cujo presidente é Ibrahim Yusef Mahmud Ali, foi fundado em 27 de outubro de 1988. É filiado à Federação dos Servidores Públicos de Brasília, à Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) e à Central Sindical de Profissionais (CSP) com 8.150¹⁴ servidores – ativos e inativos - afiliados, na administração direta, autárquica e fundacional, das seguintes carreiras:

1. Carreira de Apoio à Assistência Judiciária;
2. Carreira Apoio às Atividades Policiais Cíveis do Distrito Federal;
3. Carreira Assistência Judiciária;
4. Carreira Assistência Pública à Saúde do Distrito Federal;
5. Carreira de Atividades Complementares de Segurança Pública;
6. Carreira Atividades Culturais;
7. Carreira Atividades de Defesa do Consumidor do Distrito Federal;
8. Carreira de Atividades do Hemocentro;
9. Carreira Atividades do Meio Ambiente;
10. Carreira de Desenvolvimento e Fiscalização Agropecuária;
11. Carreira de Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos;
12. Carreira de Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal;
13. Carreira Pública de Assistência Social;
14. Carreira Dos Servidores da Procuradoria-Geral do Distrito Federal;
15. Carreira Técnica Fazendária.

b) O Sindser, cujo presidente é André Luiz da Conceição, foi fundado em 14 de março de 1990, é filiado à Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal (FENASEPE) e à Central Única dos Trabalhadores (CUT), com 3.492¹⁵ servidores – ativos e inativos - afiliados, na administração direta, autárquica e fundacional¹⁶, das seguintes carreiras:

¹⁴ Fonte: SIGRH/GDF, dados extraídos em 21 de novembro de 2012.

¹⁵ Fonte: SIGRH/GDF, dados extraídos em 21 de novembro de 2012.

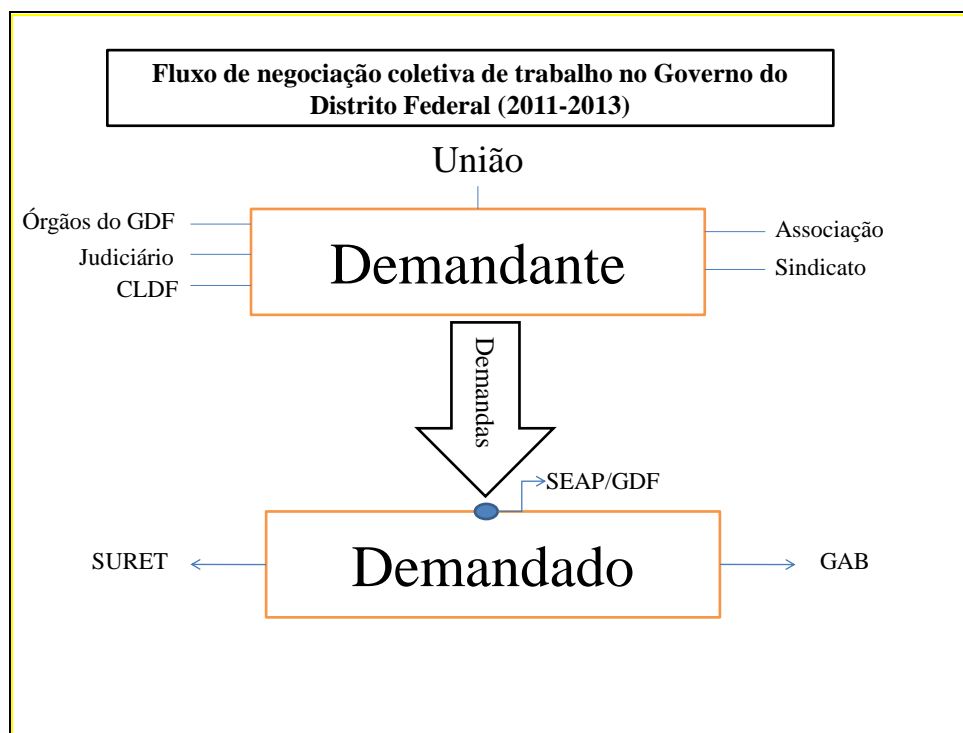
¹⁶ Ademais o Sindser possui trabalhadores afiliados na seguinte agência reguladora, empresas públicas e sociedades de economia mista: ADASA; CEASA; CODEPLAN; EMATER; NOVACAP; SAB;

1. Carreira Assistência Judiciária;
2. Carreira Assistência Pública à Saúde do Distrito Federal;
3. Carreira Atividades de Trânsito;
4. Carreira Atividades do Meio Ambiente;
5. Carreira Atividades em Transportes Urbanos;
6. Carreira Atividades Rodoviárias;
7. Carreira de Desenvolvimento e Fiscalização Agropecuária;
8. Carreira de Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos;
9. Carreira de Planejamento e Gestão Urbana;
10. Carreira de Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal;
11. Carreira Regulação de Serviços Públicos;
12. Carreira dos Servidores da Procuradoria-Geral do Distrito Federal;
13. Carreira Técnica Fazendária.

TERRACAP; e TCB. Perfazendo um total de cerca de 8.500 afiliados na administração direta e indireta do GDF.

3.2 – Exposição e interpretação dos dados

O dialogo entre o Governo do Distrito Federal (*principal*) e os demandantes (*Agents*), no âmbito das negociações coletivas de trabalho, ocorre da seguinte maneira:



Analisando o quadro acima, observamos que há o demandante, a demanda e o demandado. Para este caso, consideramos o seguinte: demandante – União, Órgãos do GDF, Judiciário, CLDF, Associação e Sindicato; demanda – acordos coletivos de trabalho; e demandado – SEAP/GDF (SURET e GAB).

Os demandantes possuem pautas recorrentes e comuns que são:

- União, diretrizes de políticas públicas com ajustes nas carreiras que as desenvolvem, no âmbito estadual e municipal, por exemplo, Normas Operacionais Básicas de Recursos Humanos do Sistema Único de Saúde - NOB/RH/SUS.
- Órgãos do Governo do Distrito Federal, ajustes em atribuições para melhoria no desempenho das políticas públicas realizadas pelo órgão do executivo distrital.
- Judiciário, resultados de julgamentos acerca de demandas trabalhistas ou administrativas coletivas e ou individuais, por exemplo, pagamento de gratificação por atividade em local específico não paga por erro administrativo.

- d) Parlamentares, pressões de pautas específicas (corporativa) do eleitor e servidor público.
- e) Associações, pautas sindicais específicas (corporativas) incorporadas por dissidência da representação sindical.
- f) Sindicatos, pautas corporativas e pautas classistas (macro).

As demandas envolvem, nesta pesquisa, as negociações coletivas de trabalho dos servidores públicos, geralmente apresentadas por uma lista de reivindicações, quando o conjunto de demandas é extenso ou por uma minuta de projeto de lei para “reestruturar” a carreira.

A chamada reestruturação da carreira é alvo de pautas sindicais históricas no setor público e pode significar:

- 1) reajuste da tabela remuneratória – mais freqüente;
- 2) mudanças de atribuições por disputas corporativas entre carreiras, objetivando ou melhoria dos serviços prestados ou a captura do Estado – frequente entre as carreiras da área meio (de gestão) como, por exemplo, no GDF, a de políticas públicas e gestão governamental e a carreira de auditoria de controle interno; e
- 3) para ajustes de atribuições à luz das políticas públicas realizadas pelos servidores investidos naquele determinado cargo, visando à melhoria dos serviços prestados à população. Esta pouco recorrente no GDF, mas que dá sentido concreto ao termo reestruturação de carreira.

O órgão do GDF responsável por este conjunto de demandas é a SEAP. Nela, o atendimento das demandas ocorre por meio de duas de suas unidades: o Gabinete da SEAP (GAB) e a Subsecretaria de Relações do Trabalho da SEAP (SURET).

O ingresso por estas duas unidades tem três significados históricos para o tratamento das negociações: as negociações coletivas de trabalho no GDF ocorriam no gabinete da unidade central de políticas de gestão de pessoas; a nova unidade ainda não consolidou sua identidade como unidade de planejamento e negociação coletiva de trabalho; e os preceitos da convenção OIT nº 154 e da recomendação OIT nº 163, de

fomento e formação para incorporação da cultura (republicana e constitucional) junto ao Executivo distrital ainda não estão consolidados.

Por outro lado, a Dialoga/DF – mesa central de negociação coletiva do DF - ainda não estabeleceu agenda, nem saiu do papel, bem como o sistema de negociação coletiva. O Dialoga/DF, não realizou trabalho conjunto entre os setoriais. Ele existe na prática, com as mesas setoriais (saúde, educação, cultura e assistência social), mas não possui autorização legal para funcionar regimentalmente, o que dificulta a consolidação de uma agenda própria e freqüente.

Também é importante lembrar que o principal demandante de negociação coletiva de trabalho dos servidores regidos pelo RJU/DF, é o sindicato, por isso, a relação entre sindicato e Estado pode ser devidamente caracterizada ao usarmos o conceito de *agent* e *principal* (Przeworski). Neste sentido, a interdependência entre os dois deriva de um conjunto de interesse para a garantia da governabilidade, o que pode sinalizar com a “acomodação” dos sindicatos com a incompleta implementação do Dialoga/DF.

O Governo do Distrito Federal, no período entre janeiro de 2011 e janeiro de 2013, construiu uma série de instrumentos¹⁷ objetivando canalizar ou potencializar o dialogo entre eles, mas, não se transforma uma cultura negocial com fortes raízes na cultura corporativa “de gabinete”¹⁸ de uma vez. Para tanto, a formação postulada na convenção OIT 154 e recomendação OIT 163 complementam e fortalecem o esforço em se implementar a convenção OIT 151 e a recomendação OIT nº 159. Esta formação, entretanto, ocorreu pontualmente no GDF.

Todavia, as ponderações dos atores envolvidos na negociação coletiva de trabalho no GDF mostram na prática os avanços e as expectativas com relação ao exercício que vem se constituindo, sob a égide da convenção OIT 151.

¹⁷ Os instrumentos utilizados com recorrência no GDF são mesas por setoriais de políticas públicas, grupos de trabalho e mesas por carreira, conforme citado anteriormente.

¹⁸ Ao afirmar cultura corporativa “de gabinete” este material identifica a tradição de negociação sem instrumento republicano e agenda recorrente, bem como a falta de um sistema de negociação permanente, com protocolos e procedimentos conhecidos e transparentes, como se exige de uma gestão que busca a modernização e a eficiência.

As entrevistas ocorreram em meio a diversas negociações, no período de junho e julho de 2013, em meio a embates e fechamentos de acordos que envolveram cerca de 30 carreiras do GDF. Interrompidas diversas vezes, mas pacientemente concluídas, em algumas ocasiões foi necessário estender-se além das 22 horas para concluir as questões. Mas sempre com bom humor e disposição, os entrevistados procuraram agregar valor a entrevista, transcendendo alguns pontos da entrevista. A boa vontade e o interesse em atender a discussão permearam as entrevistas, tanto com o gestor como com os dirigentes sindicais.

O dialogo procurou abordar a tríade organização, greve e negociação, com ênfase no último tema, à luz da ratificação da convenção OIT 151. A partir deste enfoque foi abordado também o papel da negociação coletiva no setor público como instrumento de gestão pública no Distrito Federal. As percepções dos entrevistados apontaram para a importância de avanços na tríade, bem como na regulamentação dos instrumentos de gestão.

a) Ratificação da convenção OIT 151 no Brasil

O Sindireta observa que se trata de uma conquista e que garante o direito à negociação e aponta a possibilidade em se avançar na organização sindical conforme a seguir: “Os servidores devem ter o direito de escolher as representações sindicais que em nome deles atuarão nas negociações”¹⁹.

O Sindser considera um avanço, pois amplia as relações do trabalho e nos direitos humanos, resgatando a dignidade do servidor público, oferecendo a possibilidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados à população, conforme a seguir:

“Não é só remuneração que se discute com a convecção é a garantia na prestação dos serviços públicos com dialogo entre os gestores e os servidores públicos, propiciando as mudanças necessárias à população”²⁰

A percepção do GDF é de que a convenção OIT nº 151 é um avanço aos servidores e à gestão pública, pois propicia aperfeiçoar a tríade democrática: Estado,

¹⁹ Entrevista concedida por YUSEF, Ibrahim. **Entrevista I.** [jun-jul. 2013]. Entrevistador: Michel Adriano Szurkalo. Brasília, 2013. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta monografia.

²⁰ Entrevista concedida por CONCEIÇÃO, André. **Entrevista II.** [jun-jul. 2013]. Entrevistador: Michel Adriano Szurkalo. Brasília, 2013. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta monografia.

servidor e cidadão, proporcionando à gestão novas possibilidades de aperfeiçoamento dos serviços e resultados à população.

b) Avanços distritais na convenção OIT 151

O Sindireta avalia que é necessário ampliar os normativos para o tratamento de conflitos, buscando potencializar a funcionalidade da negociação coletiva conforme a seguir:

“O GDF poderia criar de normas que seriam aplicadas nas relações de negociação coletiva, [...] a questão é saber qual é a função da negociação coletiva no atual contexto: obter melhores condições de trabalho, conquistar a plena valorização funcional da categoria profissional representada em todos os aspectos, inclusive os de natureza salarial.”²¹

O Sindser observa que há avanços, como o reconhecimento das entidades sindicais como interlocutora, mas que ainda está restrito à pauta corporativa e sem uma agenda recorrente de negociações, pois:

“O reconhecimento das entidades sindicais é um avanço, mas, precisa da instituição de uma mesa permanente de negociação, que vá além da pauta salarial, ao discutir caminhos para a melhoria nos serviços públicos prestados à população.”²²

A percepção do GDF é de que o governo vem se empenhando em assegurar a implementação do que postula a convenção OIT nº 151. Para tanto, criou o regime jurídico dos servidores públicos do GDF, o que possibilitou a licença de servidores para desempenho com ônus para o GDF; vem recebendo e reconhecendo o conjunto de entidades sindicais de servidores do GDF; vem entabulando negociações com todas as categorias, muito embora o governo esteja no limite prudencial da lei de responsabilidade fiscal, o que restringe as negociações; e, por fim, vem procurado atender as pautas macro das categorias, como a melhoria de órgãos e da prestação de

²¹ Entrevista concedida por YUSEF, Ibrahim. **Entrevista I.** [jun-jul. 2013]. Entrevistador: Michel Adriano Szurkalo. Brasília, 2013. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta monografia.

²² Entrevista concedida por CONCEIÇÃO, André. **Entrevista II.** [jun-jul. 2013]. Entrevistador: Michel Adriano Szurkalo. Brasília, 2013. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta monografia.

serviço à população, como é o caso da reestruturação do DFTRANS e da TCB, responsáveis por regular, fiscalizar e oferecer os serviços de transporte no Distrito Federal.

c) Pautas frequentes em negociações

O Sindireta indicou como recorrente as seguintes pautas: reestruturação da carreira e reajuste salarial. Já o Sindser afirmou que, além das pautas corporativas, são comuns pautas de melhoria de condições de trabalho, na gestão dos órgãos públicos e nos serviços públicos prestados à população.

Já, para o GDF, as pautas misturam a agenda corporativa com a agenda cidadã, pois são comuns é de reestruturações de carreiras com reajuste salarial, condições de trabalho - principalmente nas áreas fim (saúde, educação, mobilidade e assistência social) – e melhoria nos órgãos e nos serviços públicos prestados à população.

d) Greve no setor público no GDF

O Sindireta entende que a categoria costuma responder ao chamamento para o movimento grevista, mas que falta conscientização para a participação mais ampla de todos. Alegam que a dificuldade da participação coletiva é o individualismo dos servidores. Ademais ainda existe o medo da devido à percepção individualista ou por medo de retaliação a alguns servidores que se beneficiam da mobilização de outros, conforme a excerto a seguir:

“[...] o SINDIRETA vem fazendo ao longo do tempo um trabalho de conscientização para que saibam que o movimento grevista é legal e, dependendo da situação, é somente através dele que o servidor é visto e a causa atendida.”²³

O Sindser observa que a pauta que mobiliza quando há greve é a de melhorias nos serviços prestados à população, muito embora todo processo de greve seja algo para aprendizagem da categoria, conforme a seguir:

“A greve é um movimento pedagógico aos trabalhadores. O processo começa, mas não se sabe quando termina. [...] A greve sempre foge da

²³ Entrevista concedida por YUSEF, Ibrahim. **Entrevista I.** [jun-jul. 2013]. Entrevistador: Michel Adriano Szurkalo. Brasília, 2013. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta monografia.

pauta salarial. A categoria costuma compreender essa dinâmica [...]. Transcender a pauta salarial é uma maneira de mobilizar.”²⁴

Já o GDF observa que os movimentos grevistas representam uma situação presente no processo de negociação. Os trabalhadores são autônomos, independentes e livres para tomar suas decisões, embora o sindicato deva agir com civilidade e urbanidade nos atos públicos paredistas, bem como ser responsável e maduro para compreender as consequências dos movimentos paredistas, uma vez que o recurso é escasso e a população deixa de ser atendida.

e) Ação do GDF diante da greve

O Sindireta entende que a ausência de uma data base e a os mecanismos de conciliação prévia, com as negociações, evitam a judicialização. Contraditoriamente, entende que o GDF vem criando maneiras de dificultar o retorno ao trabalho dos servidores grevistas ao não oferecer boas condições ao final da greve, forçando a judicialização.

O Sindser concorda com a percepção de que o GDF tem se colocado numa situação ruim nas greves, pois a greve se dá pela ruptura do dialogo entre as partes e não por vontade unilateral da categoria.

e.1) Ação sindical - diferenças

O GDF procura receber e tratar todos os dirigentes sindicais da mesma maneira, independentemente da origem política, ideológica e partidária, conforme preconizam a Constituição Federal e a convenção OIT nº 111 – sobre a discriminação em matéria de emprego e ocupação.

Ademais, o dialogo está permanentemente aberto, motivo pelo qual o GDF avalia como ruim para a população a negociação com quem está em greve, pois a continuidade dos serviços é essencial para a o avanço no dialogo, pois a população quer ver as políticas públicas acontecendo independentemente dos problemas nas relações entre o Estado e os servidores.

²⁴ Entrevista concedida por CONCEIÇÃO, André. **Entrevista II**. [jun-jul. 2013]. Entrevistador: Michel Adriano Szurkalo. Brasília, 2013. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta monografia.

f) **Negociação como instrumento de gestão**

O Sindireta considera importante o direito à negociação coletiva como maneira de dialogo com os servidores. Todavia, é essencial regulamentar a convenção OIT 151, para que: “ [...] haja um Estado democrático e eficaz, garantindo que os direitos do servidor público sejam devidamente respeitados.”²⁵

O Sindser observa que a negociação coletiva é um instrumento de gestão relevante, mas ressalta a importância de se ter uma mesa de negociação permanente, pois,:

“[...] tem que ter efetividade, encaminhar suas pautas, ter um grau de autonomia que referende o processo, para fazer sentido [...] É essencial que se crie uma metodologia de negociação planejada e que atenda o conjunto de categoria dando margem para negociação [...] sem mágica e enrolação, com transparência e boa fé [...]”²⁶

O entendimento do GDF é a de que a negociação coletiva de trabalho é um importante instrumento de gestão, pois possibilita diminuir a tensão típica do local de trabalho, bem como permite ao gestor perceber melhor as condições de trabalho enfrentado pelos servidores nos distintos órgãos públicos.

Por outro lado, o GDF avalia positivamente este instrumento, pois a construção em conjunto com os servidores é uma oportunidade democrática importante e pode garantir maior efetividade nas decisões. Ademais, é possível estabelecer uma pauta de governo para assegurar retorno à população, o que pode garantir qualidade nos serviços prestados à população.

²⁵ Entrevista concedida por YUSEF, Ibrahim. **Entrevista I.** [jun-jul. 2013]. Entrevistador: Michel Adriano Szurkalo. Brasília, 2013. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta monografia.

²⁶ Entrevista concedida por CONCEIÇÃO, André. **Entrevista II.** [jun-jul. 2013]. Entrevistador: Michel Adriano Szurkalo. Brasília, 2013. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta monografia.

4 - CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo analisar, à luz da convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) 151, os instrumentos de negociação coletiva de trabalho entre o Governo do Distrito Federal e os Sindicatos de servidores públicos.

Constatou que o ingresso das demandas ou *inputs* de políticas públicas dos servidores ocorre por meio do diálogo dos sindicatos com o governo, para assegurar a governabilidade e o bom funcionamento da máquina pública. Essa relação de interdependência entre Estado e servidores pode ser aperfeiçoado como instrumentos de gestão participativa. A convenção OIT nº 151 serve de apoio e fomento a esse tipo de iniciativa.

A convenção OIT 151, ratificada pelo Brasil representa um marco para a organização sindical no setor público, pois, possibilita a organização, a negociação e a greve no setor público. Com ela há dispositivos constitucionais, como a garantia da organização sindical no setor público, permitindo o reconhecimento dos sindicatos no setor público no Brasil.

Todavia, para uma gestão participativa funcionar é essencial que se dialogue com as distintas formas e maneiras de fazer sindicalismo no Brasil, seja diante do modelo de sindicato oficial, seja o novo sindicalismo, seja a síntese de ambos.

A experiência no GDF sinaliza com avanços distritais para essa questão, com um decreto que institui mesa de negociação permanente, aliados a mesas setoriais, proporciona canais de diálogo permanente e com os servidores, por meio de seus sindicatos. A agenda de negociação é amparada por outros dispositivos legais, como a licença para o desempenho de mandato classista, e outros que asseguram a participação de representantes sindicais na tomada de decisão e na gestão, no GDF.

Entretanto, a consolidação do instrumento de negociação coletiva representa um avanço para a gestão pública à medida que se constrói um modelo de gestão participativa. Este modelo necessariamente precisa ser conhecido e reconhecido pelos atores envolvidos. Um instrumento de gestão, por mais que seja estratégico e moderno,

necessita que as partes explorem e aperfeiçoem com uma agenda permanente de debates e construções.

No GDF, por exemplo, este instrumento de participação é tido, pelos atores envolvidos, como um avanço na iniciativa de consolidação de um modelo negocial mais afeto as práticas republicanas, mas ainda carece de uma agenda continua de negociação coletiva, com mesas permanentes e da consolidação de mesas setoriais, além do que é feito na saúde e na educação do Distrito Federal.

Outro ponto relevante, identificado nesta pesquisa, é a necessidade de se romper com a cultura de gabinete do gestor e dos sindicatos. Negociações de gabinete podem proporcionar decisões estranhas ao interesse republicano e permitir, por exemplo, a captura do Estado por carreira da área meio, como a de políticas públicas e gestão governamental ou de auditoria de controle interno. Estas detêm um conjunto de informações que podem ser usada indevidamente para barganhar com Estado privilégios e remunerações, pouco relacionados a resultados das políticas públicas.

Para este rompimento é essencial ampliar os espaços de dialogo com as organizações sindicais, por exemplo, a consolidação de fóruns de debates sobre a organização sindical, a exemplo do Fórum Nacional do trabalho, proporcionou avanços significativos no âmbito da organização sindical e das negociações coletivas.

O fazer sindical corporativo é muito arraigado na relação com o Estado, para mudar esta cultura, propiciar praticas negociais transparência e formação continuada em negociação coletiva são relevantes, conforme preconiza a recomendação 163. As escolas de governo, bem como a ENAP podem auxiliar no fomento e preparação à negociação coletiva de trabalho. O servidor só muda a cultura com educação e formação permanente, sem ela o “espírito do corporativismo segue envolto ao véu republicano, escurecendo suas vistas”. Ou seja, formar para qualificar, do contrário as negociações no âmbito do GDF ficarão presas a praticas de gabinete ou a demagogos ou a caudilhos cercados de mercenários, dispostos a manter o Estado capturado por uma carreira.

Outra questão identificada é a capacidade do governo em respeitar a independência, liberdade e autonomia sindical, seja para se organizar, seja para se responsabilizar em processos grevistas. Ou ainda para reconhecer as lideranças sindicais

e com elas realizar processos negociais em mesas de dialogo, eventualmente com a participação de mais de um sindicato por conta da disputa sindical de base.

Ao Estado o avanço no fórum distrital de relações do trabalho pode significar regulamentar melhor a greve, a organização e a negociação, bem como, fomentar a formação. O que também ainda carece de melhorias no cenário nacional. Entretanto, o foco do Estado é o cidadão por meio do servidor público. Dentre eles, por obvio, alguns são dirigentes sindicais, estes eventualmente podem e devem se formar, seja com o apoio do governo seja em iniciativas próprias.

Cabe ressaltar que o GDF deu os primeiros passos para a implementação da convenção OIT 151, bem como das convenções OIT 98 e 154 e das recomendações 159 e 163, mas, que precisam amadurecer e romper com o ímpeto corporativo, por meio de legislações que aprofundem os mecanismos de gestão e provoquem a construção de uma agenda permanente.

Para a gestão é uma tarefa desafiadora, uma vez que, há quem confunda a agenda de negociações com pautas macro, com políticas de gestão de pessoas focadas em pautas corporativas (micro), o que é um equívoco técnico, mas, superar essa cultura se faz robustecendo um modelo sistêmico de negociação coletiva, com planejamento e clareza orçamentária e com uma pauta de governo que procure responder as necessidades estruturais com pautas macro e demandas pontuais com pautas micro. Assegurando um dialogo mais construtivo e que possibilite de fato a interferência construtiva dos servidores na gestão publica.

Por outro lado, é importante observar que gestão participativa com negociação instituída e autorizada legalmente com os sindicatos é uma tarefa praticada há pouco tempo no Brasil, Governo Federal há cerca de 10 anos e no Distrito Federal há cerca de 3 anos, por isso analisar com cautela esse esforço de construção, pois, o tempo de maturação desse projeto é diferenciado em relação a qualquer outra ação do Estado.

Ademais mudar a dinâmica das relações entre o Estado e o servidor com a criação de espaços de negociação coletiva é essencial para a melhoria dos serviços públicos prestados à população. O GDF, por fim, vem caminhando no sentido de

fortalecer a negociação coletiva como instrumento de gestão participativa focada no cidadão.

5 - BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **Crise econômica e interesses organizados – O sindicalismo no Brasil dos anos 80**. São Paulo: Edusp, 1996.

BOITO JR. Armando – **O sindicalismo de estado no Brasil – uma análise crítica da estrutura sindical**. Ed Unicamp, São Paulo, 1991.

CHEIBUB, José Antônio & PRZEWORSKI, Adam. (1997), “Democracia, Eleições e Responsabilidade Política”, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12 (35), São Paulo.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTUDOS E ESTATÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS (DIEESE) – **Texto sobre negociação coletiva no setor público** – São Paulo, Março/2012.

DYE, Thomas – **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**, in: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José F. (org.) – *Políticas Públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise* – Ed UNB, Brasília, 2009.

FIANNI, Ronaldo – **Teoria dos jogos: com aplicações em economia, administração e ciências sociais**. Elsevier, Rio de Janeiro, 2006.

Governo do Distrito Federal – Lei Complementar 840/2012, in: <http://www.seap.df.gov.br/images/PDF/novo%20rju%20-%20lei%20840%202011.pdf>, visitada em 28 de maio de 2013.

LADOSKY, Mario H. Guedes – **A CUT no Governo Lula – da defesa da “liberdade e autonomia” até a reforma inconclusa** – Tese de Doutorado – USP, São Paulo, 2009.

LAIMER, Adriano G. – **O novo papel dos Sindicatos** – Ltr, São Paulo, 2003.

MATTOS, Marcelo. **O sindicalismo Brasileiro após 1930**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

MATUS, Carlos – **Teoria do jogo social**. FUNDAP, São Paulo, 2005.

MONTESQUIEU, Charles – *Do Espírito das Leis* – Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_montesquieu_o_espirito_das_leis.pdf, visitado em: 27 de maio de 2013.

NOGUEIRA, Arnaldo – **Trabalho e sindicalismo no estado brasileiro: experiências e desafios** – Tese de doutorado – UNICAMP, Campinas - 1996

_____ - **A emergência do sindicalismo no setor público**, ANPOCS, 1992.

NOGUEIRA, Marco Aurelio – **Um Estado para a sociedade civil – temas éticos e políticos de gestão democrática** – Cortez – São Paulo – 2004.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) – **Convenções** – *in*: www.oitbrasil.org.br, visitada em: 28/05/2013.

_____ - **Manual de Negociações coletiva e resolução de conflito nos serviços públicos** – Escritório Internacional do Trabalho, Genebra, 2011. *in*: http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/manual%20de%20negociacao%20coletiva%20portugues_858.pdf , visitada em: 10 de abril de 2013.

Republica Federativa do Brasil – Constituição Federal, *In*:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art8, visitada em 28 de maio de 2013.

_____ - Lei nº 8.112/90, *in*:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm, visitada em 28 de maio de 2013.

_____ - Lei nº 7.944/2013, *in*:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7944.htm, visitada em 28 de maio de 2013.

PRZEWORSKI, Adam. - (1996). “**Reforma do Estado: Responsabilidade Política e Intervenção Econômica**”, *in Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 32, a.11: 18-40.

_____ - (1998). “**Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**”, *in Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*: Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1998.

_____ - (1999). “**O Estado e o Cidadão**”, *in Sociedade e Estado em Transformação*: Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm & Lourdes Sola. São Paulo, Editora UNESP.

SARMENTO, Daniel (Coord.) – **Direitos Sociais – fundamentos, judicialização e direitos sociais em Espécie** – Ed Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2002.

SENADO FEDERAL – Projeto de Lei do Senado nº 287/2013, in:
<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/123538.pdf>, visitada em 15 de julho de 2013.

SILVA, Sayonara Grillo, C. L. – **Democracia e Trabalho: os caminhos de uma complexa relação na história da cidadania**, in SOUZA N., Claudio P. e SARMENTO, Daniel (Coord.) – Direitos Sociais – fundamentos, judicialização e direitos sociais em Espécie – Ed Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2002.

Sistema de Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal (SINJ-DF) – Decreto nº 33.234/2011, *in*:
http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=69452, visitada em 28 de maio de 2013.

TEIXEIRA, Márcia C. – **A negociação coletiva de trabalho no serviço público brasileiro** – USP, Dissertação de Mestrado, São Paulo, 2007.

THIOLLENT, Michel – **Metodologia Pesquisa ação** – Ed. Cortez, São Paulo, 2011.

VELHO, Gilberto – **Observando o familiar**. *In*: NUNES, Edson de O. (org.) A aventura sociológica. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1978.

6 - ANEXO

Anexo A – Questionários ao dirigente governamental

1- Como você compreende a ratificação da convenção OIT 151 no Brasil, por meio do Decreto nº 7.944, de 6.3.2013?

1.1 - Como o Governo do Distrito Federal (GDF) pensa em avançar neste tema?

2- A negociação coletiva com as entidades ultrapassa a agenda de reajuste econômico e financeiro? Quais são as pautas comuns?

3- Como o GDF observa os movimentos grevistas?

4- Existe diferença entre as entidades sindicais que fazem greve? Qual o critério adotado para a diferenciação?

5- A negociação coletiva é um instrumento de gestão pública? De que maneira ela pode facilitar a gestão?

Anexo B - Questionário às lideranças sindicais

1- Como você compreende a ratificação da convenção OIT 151 no Brasil, por meio do Decreto nº 7.944, de 6.3.2013?

1.1 - Como o Governo do Distrito Federal (GDF) poderia avançar neste tema?

2- Qual (is) a(s) pauta(s) recorrente(s) de negociação coletiva das categorias representadas por sua entidade com o governo?

3- Como sua entidade avalia os movimentos grevistas das categorias do GDF?

4- Como sua entidade avalia a ação do GDF mediante uma greve?

5- A negociação coletiva é um instrumento de participação na gestão pública? O que necessita para ser aperfeiçoada?

7 - APÊNDICE

Apêndice A - Questionário às lideranças sindicais

Nome do Entrevistado: Ibrahim Yusef

Entidade: Sindicato dos Servidores Públicos da Administração Direta, Fundações, Autarquias e Tribunal de Contas - SINDIRETA

Tema: “Negociação entre Estado e Sindicatos: Instrumentos de negociação coletiva de trabalho no Governo Distrito Federal”

Questionário

1- Como você compreende a ratificação da convenção OIT 151 no Brasil?

É uma conquista histórica e fundamental para o movimento sindical dos servidores públicos e assegura direitos reivindicados há décadas. Durante muitos anos lutamos pela ratificação da convenção 151. As diretrizes da OIT sobre negociação coletiva estão consubstanciadas, principalmente, em Convenções que integram um conjunto de normas de garantia do direito de negociar, forma pela qual os sindicatos podem lutar pela melhoria das condições de vida dos servidores, que as autoridades públicas devem abster-se de qualquer medida capaz de restringir esse direito. A boa-fé é princípio básico da negociação, inspirador da confiança mútua das partes. Os servidores devem ter o direito de escolher as representações sindicais que em nome deles atuarão nas negociações.

1.1 - Como o Governo do Distrito Federal (GDF) poderia avançar neste tema?

O GDF poderia criar de normas que seriam aplicadas nas relações de negociação coletiva, desenvolvidas no âmbito dos servidores públicos distritais, de forma de superação dos conflitos entre as partes, que tem por fim harmonizar os interesses contrapostos dos servidores e do GDF. Dentre esse aspecto, a questão é saber qual é a função da negociação coletiva no atual contexto: obter melhores condições de trabalho,

conquistar a plena valorização funcional da categoria profissional representada em todos os aspectos, inclusive os de natureza salarial.

2- Qual (is) a(s) pauta(s) recorrente(s) de negociação coletiva das categorias representadas por sua entidade com o governo?

O SINDIRETA representa um número grande servidores públicos no Distrito Federal. A base do Sindicato é composta por servidores da Administração Direta, Autarquias Fundações e Tribunal de Contas, onde, em sua grande maioria, as pautas de reivindicação das categorias são por reestruturação da carreira e reajuste salarial.

3- Como sua entidade avalia os movimentos grevistas das categorias do GDF?

No geral fazemos uma avaliação positiva, pois sempre que convocado, dependendo da causa, o servidor comparece e mostra a sua força. Entretanto, ainda não é o número ideal almejado pelo sindicato, pois muitos não aderem por medo de alguma represália por parte do governo e outros por comodismo, por saberem que se a categoria ganhar algum benefício, ele ganha também, independente de não ter participado.

Por isso o SINDIRETA vem fazendo ao longo do tempo um trabalho de conscientização para que saibam que o movimento grevista é legal e, dependendo da situação, é somente através dele que o servidor é visto e a causa atendida.

4- Como sua entidade avalia a ação do GDF mediante uma greve?

O GDF deveria assegurar mecanismos eficazes ao tratamento de negociação na base de representação das entidades sindicais, propondo uma data-base para os servidores, objetivando evitar a deflagração de greves das categorias.

Tem-se como uma das sugestões para o aperfeiçoamento das ações do GDF mediante uma greve, seria a criação de uma Comissão Paritária, composta pela metade dos membros indicados pelo governo e a outra metade eleita pelos servidores em assembleia geral, para tentar a conciliação antes da propositura de judicializar a greve, como meios de reduzir os conflitos que vão bater as portas do judiciário.

Quanto ao comportamento do governo do Distrito Federal mediante as greves acreditamos que não foi bem sucedido, uma vez que só dificultou o retorno dos servidores ao trabalho. Essa medida de entrar com ação judicial contra a greve, não foi a melhor opção.

5- A negociação coletiva é um instrumento de participação na gestão pública? O que necessita para ser aperfeiçoada?

Certamente que sim. A Constituição Federal garantiu a organização sindical e o direito à greve, mas deixou de fora o direito ao instrumento da negociação. Mesmo assim ela vinha sendo feita pelos sindicatos, mas ainda era muito baixo o nível necessário para se institucionalizar e definir instrumentos que tivessem respaldo administrativo e jurídico. Com o registro do Decreto Legislativo 206\10, que ratifica a Convenção 151 junto à OIT, o Governo Federal se comprometeu em garantir ao servidor público o direito à negociação coletiva, à ampla liberdade de organização sindical e ao exercício da greve. Nesse sentido, a devida regulamentação e a implantação o quanto antes da 151 se faz tão necessária, para que enfim haja um Estado democrático e eficaz, garantindo que os direitos do servidor público sejam devidamente respeitados.

Apêndice B - Questionário às lideranças sindicais

Nome do Entrevistado: André Luiz da Conceição

Entidade: Sindicato dos Servidores e Empregados da Administração Direta, Fundacional, das Autarquias, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista do Distrito Federal – SINDSER/DF

Tema: “Negociação entre Estado e Sindicatos: Instrumentos de negociação coletiva de trabalho no Governo Distrito Federal”

Questionário

1 - Como você compreende a ratificação da convenção OIT 151 no Brasil?

Ampliar as relações do trabalho entre empregador e empregado. Nesse caso o servidor e o Estado. Estado criado como uma ficção para gerir um conjunto de pessoas. Avanço para os direitos humanos e direitos dos servidores a um tratamento digno à pessoa humano. Nos município a relação de trabalho está precarizada. A ratificação coloca as relações do trabalho num patamar diferenciado.

A dificuldade no reconhecimento das entidades, muda a correlação de forças, como em Padre Bernardo cuja luta resultou em avanços após a incorporação da agenda da convenção OIT 151.

Não é só remuneração é a garantia na prestação dos serviços públicos.

O resultado surge na ponta, os servidores agem cm mais tranquilidade, pela existência de espaços de interlocução. O servidor pode exigir mais dos gestores e observar as mudanças necessária à população.

1.1 - Como o Governo do Distrito Federal (GDF) poderia avançar neste tema?

O reconhecimento das entidades sindicais é um avanço, mas, precisa da instituição de uma mesa permanente de negociação, que vá além da pauta salarial.

2- Qual (is) a(s) pauta(s) recorrente(s) de negociação coletiva das categorias representadas por sua entidade com o governo?

Além da questão salarial, reestruturação da carreira, bem como a reestruturação dos órgãos e prestação de serviços à sociedade. Mudar o foco do órgão para atender melhor ao cidadão não causa impacto financeiro, mas, garante melhorias à população. Condições de trabalho também é um ponto importante que surge como bandeira.

3- Como sua entidade avalia os movimentos grevistas das categorias do GDF?

A greve é um movimento pedagógico aos trabalhadores. O processo inicia mas não sabe quando termina. A greve sempre foge da pauta salarial.

Discute a pauta salarial, mas não havendo avanço inicia o movimento paredista e inclui a agenda de políticas pública dos órgãos. A categoria compreende essa dinâmica. Transcender a pauta salarial é uma maneira de mobilizar.

4- Como sua entidade avalia a ação do GDF mediante uma greve?

A ação do GDF tem sido péssima, muito ruim. A questão central é que a greve surge da ruptura da relação. A primeira coisa que o governo faz é negociar com servidores em greve, força a judicialização. Fechar os diálogos não favorece o reconhecimento das partes, o governo não reconhece que erra no processo. Criando a falsa impressão que a greve é algo unilateral por parte do sindicato, quando na verdade simboliza o fracasso do dialogo entre as partes.

5- A negociação coletiva é um instrumento de participação na gestão pública? O que necessita para ser aperfeiçoada?

Sem dúvida é um grande instrumento, tem que ser permanente efetividade, encaminha suas pautas, ter um grau de autonomia que referende o processo, para fazer sentido o processo em construção.

Criar uma metodologia de negociação planejada e que atenda o conjunto de categoria dando margem pra negociação.