

25

Cadernos ENAP

Negociação coletiva
no setor público –
experiências internacionais
recentes por meio de
análise da literatura

Zairo B. Cheibub

Pesquisa ENAP

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Celio Yassuyu Fujiwara

Diretor de Gestão Interna

Augusto Akira Chiba

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Formação Profissional

Sandra Holanda

Cheibub, Zairo B.

Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura / Zairo B. Cheibub, Pesquisa ENAP. Brasília : ENAP, 2004.

88 p. (Cadernos ENAP; 25)

ISSN 0104 – 7078

1. Negociação Coletiva de Trabalho. 2. Administração Pública. 3. Setor Público. I. Pesquisa ENAP. II. Título. III. Série.

CDD 341.6643

Cadernos ENAP é uma publicação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública
Editor: Celio Yassuyu Fujiwara – *Coordenação de publicação:* Livino Silva Neto
– *Supervisão de produção gráfica:* Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso – *Revisão:* Juliana Girão de Moraes e Emília Moreira Torres – *Ficha catalográfica:* Equipe da Biblioteca ENAP

© ENAP, 2004

Tiragem: 1.000 exemplares

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 445 7096 – Fax: (61) 445 7178

Negociação coletiva no
setor público – experiências
internacionais recentes por meio
de análise da literatura

Zairo B. Cheibub

Pesquisa ENAP

Sumário

Introdução	7
Natureza e especificidade das relações de trabalho no setor público	9
Instituições e estrutura: relações de trabalho no setor público em perspectiva comparada	15
Argentina	15
México	19
Chile	21
Estados Unidos	23
Canadá	29
Inglaterra	32
Alemanha	33
França	37
Itália	39
Negociações coletivas no setor público: dinâmica e determinantes	43
Negociando o conflito: a possibilidade da cooperação nas relações governo e sindicatos	57
Anexo I: Periódicos, bibliotecas e bancos de dados pesquisados	69
Notas	71
Referências bibliográficas	75

Introdução

Neste trabalho, que a ENAP encomendou ao Professor Zairo B. Cheibub, é feita uma análise da literatura internacional sobre relações de trabalho no setor público¹. Os principais objetivos são examinar as instituições e processos de negociação coletiva característicos de algumas experiências internacionais e avaliar as explicações teóricas para os padrões de interação entre o Estado e seus empregados. Espera-se que essa visão comparativa possa contribuir para o aperfeiçoamento das raras experiências existentes no Brasil de negociação coletiva no setor público e incentivar o debate sobre o tema.

Enfatiza-se a análise das instituições, dos mecanismos, dos instrumentos e dos processos de negociação de conflitos trabalhistas no setor público conducentes ao estabelecimento de uma relação que, embora mantendo as divergências naturais entre patrão (o poder público) e empregado (os servidores públicos), pode ser caracterizada por conflito institucionalizado² ou mesmo por cooperativa. A pesquisa é baseada no princípio de que é mais vantajoso para todos os envolvidos que as divergências entre as partes em negociação trabalhista traduzam-se em conflito institucionalizado. Conflitos desregulados tendem a ser imprevisíveis e seus custos políticos bastante altos. São discutidos também, na medida do possível, os determinantes do comportamento dos atores envolvidos nessas negociações, a saber: os sindicatos, os dirigentes governamentais e os políticos.

Este relatório está dividido em quatro seções, além da introdução. Na primeira seção, é feita uma discussão analítica e teórica sobre a natureza e a especificidade das relações de trabalho no setor público. A compreensão prévia dos fatores que diferenciam as relações de trabalho no setor público *vis-à-vis* o setor privado é fundamental para se entender os dilemas e questões com que se defrontam os atores envolvidos nessas relações.

A segunda seção apresenta de forma bastante descritiva o formato institucional e legal das relações de trabalho em diferentes países. Serão discutidos os seguintes países: Argentina, Chile, México, Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Alemanha, França e Itália. No conjunto, os arranjos presentes nesses países permitem uma visão bastante ampla das alternativas existentes, ilustrando bem os diferentes modelos de resolução dos dilemas envolvidos na negociação coletiva no setor público.

A terceira seção explora os determinantes políticos das relações entre as entidades associativas (EAs) dos servidores públicos e os políticos e/ou os partidos políticos. Seu foco não são mais as negociações coletivas *stricto sensu*, mas as negociações que envolvem questões de natureza mais ampla do que remuneração e condições de trabalho. Assim, são analisadas as relações entre o governo e os representantes dos trabalhadores públicos na política das reformas que têm impacto sobre as relações trabalhistas no setor público nos últimos anos, especialmente os ajustes fiscais, as reformas estruturais e as reformas administrativas.

A quarta e última seção adota uma perspectiva micropolítica, focalizando situações em que emergiram formas efetivas de cooperação entre representantes dos trabalhadores públicos e diversas instâncias do governo (administração local, agências, escolas, hospitais etc). Diversos casos específicos são abordados, mas o principal propósito dessa seção é teórico e analítico, i.e., determinar os fatores conducentes à emergência e à sustentação de um processo de cooperação.

Natureza e especificidade das relações de trabalho no setor público

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

Do ponto de vista político e legal, as relações de emprego no setor público podem ser classificadas ao longo de um contínuo, em cujos extremos encontram-se o princípio da **autoridade** e o princípio do **contrato**. Quando prevalece o primeiro, há uma relação unilateral na qual os dirigentes políticos e administrativos determinam, por atos legais e legítimos que lhes são exclusivos, os termos e as condições de trabalho. Quando prevalece o segundo, todas as condições são negociadas bilateralmente, nenhum dos atores têm ascendência política ou jurídica sobre o outro. As principais diferenças nacionais nos sistemas de regulação das relações de trabalho no setor público referem-se à prevalência da autoridade ou do contrato como princípio organizador. Na verdade, não apenas há variação entre os países, mas encontra-se, com frequência, diversidade de princípios dentro do mesmo país, seja em diferentes setores, seja em diferentes níveis de governo.

Autoridade e contrato são pólos contrastantes na natureza das relações de trabalho no setor público devido à própria natureza múltipla do Estado, que é o *locus* do poder político – o soberano – e, ao mesmo tempo, empregador.

Johannes Schregle (1974) apresenta muito bem essa condição do Estado-empregador:

“Os órgãos executivos de governo nunca acharam fácil aceitar a idéia de dividir, exceto com o Congresso, seus poderes de fixar salários, remunerações e condições de trabalho do setor público.(...) A questão básica é como compatibilizar a idéia da negociação coletiva (contrato) com a noção de poder governamental de decisão (autoridade). O dilema é óbvio: como pode o governo, no qual a autoridade suprema do país é investida, frequentemente ser conferido através de eleições democráticas, agir como empregador de mão de obra e ao mesmo tempo, abdicar de alguns de seus poderes soberanos no processo em que lida, em pé de igualdade, com os representantes de seus empregados?” (p.394).

Como negociação coletiva implica exatamente o compartilhamento dos poderes em fixar salários e condições de emprego, o Estado encontra-se perante a difícil tarefa de conciliar o compartilhamento dessas atribuições com os sindicatos sem perder sua autoridade e responsabilidade perante o eleitorado. As dificuldades envolvidas nessa situação manifestam-se na ordenação das relações de trabalho de todos os empregados do Estado, mesmo daqueles que trabalham em condições muito próximas as do setor privado, tais como os empregados dos empreendimentos produtivos do Estado.

Essa condição de soberano e empregador imprime uma dinâmica política às negociações trabalhistas no setor público que não encontra contrapartida no setor privado. O governo tem de conciliar papéis e interesses nem sempre congruentes, tais como seu papel de empregador (com as preocupações inerentes), seu papel de autoridade responsável pela política econômica e monetária do país e seu papel como formulador de políticas, inclusive as que se referem às relações de trabalho, seja no setor público, seja no privado. Nesse sentido, por exemplo, objetivos a serem perseguidos pelo empregador podem entrar em choque com a condução de políticas macroeconômicas. Essa condição contribui para acentuar a natureza política das relações de trabalho no setor público, já que as questões puramente trabalhistas encontram-se imbricadas com outros objetivos políticos do governo.

De uma forma geral, o governo nunca abdica totalmente do recurso ao exercício da autoridade, mesmo em países que se encontram mais próximos do pólo contratual na determinação das condições de trabalho no setor público. A prevalência da soberania sobre a negociação manifesta-se especialmente quando o papel de empregador é percebido em conflito com objetivos considerados imperativos para o interesse nacional. Assim, por exemplo, pode-se observar que nas últimas décadas a adoção de políticas que gerem superávit fiscais têm, não apenas se sobreposto aos objetivos das reformas administrativas, como também forçado governos ao descumprimento unilateral de regras de negociação e acordos aceitos anteriormente³. Tendo em vista essa condição essencial do Estado-empregador, Alan Neal (2001) está correto ao afirmar que:

“(...) Aquela tolerância (de compartilhar com sindicatos decisões sobre condições de trabalho) está continuamente vulnerável aos fluxos e refluxos da popularidade política ou às pressões sobre o controle econômico e social do Estado, que podem determinar percepções através de espasmos repentinos e de curta duração. (...) Ao ceder ou partilhar o poder social, o poder público se torna mais suscetível à retração ou circunscrição do poder político do Estado” (p.247).

Essa inelutável oscilação entre os princípios da autoridade e do contrato é uma verificação empírica, ao mesmo tempo em que define a natureza

das relações de trabalho no setor público. Deve-se considerar também alguns argumentos normativos⁴ que recomendam cautela sobre a impropriedade da adoção de modelos contratuais nas relações de trabalho no setor público. Esses argumentos baseiam-se nos efeitos que a negociação coletiva e a greve no setor público têm ou podem ter sobre o processo democrático, especialmente na formulação de políticas públicas. Argumenta-se que é muito difícil, senão impossível, fazer uma clara distinção entre questões gerais de política pública e questões exclusivamente trabalhistas, i.e., que não tenham implicações gerais de política pública. Decisões sobre o primeiro tipo de questões devem ser tomadas publicamente, com consulta e acesso iguais a todos os cidadãos e grupos interessados. As questões estritamente trabalhista, sem implicações de política pública, podem ser resolvidas no campo privado entre o Estado-patrão e os sindicatos. Argumenta-se que ao permitir a negociação entre o governo e os sindicatos no estabelecimento da remuneração e condições de trabalho, a legislação está na realidade concedendo acesso privilegiado, indevido do ponto de vista da igualdade democrática, aos sindicatos na determinação de questões de políticas públicas. É claro que para esse argumento, as questões trabalhistas do setor público são questões de política pública, pois afetam o processo de alocação orçamentária, de determinação do nível de emprego no setor público e da própria qualidade dos serviços prestados pelo governo. Dificilmente, os grupos sociais com interesses diretos nos serviços públicos (cidadãos em geral, consumidores dos serviços públicos, pais de alunos, usuários do sistema de saúde etc) teriam força e acesso suficientes para contrabalançar os sindicatos de servidores públicos nas negociações diretas com o governo. Em caso de greve, os sindicatos teriam uma vantagem adicional, pois o término da greve, visando minimizar os danos advindos da interrupção dos serviços públicos, seria do interesse de todos os grupos sociais. Essa convergência de interesses, mesmo que momentânea, diminuiria ainda mais a capacidade dos governantes de resistir às pressões dos sindicatos de servidores públicos. Uma forma de minimizar esses problemas seria garantir a representação de outros grupos da sociedade civil nas negociações coletivas, contrabalançando o peso dos sindicatos e, dessa forma, até mesmo fortalecendo o processo democrático. Mas essa alternativa é raramente adotada⁵.

Do ponto de vista organizacional, é importante considerar uma série de restrições que a ordem democrática impõe sobre a autonomia do Estado-empregador, que também não tem contrapartida no setor privado. Essas limitações têm implicações para a forma como o Estado pode atuar como empregador e suas próprias características enquanto negociador.

No setor público a delegação de poder implica sempre a existência de um indivíduo politicamente responsável (*accountable*) para responder

pelas decisões descentralizadas. Esse indivíduo tem que ter capital político, o que introduz a motivação político-eleitoral na própria administração pública. As informações sobre as decisões administrativas devem estar disponíveis para alguma forma de controle externo, mesmo que esse controle seja ineficiente do ponto de vista da cultura do empreendedorismo tão em voga nas reformas gerenciais do setor público.

Regras sobre o uso de dinheiro público são fontes de limitação na atuação do Estado como empregador. Essa condição exige não apenas auditorias e controles externos rigorosos, como também impõe limites inferiores e superiores aos benefícios que o Estado pode oferecer aos seus empregados. O setor privado, em geral, não tem limites superiores legais ou tradicionais. Finalmente, é importante notar que o princípio democrático impõe uma série de restrições às formas de recrutamento, promoção e demissão dos servidores públicos⁶. Em geral, esses princípios são regidos pelos códigos do serviço público e baseados, principalmente, no mérito. Eles são inegociáveis em um Estado democrático e, geralmente, excluídos explicitamente das negociações com os sindicatos dos empregados públicos⁷.

Desenvolveu-se e generalizou-se também a idéia de que o Estado deveria ser um empregador modelo, adiantando-se ao setor privado na aplicação dos direitos trabalhistas como meio de sinalizar para esse setor formas de relações de trabalho mais avançadas do ponto de vista social. Assim, os empregados públicos têm gozado, tradicionalmente, de uma situação protegida e/ou privilegiada *vis-à-vis* os trabalhadores do setor privado. Em muitos casos, as regras trabalhistas garantem aos empregados públicos vantagens que diminuem muito os custos da ação coletiva nesse setor. Por exemplo, a vigência da estabilidade no emprego e o não-desconto dos dias parados, práticas comuns no serviço público, fazem com que os custos da greve nesse setor seja muito menor que no setor privado onde esses princípios não são aplicados.

Todos os Estados democráticos são caracterizados por grau maior ou menor de dispersão do poder político. Há o princípio da separação e independência dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Há a necessidade de composições políticas para formação de coalisões governantes. Nesses casos, agências ou órgãos do governo são dirigidos por políticos e administradores com diferentes simpatias e preferências políticas. Há estados federativos nos quais diferentes níveis de governos gozam de maior ou menor grau de autonomia em suas jurisdições. Independentemente destes determinantes políticos e constitucionais, o Estado hoje é uma organização complexa, composta por diversos ministérios, secretarias ou agências semi-autônomas. Essa forma organizacional do Estado, em todos os seus níveis de governo, faz com que as negociações coletivas no setor público tenha natureza multilateral. Nas palavras de Kochan (1974, p. 526):

“Define-se a negociação multilateral como um processo de negociações no qual mais de duas partes distintas estão envolvidas de tal forma que não há uma clara dicotomia entre empregado e organizações dirigentes. Na linguagem da teoria dos jogos, os conceitos de negociação bilateral e multilateral correspondem respectivamente, aos jogos de duas-partes e n-partes”.

Essa característica imprime lógica própria às negociações trabalhistas no setor público e determina estratégias de negociação diversas das que prevalecem na estrutura bilateral do setor privado⁸. Essa configuração estrutural exacerba a natureza política das relações de trabalho no setor público, pois permite e, na verdade incentiva, os atores envolvidos a evadir os termos da negociação direta e buscar aliança com outras forças políticas não envolvidas diretamente nas negociações. Do lado sindical, nos casos em que os acordos dependem de legislação para se tornarem obrigatórios, há uma constante busca de apoio e influência sobre o legislativo, com os sindicatos agindo como verdadeiros *lobbies*, para impor decisões e/ou mudar decisões tomadas no executivo. Há também diferentes níveis de comprometimento dos atores do executivo com os processos de negociação coletiva. Assim, uma secretaria pode estar, seriamente, engajada na negociação, mas a preferência do dirigente de outra secretaria é uma decisão unilateral. Ademais, os negociadores do lado governamental podem sempre apelar para um poder decisório superior ao seu como forma de transferir a responsabilidade nas decisões ou mesmo apenas como estratégia de negociação.

Finalmente, há especificidades econômicas nas relações de trabalho no setor público. De forma geral, o Estado fornece serviços essenciais (ou quase essenciais) e monopolistas (ou quase monopolistas). Nesses casos, dificilmente se desenvolvem mercados de trabalho e de produtos capazes de impor restrições advindas de um contexto competitivo. Na situação competitiva, o próprio mercado impõe restrições à atuação e às demandas dos servidores públicos e de seus sindicatos. É a inexistência desses limites que permite que se caracterize as relações de trabalho no setor público como protegidas das determinações de mercado⁹. Há, obviamente, limites orçamentários no setor público, mas mesmo esses não têm a força de restrições de mercado, uma vez que o Estado, em geral, não encontra competidor direto e não corre o risco de ter de fechar as portas. Durante as décadas de 60 e 70, acreditava-se que a ausência de restrições econômicas imediatas, não criaria condições para que os governos, especialmente os locais, resistissem aos movimentos por aumentos salariais no setor público. Como já foi mencionado, se houvesse paralisação dos serviços públicos considerava-se que seria politicamente muito difícil que os administradores pudessem resistir à pressão da população pela retomada da prestação desses serviços. Nessa situação, teriam que

ceder às demandas dos sindicatos. Com as mudanças ocorridas nas últimas décadas e as exigências de austeridade fiscal imposta pela globalização financeira, os limites orçamentários tornaram-se muito rígidos, mas ainda assim não têm a mesma força que os do mercado.

A ausência de restrições econômicas imediatas e diretas, aumenta a importância do contexto político na compreensão das relações de trabalho no setor público. Diferentemente do setor privado, essas relações têm natureza intrinsecamente política. Tal característica, porém não advém simples e imediatamente do fato dessas relações terem lugar dentro do Estado. De forma geral, o sucesso das demandas trabalhistas no setor público dependem do apelo aos eleitores e da defesa da expansão do Estado e de seu orçamento. Por isso, os sindicatos dos servidores do Estado tendem a focalizar suas demandas em termos mais gerais, defendendo tanto o aumento de recursos públicos, quanto a expansão da intervenção e dos serviços do Estado, e não apenas medidas que beneficiem diretamente seus membros. Na verdade, o atendimento das demandas específicas dependem da expansão do Estado e do aumento de seu orçamento.

Instituições e estrutura: relações de trabalho no setor público em perspectiva comparada

Esta seção apresenta de forma sumária as principais instituições que regulam as relações de trabalho no setor público de diferentes países. Os países incluídos apresentam diferentes soluções para os dilemas e questões discutidos na seção anterior, ilustrando bem a variedade de arranjos institucionais existentes para tratar da questão trabalhista no setor público.

São apresentadas, principalmente, as instituições que regulam as condições de trabalho dos servidores públicos. Essa categoria em alguns países engloba apenas os empregados da administração direta do governo central, enquanto em outros inclui também os empregados da administração dos governos regionais e/ou locais. Há casos em que os trabalhadores da saúde e da educação também gozam do status de servidor público (França, Itália, Alemanha). Faço referências ocasionais a outros tipos de trabalhadores públicos, mas um exame mais detalhado dos diferentes regimes trabalhistas vigentes no setor público demandaria uma outra pesquisa.

Para cada país são apresentados aspectos relevantes da legislação, dos órgãos envolvidos nas negociações e, quando possível, da interação entre os atores. Nem sempre foi possível manter uniformidade nas apresentações. Isso se deve, principalmente, as diferenças nas fontes de referências consultadas¹⁰.

Aspectos essenciais do funcionamento das negociações coletivas nos países considerados só poderiam ser apreendidos com trabalho de campo nesses países, ou uma análise direta dos estatutos legais. Excetuando-se os casos do Canadá, dos Estados Unidos e da Inglaterra, a literatura não é suficientemente diversificada e abrangente para permitir visão mais profunda dos diferentes sistemas. No entanto, o conhecimento, mesmo que introdutório, das instituições de outros países é importante para podermos avaliar mais abalizadamente nossas próprias instituições.

Argentina

A Argentina é uma república federativa na qual as províncias têm autonomia para regular as relações de trabalho de seus empregados¹¹. A estabilidade dos servidores públicos é limitação a essa autonomia já que é garantida pela

Constituição Federal. As províncias, aparentemente, apresentam diferenças significativas na regulação das relações de trabalho no setor público e os poderes legislativo e judiciário são regidos por corpos normativos diferentes do que rege o poder executivo. Infelizmente, não foi encontrada literatura que especificasse as diferenças entre as províncias e os poderes.

A negociação coletiva foi instituída no setor privado em 1954. O mesmo decreto a instituiu também para as empresas produtivas estatais e permitiu, por ato expresso do governo, sua ocorrência em agências descentralizadas, tais como *Aduana, Dirección General Impositiva, Lotería y la Administración Nacional de la Seguridad Social*.

Até meados de 1980, as relações de trabalho da maioria dos servidores públicos eram regidas pelo *Régimen Jurídico Básico de la Administración Pública*, ato unilateral do governo, e não havia negociação coletiva instituída. Em 1986, o país ratificou a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹². Nesse mesmo ano, como forma de aplicar as determinações da Convenção nº 151, tem início freqüentes consultas com os representantes dos servidores públicos civis e os trabalhadores da educação e da saúde. Essas consultas se atualizavam na forma de comissões, nas quais esses representantes tinham assento. Um exemplo é a *Comisión Participativa de Política Salarial y Condiciones de Empleo del Sector Público*. Essa comissão, primeiro experimento de negociação coletiva institucionalizada no setor público, contou com a alta hierarquia do *Ministerios da Economía, Trabajo y la Secretaría de la Función Pública* e com representantes da *Unión del Personal Civil de la Nación* (UPCN) e da *Asociación de Trabajadores del Estado* (ATE), as únicas entidades sindicais com ampla representação entre os servidores do poder executivo.

Em 1988, a Argentina ratificou a Convenção nº 154 da OIT¹³ e, em 1992, aprovou a *Ley nº 24.185 de Negociación Colectiva en el Sector Público*. Essa lei estabeleceu a negociação coletiva no âmbito do *Sistema Nacional de la Profesión Administrativa* (Sinapa), que inclui todo pessoal da administração central, além de diversos órgãos descentralizados. Segundo essa lei, a negociação pode ser geral ou setorial, com uma comissão negociadora em cada caso. Pode-se negociar todas as questões pertinentes à relação de emprego, excetuando-se: (a) a estrutura orgânica da administração pública; (b) o princípio de direção do Estado; e (c) o princípio de idoneidade como base do ingresso e da promoção na carreira administrativa. A lei prevê ainda que os acordos referentes às condições econômicas estejam contemplados no orçamento, caso contrário deve-se prever recursos para sua incorporação no próximo exercício.

A lei de *Negociación Colectiva en el Sector Público* institucionalizou e formalizou um mecanismo efetivo de influência dos servidores públicos na

determinação de suas condições de trabalho. No entanto, como será visto a seguir, há convivência entre elementos contratuais e de autoridade: o Estado negocia, mas mantém a soberania em última instância. Segundo José Alberto Bonifacio e Graciela Falivene (2002, p. 41):

“Há uma seqüência que vai do unilateralismo rígido à negociação paritária plena e ampla, entre as quais há matizes, incluindo meios de participação do pessoal nos primeiros casos. A subordinação dos resultados da negociação à ratificação por outros órgãos que não fizeram parte da mesma, é um elemento de unilateralismo”.

A entrada em vigência do acordo coletivo se dá por meio de ato do poder executivo. O primeiro acordo coletivo teve vigência prevista para 1º de janeiro de 1999 até 31 de dezembro de 2000. Como não foi renovado dentro do prazo de dois anos, foi aplicado o princípio da *ultractividad*, que mantém sua vigência até ser substituído por outro acordo.

Lei de negociação coletiva determina conciliação obrigatória para os casos de conflitos. Nesse sentido, foi criado um sistema de resolução de conflitos no *Convênio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional* de 1999. Esse sistema baseia-se na *Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales* (CoPAR). Essa comissão é composta por três representantes titulares e três suplentes do Estado e dos sindicatos. Apesar da obrigação legal, o Estado não nomeou representantes para a CoPAR nos anos de 1999 a 2001. Em 2002, no entanto, foram feitas as devidas nomeações.

A CoPAR tem a função de interpretar o acordo coletivo e intervir na resolução de conflitos coletivos, a pedido de qualquer uma das partes. Se a comissão não chegar a uma solução, para a qual se exige unanimidade, a resolução do conflito poderá, por decisão de ambas as partes, ser direcionada aos mecanismos de mediação e/ou arbitragem livremente acordados pelas partes. Se a mediação for aceita por ambas as partes, o resultado será formalizado em ata e seu cumprimento é obrigatório. Se não for aceita, pode-se optar pelo processo da arbitragem no *Fuero Federal en lo Contencioso Administrativo*.

As decisões da CoPAR, quando por unanimidade, têm caráter vinculante, salvo ato administrativo contrário do poder executivo ditado em prazo de 30 dias da decisão. Esse procedimento revela um verdadeiro direito de veto do poder executivo. Decisões com implicações econômicas requerem intervenção prévia da *Secretaría de Hacienda* para avaliar a possibilidade de sua aplicação para entrarem em vigor.

Os dois principais sindicatos do setor público no âmbito do Sinapa, são a *Unión del Personal Civil de la Nación* (UPCN), com aproximadamente dois terços dos empregados da administração central filiados a ele e a *Asociación de Trabajadores del Estado* (ATE), abarcando a maior parte da

proporção restante. A primeira agremiação é filiada à *Confederación General del Trabajo* (CGT), de postura mais moderada e com fortes vínculos na política argentina. A segunda é filiada *Central de Trabajadores Argentinos* (CTA), mais combativa e militante. Esses dois sindicatos atuam nos níveis nacional, provincial e municipal. As empresas públicas e o sistema financeiro estatal são representados juntamente com trabalhadores do setor privado por sindicatos desses ramos, um para cada atividade. Há ainda sindicatos de pessoal docente universitário e específicos de algumas agências do governo, tais como *Personal Civil de las Fuerzas Armadas* (Pecifa), *Personal de la Dirección General Impositiva*, *Personal de la Administración Nacional de Aduanas*.

Na educação prevalece a *Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina* (Ctera) que congrega 143 entidades de base, afiliando sindicatos docentes de todas as jurisdições educacionais do país. Na saúde há a *Federación de Asociaciones de Trabajadores de la Sanidade Argentina* (Fatsa) que abarca sindicatos de todos os níveis, independentemente de categoria, profissão, grau e tipo de patrão – público ou privado. Os militares e os membros das forças policiais não têm direito a sindicalização. No serviço diplomático existe apenas uma associação sem atribuições sindicais.

Não há antecedente de declaração de ilegalidade de greves no setor público argentino. As restrições que se aplicam aos serviços essenciais são acordadas com os próprios sindicatos.

Esse conjunto de regras que regulam as relações de trabalho no setor público argentino parecem ter vigência e aplicação na prática e, apesar de algumas falhas, tem tido bom resultado. Na avaliação geral de Bonifacio e Falivene (2002, p. 59):

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

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

Talvez o que tenha sido acordado na negociação coletiva em determinado momento pode vir a conflitar com objetivos maiores de política pública, forçando o governo a descumprir acordos coletivos. Infelizmente, não é possível responder a essa questão no momento.

México

O México é um república federativa, na qual os estados são livres e soberanos em tudo o que concerne seu regime interior¹⁴. Em termo de relações de trabalho no setor público, há uma exigência constitucional de que sejam reguladas por leis expedidas pelas legislaturas estaduais que estejam de acordo com o artigo 123 da Constituição Federal. Como o referido artigo tem duas alíneas, uma mais liberal que se aplica ao setor privado e outra para o setor público, parece que a intenção do legislador é que os legislativos estaduais pudessem escolher entre os dois sistemas. A maioria dos estados optou pelo regime específico do setor público que é mais restrito e garante dar respaldo para decisões unilaterais do Estado. Os municípios têm de adotar as leis determinadas pelas legislaturas estaduais.

O artigo 123 da Constituição Mexicana de 1917 regulamenta as relações de trabalho no país e garante uma série de direitos aos trabalhadores. Desde sua promulgação, a questão da aplicabilidade desse artigo aos trabalhadores do Estado tem sido o centro de um grande debate jurídico. Embora haja controvérsia até os dias de hoje, as forças políticas ao longo da história mexicana determinaram que sua aplicação se restringiria, em grande medida, aos trabalhadores do setor privado. Dessa forma, ao se aprovar a *Ley Federal del Trabajo* (LFT), em 1931, os trabalhadores do Estado foram excluídos. Em 1938, foi promulgado o *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado*, regulamentando as relações entre o Estado mexicano e seus trabalhadores. Nesse estatuto se reconhece uma série de direitos, mas todos de alcance mais restrito do que os enunciados no artigo 123 da Constituição que garantia os direitos dos trabalhadores do setor privado. Por exemplo, o Estatuto reconhece o direito de sindicalização, entretanto determina a formação de sindicatos únicos, diferentemente do setor privado. Reconhece também o direito de greve, mas o condiciona a defesa de direitos dos trabalhadores quando violados pela autoridade. Essa violação, para dar o direito de greve, tem que ser atestada por declaração do *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje* (TFCA) e a greve deve objetivar unicamente o cumprimento desses direitos. A greve, nesse sentido, perde sua condição de instrumento para a obtenção de melhores condições de trabalho e remuneração. Nas palavra de De Buen, essa

regulamentação faz da greve *un mecanismo de venganza de los trabajadores a partir de la violación de los derechos consagrados en el mismo Apartado B* (1998, p.170). Não há registro de que o TFCA tenha declarado a legalidade de alguma greve, mas têm havido muitas greves de fato, reivindicando melhorias econômicas.

Há uma emenda na Constituição de 1960, na qual se agrega ao artigo 123 um *Apartado B* relativo aos trabalhadores dos poderes da união e do Governo do Distrito Federal. Esse *Apartado* é regulamento em 1963 pela *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* (LFTSE). Essa lei dispõe que a relação de trabalho no setor público tem origem com um ato administrativo, uma nomeação expedida pelo titular da *dependencia*, e não com contrato de trabalho, reafirmando o princípio da unilateralidade. Dentro da LFTSE existem dois tipos de regimes de trabalho: os trabalhadores de base e os de confiança. Os trabalhadores de confiança são os empregados que desempenham funções de direção, fiscalização, inspeção e vigilância, todas de caráter geral. Os trabalhadores de base adquirem estabilidade após seis meses de exercício da função, quando bem avaliados pelo titular da *dependencia*. Os trabalhadores de confiança não têm estabilidade. Há outros regimes especiais, tais como o das forças armadas, dos bancários e das forças de segurança. Além disso, diversas categorias são reguladas pela mesma legislação do setor privado, tais como os trabalhadores dos órgãos federais descentralizados, empresas estatais e das universidades.

Como já foi mencionado, o direito à sindicalização é limitado a um sindicato por *dependencia*. No caso da ocorrência de vários grupos reivindicando a representação, o TFCA outorgará o reconhecimento ao grupo majoritário. Além da unicidade sindical há outras restrições aos direitos sindicais: os trabalhadores de confiança não podem formar sindicatos; uma vez filiado a um sindicato, o trabalhador não pode se desligar voluntariamente, só pode abandonar o sindicato se expulso; é proibida a reeleição dos dirigentes sindicais¹⁵. Os sindicatos do setor público podem aderir a *Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado*, no entanto, essa entidade não foi constituída pelos sindicatos mas, pelo legislador que lhe outorgou por lei monopólio absoluto.

Os trabalhadores do Estado regidos pela LFTSE, os servidores públicos, não podem negociar contratos coletivos sobre condições de trabalho e remuneração. Segundo De Buen (1998, p.175):

“A razão é óbvia: se o Estado funciona em termos de pressuposto, e o pressuposto é uma decisão unilateral que deve ser aprovada pela Câmara dos Deputados, não é possível considerar a possibilidades de que os trabalhadores, através de seus sindicatos, possam pactuar os salários cada vez que isto se faça necessário”.

A lei permite apenas que os sindicatos participem da discussão das condições gerais de trabalho e determina que o titular da *dependencia* considere suas opiniões. Mas essas condições gerais de trabalho não podem ter, em princípio, nenhum conteúdo econômico. Caso o titular da *dependencia* faça concessões que excedam as estabelecidas pelo Estado, elas podem ser rechaçadas pela *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP). Na prática, no entanto, são feitos acordos com implicações econômicas, mas sempre com consulta e anuência prévias da SHCP, os chamados convênios internos. Segundo avaliação de De Buen (1998, p.177):

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

Os conflitos de trabalho, tanto individuais, como coletivos, são referidos aos TFCA e obdecem ao mesmo procedimento para sua resolução. Esse tribunal é composto de um magistrado indicado pelo Estado, um representante dos trabalhadores, indicado pela LFTSE e um nomeado pelos dois primeiros. As decisões do TFCA são a rigor inapeláveis. Cabe apenas pedido de revisão para determinar se a lei foi interpretada corretamente e se o tribunal considerou de maneira adequada as provas, chamado *juicio de garantías o amparo*.

Em suma, as relações de trabalho na administração pública mexicana são fundamentalmente determinadas por decisões unilaterais do governo e por decisões de cortes administrativas. O sindicalismo no setor público é bastante controlado e não há liberdade de formação de uma organização nacional, autônoma, livre da interferência e controle do governo, que englobe todos os sindicatos públicos. As leis que vigoram no país foram elaboradas há décadas e não sofreram modificações significativas nos anos recentes, sinalizando que essa não é uma área importante para o governo.

Chile

A legislação do Chile, Estado unitário, concede aos trabalhadores do setor privado e empresas estatais direitos coletivos muito mais amplos do que os concedidos aos servidores públicos¹⁶. Na prática, no entanto, com a adoção da política de *concertación* durante o período da redemocratização, as relações de trabalho nesses setores tornaram-se muito semelhantes, embora persistam as diferenças legais. Segundo Morgado Valenzuela (1998, p. 76):

“Na prática (...) – à margem da legislação vigente – as relações coletivas no setor público tendem a apresentar características semelhantes às existentes no setor privado”.

A Constituição chilena de 1980 não reconhece o direito à sindicalização dos servidores públicos, na verdade organizar ou pertencer a um sindicato no âmbito da administração do Estado é motivo de destituição da função pública. No entanto, a Lei nº19.296 de 1994, sobre *Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado* reconhece o direito dos trabalhadores da administração civil centralizada de constituir associações sem autorização prévia e a elas se filiarem livremente. A lei não se aplica às forças armadas e às encarregadas de ordem e segurança pública. Nenhum servidor pode pertencer, simultaneamente, a mais de uma associação em razão do mesmo emprego e nenhuma associação pode filiar-se a mais de uma associação de nível nacional de grau superior.

As associações têm funções semelhantes às dos sindicatos. Elas objetivam promover a melhoria econômica e das condições de vida e trabalho de seus associados, obter informações sobre planos, programas etc, que afetem a vida de seus afiliados, encaminhar às autoridades competentes representações sobre o descumprimentos de normas do Estatuto Administrativo e demais textos que estabelecem direitos e obrigações dos servidores”; “representar os servidores nos organismos e entidades nos quais a lei conceda participação.

Além disso, a própria regulamentação das associações lhes concede direitos reconhecidos aos sindicatos, tais como determinação do número de diretores segundo o quantitativo de afiliados, permissão para membros da diretoria cumprir suas funções fora do local de trabalho, garantia de permanência no cargo e local de trabalho até seis meses após o término das funções representativas e outros. As associações podem ser nacionais, provinciais ou comunais, dependendo da estrutura jurídica do serviço em que se constitua. Em 1996, havia 948 associações registradas para um total de aproximadamente 121 mil servidores públicos e municipais.

Tanto a Constituição Política do Chile, como o Estatuto Administrativo e a *Ley sobre Asociaciones de Servidores de la Administración del Estado* não reconhecem o direito de negociação coletiva aos servidores públicos. No entanto, as associações participam freqüentemente de processos de determinação das condições de trabalho, conforme pode-se inferir pela funções que a elas são designadas. Ademais, com a redemocratização do país, tem tido lugar, desde 1990, um processo de *concertación* com setores trabalhistas, incluindo a *Agrupación Nacional de Empleados Fiscales* (Anef), uma das mais importante centrais de associações. A Anef tem participado de negociações sobre aumento de remuneração e sobre questões relacionadas à

carreira administrativa e às políticas de capacitação. Em 2000, o governo chileno e essa associação firmaram um *Protocolo de Acuerdos sobre el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*, no qual estabelecem uma *Mesa de Trabajo* central e *Mesas* setoriais para *trabajar en conjunto y consensuadamente los lineamentos programas del proyecto de rediseño y reorganización del aparato del Estado y modernización de la gestión pública*.

A Constituição Política do Chile determina, expressamente, que os servidores do Estado e das municipalidades não podem fazer greve. A direção, promoção e participação em greves é motivo para destituição do serviço público. No entanto, a realidade política fala mais alto do que a lei e as greves são parte da realidade das relações trabalhista no setor público chileno.

Estados Unidos

A tradição federativa dos Estados Unidos manifesta-se também na regulamentação das relações de trabalho no setor público: não há nenhuma legislação ou dispositivo federal regulando essas relações nos estados¹⁷. Como nesse país existe vasta literatura sobre as relações e negociações coletivas no setor público, apresentarei, inicialmente, o sistema regulatório do governo federal, para em seguida fazer uma discussão da legislação que se aplica aos estados e aos governos locais.

No plano federal, há uma série de limitações aos direitos dos trabalhadores e de seus sindicatos. Em 1962, uma ordem executiva do presidente garantiu aos servidores federais o direito de formar e se filiar, livremente, a sindicatos. Esse instrumento concedeu também o direito dos sindicatos negociarem acordos. No entanto, o escopo da negociação incluía apenas a política de pessoal e as práticas e condições de trabalho. Proibiu-se qualquer negociação sobre questões econômicas, i.e., salários e benefícios com implicações monetárias, tais como licenças anuais, aposentadorias e pensões, planos de saúde etc. Desde 1970, apenas os servidores dos correios têm direito a negociar questões econômicas. Outros itens também não podem ser objetos de negociação: padrões de desempenho, terceirização, reduções na força de trabalho e praticamente todas as regras e regulamentos das agências. Essas são consideradas questões de política pública, portanto inapropriadas para negociação coletiva. Essas limitações persistem até os dias de hoje. A ausência de cálculos monetários de custo-benefício baseados em sinais de mercado e argumentos relacionados à soberania são as principais justificativas para a exclusão desses itens do processo de negociação.

Em 1962, foi promulgado também o *Federal Salary Reform Act* que estabeleceu o princípio da comparabilidade para a determinação dos salários dos empregados de colarinho branco do governo federal. Poucos anos depois o princípio foi estendido para todos os empregados manuais. Segundo esse princípio, os salários deveriam ser comparáveis àqueles recebidos por trabalhadores do setor privado que realizam tarefas semelhantes. Em 1970, o *Federal Pay Comparability Act* estabeleceu que um aumento comparável ao do setor privado fosse concedido todo ano aos empregados do governo federal. Determinou também que a decisão sobre os reajustes salariais fosse transferida do Congresso para o Presidente, que os determinava por decreto presidencial.

O ato de 1970 instituiu um órgão encarregado de subsidiar a decisão presidencial sobre a política de remuneração no setor público, o *Pay Agent* do presidente. Esse órgão é composto pelo diretores do *Office of Personnel Management* e do *Office of Management and Budget* e pelo Ministro do Trabalho. O *Pay Agent* seleciona e nomeia cinco representantes sindicais para comporem o Conselho Salarial dos Empregados Federais (*Federal Employees Pay Council*) que tem função consultiva. O *Bureau of Statistics* conduz uma pesquisa anual sobre os salários no setor privado e fornece todo o apoio técnico necessário a decisão.

O *Pay Agent* recomenda um reajuste salarial ao presidente. Se a proposta for acatada, ela entra imediatamente em vigor. Se o presidente fizer uma proposta alternativa, esta tem que ser submetida ao Congresso. Caso a proposta presidencial seja rejeitada em uma das duas casa legislativas, a proposta original do *Pay Agent* entra em vigor. Incluindo o presidente Nixon, que o instituiu, todos os presidentes abandonaram o sistema da comparabilidade para controlar os déficits federais. Conforme avaliação de Levitan e Noden (1983, p. 136):

“O maior desafio para a efetivação do sistema de remuneração não é o seu desenho técnico nem a sua implementação, mas o fraco comprometimento para sua observância por parte dos líderes políticos”.

Os servidores do governo federal não podem fazer greve, inclusive os dos correios. Essa é a mais clara manifestação da influência do princípio da soberania nas relações trabalhistas no setor público norte-americano. Ademais, os servidores federais não podem ser candidatos a cargos públicos em eleições, não podem fazer campanhas políticas, não podem organizar encontros ou comícios políticos, não podem ocupar cargos em partidos ou clubes políticos entre outras restrições. Essas restrições estão baseada no *Hatch Act* de 1939 e vigoram até hoje. Em 1974, o *Federal Election Campaign Act* suspendeu essas proibições para os servidores estaduais e dos governos locais, mas as manteve para os federais.

Em 2001, a taxa de sindicalização entre os trabalhadores públicos federais nos EUA era de 31,6%, bem maior do que a do setor privado (9%) e praticamente igual a dos trabalhadores públicos estaduais (30,5%)¹⁸. Os empregados públicos das jurisdições locais têm uma taxa de sindicalização de 43,1%. A maior parte dos sindicatos têm abrangência nacional, congregando uma série de sindicatos locais. O maior sindicato federal é o *American Federation of Government Employees* (AFGE), com aproximadamente 200 mil filiados, o que representa dois terços dos empregados federais, exce- tuando-se os dos correios, que são filiados a sindicatos. O segundo maior sindicato federal é o *National Treasury Employees Union* (NTEU) com aproximadamente 76 mil filiados¹⁹. Os demais sindicatos federais têm pequeno número de filiados. Os trabalhadores dos correios são representados por quatro sindicatos.

Nos níveis estadual e local há três grandes sindicatos: *American Federation of State, Country, and Municipal Employees* (AFSCME), com 1.300.000 membros; o *National Education Association* (NEA), com 2.675.114 filiados; e o *American Federation of Teachers* (AFT), com 736.418 membros. Há também sindicatos nacionais de policiais e de bombeiros, cada um com aproximadamente 300 mil filiados.

Embora os sindicatos tenham representatividade nacional, a negociação coletiva nos EUA é bastante fragmentada. Por exemplo, o NEA e o AFT não negociam um contrato coletivo nacional para todos os seus membros. Na verdade, o sindicato nacional auxilia os sindicatos locais (*locals*) a negociarem com seus empregadores locais. No governo federal, as negociações também se dão por agência. Assim, o NTEU²⁰, que representa trabalhadores de 29 agências federais, negocia um contrato específico com cada agência.

Os sindicatos federais são caracterizados por um grau de militância e de atividade política muito maior do que os do setor privado. Esses sindicatos demonstram vontade em negociar dentro das regras estabelecidas pelo governo federal, mas mesmo assim:

“Os sindicatos federais dependem mais fortemente do processo político do que os seus equivalentes do setor privado, tanto devido às restrições dos direitos da negociação coletiva no setor federal como ao papel de gerência do comitê de diretores desempenhado pelo Congresso ao estabelecer as políticas federais de emprego. Na medida em que os assuntos relacionados à compensação federal são mantidos fora da mesa de negociação, os sindicatos federais terão pouca escolha, a não ser reforçar as táticas lobistas nos esforços de representar seus membros” (Levitan e Noden, 1983, p.29).

Até 1969, não havia nenhum mecanismo para resolução de conflitos. As decisões finais sobre questões envolvendo disputas com os sindicatos eram

tomadas unilateralmente pelos chefes das agências envolvidas, embora houvesse alguns casos de arbitragem voluntária. Em vista da proibição de greve no setor federal e de pressões por um sistema mais equilibrado, foi estabelecido em 1969 o *Federal Services Impasses Panel* (FSIP). Esse é um órgão independente para arbitrar as disputas quando as negociações entre agências e sindicatos chegam a um impasse. Nesse mesmo momento, a arbitragem torna-se obrigatória.

Como já mencionei, não há nenhuma legislação federal regulando as relações de trabalho público nos estados. Há uma proposta recente de legislação no Senado norte-americano que visa tornar mandatória a negociação coletiva nos estados e nos governos locais para bombeiros e policiais, aumentando assim os direitos e a influência desses setores nos estados em que estão proibidos de negociar²¹. No entanto, mesmo com a forte onda política e emocional favorável a esses setores, depois dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, não existe muita chance dessa legislação ser aprovada. No sistema americano, os legislativos estaduais aprovam leis que regulam as relações entre todas as jurisdições públicas locais (municípios, distritos escolares, jurisdições policiais e outras) e seus servidores. Essa estrutura altamente descentralizada faz com que seja praticamente impossível se fazer um apanhado geral das legislações estaduais, pois essas constituem verdadeiro mosaico. Por outro lado, é essa grande variedade de experimentos locais que faz com que haja também riqueza de experiências das quais se podem tirar lições e exemplos variados, como será discutido na seção 5. São apresentadas aqui apenas as tendências gerais da legislação estadual.

Atualmente, 39 estados têm legislação permissiva da negociação coletiva para pelo menos um dos principais grupos de empregados, a saber: polícia e bombeiros, servidores estaduais, empregados na educação e servidores municipais. Um total de 23 estados mais o distrito federal (Washington, D.C.) têm legislação permitindo a negociação com todos os setores. A tabela a seguir sumaria essa legislação.

Tabela 1: Existência de legislação permissiva da negociação coletiva por grupo de empregados nos estados norte-americanos, por categoria de empregado público

	Polícia e bombeiros	Servidores estaduais*	Educação	Servidores municipais
Sim	33	23	36	28
Não	18	27	15	23
Total	51	50	51	51

* Não inclui Washington D.C.

Fonte: Bennett e Masters, 2003, p.536, elaboração própria.

Existem 11 estados que não permitem negociação coletiva para nenhuma categoria de empregados públicos. A educação é o setor em que a legislação é mais permissiva, seguida, curiosamente, pela área de segurança (polícia e bombeiros). Esses são também os setores nos quais o nível de organização sindical é mais elevado nos governos locais.

A tabela a seguir sumaria a regulamentação estadual do direito de greve.

Tabela 2: Regulamentação do direito de greve nos estados norte-americanos, por categoria de empregado público

Categoria	Polícia e bombeiros	Funcion. estaduais	Educação	Funcion. municipais
Greve permitida				
Sem restrições	2	3	3	3
Notificação prévia	0	1	1	1
Possibilidade de interrupção legal se perigo para saúde ou segurança	1	3	4	4
Notificação prévia; interrupção legal se perigo para saúde ou segurança	0	4	4	4
Greve proibida e penalidades disciplinares e outras penalidades				
Penalidades disciplinares para os empregados	1	1	0	0
Penalidades disciplinares para os empregados e sindicatos				
Pode perder certificação	0	1	0	0
Greve proibida, multa e outras penalidades				
Multa para os empregados	1	1	1	0
Multa para o sindicatos	1	0	0	0
Multas para empregados e sindicatos	3	2	2	2
Multas para empregados e sindicatos; sindicatos perde desconto e mensalidade em folha	0	1	2	2
Multas para empregados e sindicatos e punições disciplinares para os empregados	0	0	1	0
Multa para os empregados e obrigação de negociar com os sindicatos é suspensa	0	0	1	0
Multa para os sindicatos e sindicato perde desconto de mensalidade em folha	2	0	0	0

Categoria	Polícia e bombeiros	Funcion. estaduais	Educação	Funcion. municipais
Greve proibida, multa e outras penalidades				
Multa para o sindicatos e penalidades disciplinares para empregados	1	0	0	0
Multas para sindicatos e empregados e penalidades disciplinares para os empregados	0			1
Multa para empregados e sindicatos, sindicatos perde desconto de mensalidade em folha e certificação	2	2	2	2
Greve proibida e penalidades para os sindicatos				
Sindicatos perde certificação	2	0	1	1
Sindicatos perde desconto de mensalidade em folha	0	0	1	0
Sindicatos perde desconto de mensalidade em folha e certificação	0	0	1	1
Greve proibida e penalidade desconhecida	18	12	11	12
Sem legislação específica	17	19	16	18
Total	51	50	51	51

Fonte: Lund e Maranto, 1996, p. 50-54, elaboração própria.

Como pode ser observado, há uma grande variação interestadual na regulamentação do direito de greve. Apenas uma pequena minoria de estados (três) admite, com nenhuma ou com pequenas restrições, a legalidade das greves para todos os setores dos empregados públicos. Há também grande diversidade de tipos de sanções que podem ser aplicadas nos casos de greves ilegais. As tabelas acima mostram que a variedade de modelos para regular as relações de trabalho no setor público não se limita a diferentes realidades nacionais. Essas variações subnacionais ilustram como os modelos de regulação do setor público podem ser adaptados a diferentes realidades locais. Os motivos dessas variações estaduais só agora começam a ser explorados. As explicações apontam fatores como a cultura política dos estados, o níveis de desenvolvimento econômico, preferências do eleitorado, existência de revolta fiscal, etc²².

Canadá

O Canadá também é um Estado federativo, com 10 províncias que são soberanas dentro de suas jurisdições²³. Assim, da mesma forma que nos

Estados Unidos, esse país apresenta grande diversidade de legislação, regulando as relações de trabalho no setor público das diferentes províncias. A exposição iniciará tratando do setor federal para, em seguida, apontar as principais tendências presentes nas províncias.

O Canadá é o país com a mais longa história de introdução da negociação coletiva para os trabalhadores do setor público. Os trabalhadores municipais gozam de uma longa história de negociação coletiva em todo o país, inclusive do direito à greve. Os trabalhadores das empresas públicas sempre foram regidos pelo mesmo código do setor privado. A província de Saskatchewan concedeu para todos os seus empregados, incluindo os servidores públicos (*civil service*), os mesmos direitos dos trabalhadores do setor privado em 1944. A província de Quebec o fez em 1965. Em 1967, o *Public Service Staff Relations Act* (PSSRA) concedeu a quase todos os empregados federais o direito de negociação coletiva. Foram excluídos apenas os membros da *Royal Canadian Mounted Police* (Polícia Montada Real Canadense). Essa exclusão permanece até hoje, embora seus similares provinciais tenham, em geral, o direito à negociação. Os empregados em cargo de direção e os que trabalham para o Parlamento também foram excluídos. Finalmente, foram excluídos os servidores obrigados ao tratamento confidencial de questões pertinentes às relações de trabalho, os quadros envolvidos na administração do *Canadian Labor Code* (legislação que regulamenta as relações de trabalho no setor privado) e do próprio PSSRA. Há outras exclusões no nível provincial, mas segundo os diferentes relatos elas não obedecem nenhum critério discernível, devendo-se principalmente às questões políticas conjunturais. Embora essas exclusões não tenham impedido que em alguns desses setores ocorram a negociação, os direitos de negociação não estão protegidos pela lei.

O PSSRA teve grande efeito de demonstração, fazendo com que todas as demais províncias aprovassem, ainda no início dos anos 70, legislações para regular as relações de trabalho com seus empregados. Atualmente, em todas as províncias os direitos de negociação coletiva foram estendidos para os servidores públicos, bem como para outros ramos do serviço público, tais como: trabalhadores da educação, saúde, polícia e bombeiros. Embora as legislações provinciais tenham adotado provisões especiais para cada setor, muitas apenas estenderam a aplicação do *Canadian Labor Code*, i.e., da legislação do setor privado.

Em todas as jurisdições em que há o direito à negociação ambos os lados são obrigados por lei a negociar de boa fé, i.e., estarem dispostos a fazer algumas concessões para alcançarem acordo. O escopo de negociação no setor público é bem mais limitado do que no setor privado. Deve-se notar, no entanto, que os tópicos excluídos do processo de negociação podem ser, e têm sido, objeto de consulta com os sindicatos. Em geral, os direitos reservados ao

empregador são: a organização do serviço público, os processos de nomeação, avaliação, promoção e rebaixamento, transferência, designação de funções e classificação de funções. Questões relativas às aposentadorias e pensões são reservadas à lei, portanto fora do âmbito da negociação coletiva. Nenhum acordo negociado entre os sindicatos e os empregadores, seja no plano federal, seja no provincial, pode requerer a aprovação de nova legislação ou a emenda de uma já existente.

Com relação aos mecanismo para resolução de conflitos há grande variação entre setores e entre as províncias e o governo federal. O PSSRA introduziu uma inovação nessa área ao conceder aos agentes negociadores a escolha de mecanismo para resolver impasses na negociação. A escolha entre arbitragem ou greve tem que ser feita antes do início da negociação e os sindicatos ou os empregadores não podem mudar sua opção durante a mesma rodada de negociação. De forma geral, quando há proibição ou restrição severa ao direito de greve a arbitragem obrigatória é prevista como forma de resolução de impasses. Vale a pena transcrever a variedade de arranjos existentes no país (tabela 3).

Tabela 3: Procedimentos para resolução de impasses nas negociações no setor público do Canadá, por categoria de empregador público e jurisdição

Jurisdição	Empregados Municipais	Empresas Públicas	Funcionários Públicos	Polícia	Bombeiros	Hospital	Professores
Federal	GRV	GRV	GRV/ARBT	GRV/ ARBT*	GRV/ARBT	GRV/ARBT	GRV/ARBT
British Columbia	GRV	GRV	GRV	GRV	GRV	GRV	GRV
Alberta	GRV	Arbtobrg	Arbtobrg	Arbtobrg	Arbtobrg	Arbtobrg	GRV
Saskatchewan	GRV	GRV	GRV	GRV	Arbtdemand	GRV	GRV
Manitoba	GRV	GRV	Arbtdemand	GRV	Arbtdemand	GRV	Arbtdemand
Ontario	GRV	GRVLTD	GRVLTD	Arbtdemand	Arbtdemand	Arbtobrg	GRV
Quebec	GRV	GRV	GRV	Arbtdemand	Arbtdemand	GRVLTD	GRV
New Brunswick	GRV	GRVLTD	GRVLTD	Arbtdemand	Arbtdemand	GRVLTD	GRV
Nova Scotia	GRV	GRV	Arbtdemand	GRV	GRV	GRV	GRV
Prince Edward Island	GRV	Arbtdemand	Arbtdemand	Arbtobrg	Arbtobrg	Arbtobrg	Arbtdemand
Newfoundland	GRV	GRV	GRVLTD	Arbtdemand	GRV	GRVLTD	GRV
Total (77)	11	11	11	11	11	11	11
GRV (40)	11	7	3	4	3	4	8
GRVLTD (8)	0	2	3	0	0	3	0

Jurisdicção	Empregados Municipais	Empresas Públicas	Funcionários Públicos	Polícia	Bombeiros	Hospital	Professores
GRV/ARBT (5)	0	0	1	1	1	1	1
Arbtdemand (15)	0	1	3	4	5	0	2
Arbtobrg (9)	0	1	1	2	2	3	0

Legenda: GRV – direito de greve; GRVLTD – direito de greve limitado aos empregados considerados não-essenciais; GRV/ARBT – sindicato deve escolher antes do início da rodada de negociação entre greve ou arbitragem como forma de resolução de impasse; Arbtdemand – arbitragem pode ser requerida por qualquer das partes em negociação ou por ordem ministerial; Arbtobrg – arbitragem obrigatória.

Fontes: Gunderson e Hyatt, 1996 e Hickling, 1997.

*Informação divergente: Gunderson e Hyatt, 1996, informam que há escolha de procedimento de resolução, enquanto Hickling, 1997, afirma não haver negociação nesse setor.

O processo de negociação coletiva no Canadá é bastante fragmentado. Em 1993, uma comissão encarregada de diagnosticar as relações trabalhistas no setor público identificou 2.800 empregadores no país, abrangendo apenas os governos federal e provinciais. Alguns empregadores, como os hospitais, negociam conjuntamente, mas o fazem com vários sindicatos diferentes. Os distritos educacionais, em geral, negociam isoladamente. Em face da pressão por controle dos gastos público no final dos anos 80 e na década de 90, a tradicional atitude dos governos de não se envolverem diretamente nas negociações trabalhistas foi abandonada. Os governantes procuraram exercer maior influência direta no processo de negociação coletiva como forma de controlar os déficits fiscais. Assim, buscou-se centralizar um pouco mais esse processo de negociação criando-se associações de empregadores públicos para coordenar as negociações em diversas províncias. Essa estratégia foi especialmente importante no setor educacional, onde a centralização fortaleceu os empregadores.

A busca prioritária pelo controle fiscal é o que vai marcar as relações de trabalho no setor público no Canadá, inclusive ameaçando toda a estrutura institucional que regula essas relações. Voltaremos a esse tema em outra seção.

Inglaterra

Diferentemente de todos os países examinados, na Inglaterra nunca existiu distinção legal, formalmente estabelecida, entre o emprego no setor

público e no setor privado²⁴. Assim, já no século XIX começaram a ser organizados grandes sindicatos no setor público, tais como o *National Union of Elementary Teachers*, criado em 1870. Em 1920, observadores qualificados como os Webbs notaram que o maior crescimento no sindicalismo nos últimos 30 anos tinha tido lugar entre os empregados dos governos nacional e local²⁵. Apesar desse grande crescimento, a negociação coletiva só se tornou um direito assegurado em 1917. Nesse ano o *Whitley Committee* recomendou o estabelecimento de negociação coletiva em todos os setores da economia britânica. Em 1919, o governo adotou o sistema *Whitley* e estabeleceu um conselho nacional para o *civil service*. No mesmo ano estabeleceu o *Burnham Committee*, baseado nos princípios do sistema *Whitley*, para negociar a remuneração e condições de trabalho dos professores primários e secundários. Nos governos locais a negociação coletiva foi estabelecida de forma mais fragmentada, no nível regional. A negociação coletiva nacional, segundo os princípios do sistema *Whitley*, só foi estabelecida em 1948.

Segundo o sistema *Whitley*, deveriam ser criados comitês negociadores nacionais, paritários, por indústrias e setores. Esses comitês nacionais concluiriam acordos que serviam de quadro de referência para subseqüentes acordos regionais e locais, que poderiam adaptar o acordo nacional obedecendo os estabelecidos por ele. Assim, em linhas gerais, o modelo de relações de trabalho no setor público britânico que prevaleceu após 1945, se caracterizava por estruturas de negociação nacionais, fortemente centralizadas. Havia um compromisso, dos dois lados, com a conciliação e arbitragem para evitar greves e outras formas de conflito aberto. Para os servidores públicos a negociação tinha como parâmetro o critério da comparabilidade salarial com o setor privado. A definição do escopo da negociação era, por si próprio, passível de negociação e interpretação. Esse sistema regulou as relações de trabalho no setor público inglês com nível extremamente baixo de conflito até meados da década de 1970, quando uma série de crises econômicas quebrou o longo período de paz.

Os trabalhadores excluídos desse sistema e que não têm o direito de se organizar e negociar são a polícia, os guardas penitenciários e os servidores do Parlamento, servidores públicos sêniores, médicos, dentistas e juízes. Para esses, existia uma agência encarregada de fazer a revisão salarial, cujas decisões guiavam-se, principalmente, pelo critério da comparabilidade.

Como já foi mencionado, o sistema *Whitley* no setor público começou a sofrer transformações significativas a partir de 1979 com a ascensão dos conservadores ao governo. Embora essas transformações tenham ocorrido em todo o serviço público com a introdução de formatos mais descentralizados e flexíveis para a negociação coletiva, foi em relação à administração central (*civil service*) que se deram as principais transformações. Em 1988, teve

início o programa denominado *Next Steps*, cujo principal objetivo era a descentralização da autoridade gerencial para agências semi-autônomas. Essa reorganização substituiu uma administração bastante unificada por aproximadamente 100 agências semi-autônomas. Como parte desse processo, em 1992, os dirigentes dessas agências passaram a ter extensos poderes para negociar remuneração e condições de trabalho²⁶. O mesmo processo de fragmentação teve lugar no Serviço Nacional de Saúde (*National Health Service* – NHS), no qual se procurou criar um mercado interno com o estabelecimento de mais de 400 *trusts* na área da saúde. No entanto, nesse setor a descentralização da negociação coletiva não avançou como desejava o governo. O mesmo pode ser dito para o setor da educação.

A ausência de tradição de direito administrativo ou administração pública forte e apoiada em estatutos legais tem permitido maior margem de manobra ao governo britânico nas suas relações com seus servidores, especialmente quando há claro mandato eleitoral para amplas reformas no setor público.

Os sindicatos do setor público britânico são bastante fortes: seis entre os doze maiores estão nesse setor. O maior sindicato do país é o Unison (*The Public Service Union*) que representa a maior parte dos servidores dos governos locais e do *civil service* que são sindicalizados. Hoje esses sindicatos são uma força muito influente no *Trade Unions Congress*, a maior central sindical da Inglaterra.

Alemanha

A Alemanha também é uma república federativa, mas esse arranjo constitucional tem pouca influência sobre as relações de trabalho no setor público²⁷. A mesma legislação se aplica aos estados e aos governos locais/municipais. Até mesmo a remuneração dos servidores públicos dos diferentes níveis de governo é igual; permite-se apenas variações para dar conta de diferenças em custo de vida.

Existem três categorias de trabalhadores públicos na Alemanha e dois regimes de trabalho. Por um lado, estão os servidores públicos (*civil service*) propriamente dito, os *Beamte*. Esses servidores têm uma relação estatutária com o Estado e gozam de estabilidade legal em seus cargos. No entanto, eles não têm direito à negociação coletiva, nem à greve. Por outro lado, existem os trabalhadores de colarinho branco (*Angestellte*) e os trabalhadores manuais (*Arbeiter*). Esses trabalhadores, desde 1949, gozam dos mesmos direitos dos trabalhadores de setor privado, incluindo o direito à negociação coletiva e à greve. Segundo acordo negociado entre os diferentes

níveis de governo e os sindicatos, esses trabalhadores adquirem estabilidade depois de 15 anos de trabalho.

Essa diferença de regimes de trabalho era, fundamentalmente, baseada no exercício de funções diferentes pelas três categorias. O status de *Beamte* é típico de algumas categorias (polícia, fiscais de impostos e juízes), mas tem sido estendido para vários outros grupos dentro do setor público. Atualmente não há mais uma clara divisão funcional, sendo comum que *Beamte* exerçam tarefas e ocupem cargos antes reservados para outras categorias e vice-versa. Além disso, pode-se encontrar trabalhadores com diferentes status empregatícios exercendo funções iguais. Essa situação é relativamente comum entre os professores e os trabalhadores em saúde. Esses desenvolvimentos têm fomentado fortes discussões sobre a validade da existência de diferentes status, mas nenhuma reforma mais estrutural foi sequer tentada.

Atualmente, aproximadamente 40% de todos os trabalhadores públicos (nos três níveis de governo) tem o status de *Beamte*, 37% são trabalhadores de colarinho branco e 23% trabalhadores manuais. Nos estados da ex-República Democrática Alemã apenas 16% dos empregados públicos têm o status de *Beamte*. Essa é uma das grandes diferenças entre os novos estados e a antiga República Federativa da Alemanha.

Como já mencionado, diferentemente dos outros servidores públicos, os *Beamte* não gozam do direito de negociação coletiva. Na prática, no entanto, as concessões, salariais ou não, obtidas pelos outros empregados públicos por meio da negociação coletiva têm sido estendida para os *Beamte* por meio de legislação. Por outro lado, benefícios que inicialmente eram exclusivos dessa última categoria foram incorporados nos acordos coletivos dos demais empregados. Há conjunturas em que se utilizou o direito de decisão unilateral para se fugir a esse padrão e impor algumas condições aos *Beamte* (e.g., aumento de horas de trabalho em alguns estados; adiamento da efetivação de aumentos concedidos), mas essa não é a regra.

Mesmo sem o direito de negociação coletiva, os *Beamte* têm conseguido influenciar o processo decisório sobre suas condições de trabalho e remuneração. Formalmente, a legislação determina que as federações dos sindicatos participem do processo de feitura de legislação. Assim, é regra que as centrais apresentem suas demandas em encontros informais com o ministro do interior que, por seu lado, apresenta seus pontos de vista. Esse ministro, após consulta com ministro da fazenda, prepara a peça legislativa e a apresenta para as centrais sindicais. Essa peça serve de base para o processo de consulta. Como esse procedimento atrai considerável publicidade, as demandas dos *Beamte* não podem ser facilmente descartadas. Os sindicatos, no entanto, consideram que essa consulta resulta mais no aperfeiçoamento da qualidade técnica da legislação do que em mudanças substantivas a favor de seus membros.

Informalmente, os *Beamte* encontram também um ambiente muito favorável às suas reivindicações. Por um lado, a alta burocracia ministerial é composta, principalmente, de *Beamte* que podem, e são, filiados aos mesmos sindicatos dos demais servidores públicos. Por outro lado, é muito alto o número de parlamentares que são *Beamte* (estimava-se em 1987 que o total era de 40% dos membros do Parlamento).

As demais categorias de servidores públicos, como já foi dito, têm sua remuneração e condições de trabalho determinados pela negociação coletiva. Não há um escopo definido para o que pode ser negociado, nem tampouco estipula-se o que é mandatório ou opcional. No entanto, uma série de questões, tais como pensões, seguro de saúde, horas máximas de trabalho, segurança e saúde no trabalho são reguladas por lei. São negociados dois acordos, um acordo quadro (*framework agreements*) e um acordo de pagamento. Esse último tem validade por um ano, enquanto o primeiro, que estipula questões não-salariais, tem validade por muitos anos.

A negociação coletiva, que tem lugar a cada ano, é altamente centralizada: ocorre no nível nacional e engloba os empregados dos três níveis de governo. Não há nenhuma determinação legal para que assim o seja, mas os atores têm mostrado duradoura preferência por essa estrutura.

Os empregadores dos estados e dos governos locais/municipais têm, cada qual, uma associação que os representa. O governo federal é representado pelo Ministério do Interior. Assim, há três entidades negociadoras do lado do governo. As associações estaduais, locais e o Ministério do Interior têm que coordenar, previamente, suas posições para negociarem proposta única com os sindicatos. Essa necessidade é um complicador, pois muitas vezes há divergências importantes entre os três níveis de governo. No entanto, essa estrutura, que é a única responsável pela determinação dos salários e condições de trabalho para os servidores que não tem o status de *Beamte*, produz uma estrutura salarial bastante uniforme, não dispersa e com alto grau de equidade. Esse sistema tem sofrido tensões devido as novas tentativas de introdução de princípios de gestão típicos da administração (*New Public Management*), mas, ao que tudo indica ainda, permanece bastante robusto.

Do lado do trabalhadores, as negociações são conduzidas por dois sindicatos que representam, principalmente, mas não exclusivamente, os interesses dos trabalhadores de colarinho branco e dos manuais em todos os níveis de governo.

Não há nenhum sistema obrigatório de arbitragem para a negociações. Essa característica decorre da tradição alemã de garantir o princípio da livre negociação coletiva. Qualquer conflito sobre a interpretação e/ou aplicação dos acordos são decididos na justiça.

O sistema alemão de relações de trabalho adota, tanto no setor privado, como no público, o princípio da co-determinação na gestão. Assim, da

mesma forma que no setor privado a legislação instituiu os comitês de fábrica, no setor público os empregados têm assegurado por lei direito a representação nos locais de trabalho, com conselhos de pessoal (*staff councils*). Mesmo os *Beamte* gozam desse direito. A representação dos três grupos dos trabalhadores públicos é eleita segundo o princípio da proporcionalidade. Esses conselhos têm direitos legais à co-determinação em uma série de questões, incluindo o efetivo direito de veto e o direito a completa informação em questões relacionadas a pessoal (contratação, promoção e demissão). No entanto, questões econômicas estão excluídas do escopo da co-determinação.

Como a filosofia desses conselhos é de cooperação, visando melhor gestão do local de trabalho, eles são terminantemente proibidos de convocar qualquer forma de ação sindical, especialmente a greve. Os conflitos que não forem resolvidos pelos conselhos, têm que ser referidos para arbitragem. Formalmente, os sindicatos e os conselhos são entidades separadas, mas existem inúmeros laços entre eles, especialmente nos níveis locais/municipais.

Para serem consideradas legais, as greves têm que: a) ser convocadas pelo sindicato competente (proibição de greve de base – *wildcat strike*); b) exaurir os meios pacíficos de resolução de conflito, embora isso se aplique apenas para greves por prazo indeterminado – paralizações durante a negociação podem existir; e c) tem que ter como objetivo a melhora das condições de emprego ou prevenção de sua deterioração, greves políticas são proibidas. Há ainda legislação específica sobre serviços essenciais, além da determinação de as greves não poderem conduzir a um estado de emergência pública.

O nível de conflito nesse sistema é extremamente baixo. É pouco comum a ocorrência de greves de grande proporção: uma ocorreu em 1974 e durou três ou quatro dias, enquanto a segunda e última ocorreu em 1992. Durante os anos de 1960 e de 1970 alguns grupos de *Beamte* realizaram outras formas de ação sindical, tais como operações-padrão, *sick-ins* (falta ao trabalho alegando motivos de saúde) e operações tartarugas, mas nunca chegaram a declarar greve.

França

A França é um país unitário com forte tradição centralizadora²⁸. Em 1982, teve início uma série de reformas descentralizadoras com o intuito de transferir para os governos locais (comunas, distritos e regiões) funções e poderes gerenciais antes exercidos pelo governo central. No entanto, no que concerne à regulamentação das relações de trabalho no setor público, essas reformas não modificaram, significativamente, o sistema centralizado de determinação das condições de trabalho e de remuneração.

A principal categoria de empregados públicos na França é a de *fonctionnaire* (equivalente ao servidor público, *civil servant*, *Beamte*). Até 1984, esta categoria englobava também os servidores dos governos locais e da saúde, que ganharam um estatuto diferenciado em 1984. Apesar disso, os trabalhadores dos governos locais gozam dos mesmos direitos e vantagens dos que trabalham para o governo central. Atualmente, a categoria de *fonctionnaire* engloba, além de funções centrais do Estado, tais como: judiciário, militares, polícia, fiscais de impostos, a grande maioria dos professores (90%) de todos os níveis de ensino. Esses servidores têm uma relação estatutária com o Estado, não-contratual, e gozam de estabilidade no emprego. Existe entendimento tácito que essa garantia implica a aceitação de salários um pouco mais baixos do que os que prevalecem no setor privado. Há também empregados do governo central (aproximadamente 200 mil) que não gozam do status de *fonctionnaire*.

Os trabalhadores das empresas públicas, diferentemente da maioria dos países europeus, gozam de um status trabalhista diferente do setor privado, intermediário entre esse e o dos *fonctionnaires*. Mesmo depois de diversas ondas de privatização, as empresas públicas ainda empregam, aproximadamente, um milhão e meio de trabalhadores. Há ainda os empregados das organizações de previdência social, que nesse país são gerenciadas em parceria entre os sindicatos e as associações empresariais. Esses trabalhadores são regidos pelas mesmas leis do setor privado.

A determinação da remuneração dos *fonctionnaires* é altamente centralizada e obedece a um único sistema de classificação salarial, apesar de existirem 1.800 diferentes categorias (*corps*). O governo define um índice geral para reajuste no salário básico do *fonctionnaire* e a própria estrutura de classificação se encarrega de determinar, automaticamente, o reajuste para cada categoria e nível. Há ampla utilização do sistema de bônus para recompensar *corps* específicos sem que se tenha que aumentar todos os *fonctionnaires*.

Formalmente, o governo francês detém o direito de determinação unilateral das condições de trabalho e de remuneração dos servidores públicos. No entanto, desde os movimentos grevistas e sociais de 1968, se estabeleceu uma prática de negociação com os servidores antes de se enviar para o Parlamento um projeto de lei referente às condições de trabalho. Esse procedimento informal foi formalizado legalmente em 1983, quando se concedeu aos sindicatos o direito de negociarem questões salariais nacionalmente com o governo. Na verdade, a lei concede aos servidores o direito de conduzirem negociações antes das decisões sobre mudança na remuneração e de discutir questões concernentes às condições e organização do trabalho. Dessa forma, o esforço de se atingir um acordo deve ser conduzido antes da decisão, que permanece inteiramente sob responsabilidade do governo. Em

geral, após essas negociações se produz um documento denominado sumário das conclusões (*relevé de conclusions*). Esse acordo não tem valor legal, mas como é fruto de compromisso político o governo, em geral, o acata. Todas as negociações salariais são realizadas, centralizadamente, com o Ministro da Função Pública, Reforma do Estado e Descentralização. Outras questões específicas, que não envolvem remuneração, podem ser negociadas nos diferentes ministérios.

Há diferentes avaliações sobre a efetividade desta lei. Para alguns, ela foi apenas um concessão aos sindicatos, reconhecendo sua legitimidade mas sem lhes atribuir qualquer poder novo substantivo. Para esses, seu valor é simbólico, obrigando o governo apenas política e moralmente. Certamente, as cortes têm interpretado que o governo não está obrigado pelos resultados das negociações. Para outros, essa lei é um marco nas relações de trabalho no setor público ao estender o direito de negociação aos servidores.

Desde 1946, foi reconhecido o direito dos servidores públicos de criarem e se filiarem livremente à sindicatos. Criou-se também instituições paritárias para consulta sobre suas condições de trabalho. O direito de greve, que foi incluído na constituição do pós-segunda guerra, foi sancionado pelo Conselho de Estado em 1950, mas só foi legalmente regulamentado em 1983, ainda com algumas limitações. Os sindicatos têm que anunciar a intenção de fazer greve com alguns dias de antecedência, exigência que não existe para o setor privado. As funções essenciais para a continuidade do governo e dos serviços públicos têm que ser mantidas e há proibição de greve política. Greves só podem ocorrer para a defesa de interesses ocupacionais.

Uma instituição peculiar da organização das relações de trabalho no setor público francês é a existência de conselhos e comissões paritárias compostas por membros do governo e dos sindicatos para deliberarem sobre uma série de questões relativas ao serviço público. Diferentemente do que ocorre com os comitês de fábrica do setor privado, essas comissões definem uma série de regras que limitam as prerrogativas dos dirigentes, denotando uma efetiva co-determinação na gerência dos serviços. Há uma comissão nacional que trata de questões gerais da administração. Há comissões técnicas (*comités techniques paritaires*) que tratam de tópicos específicos atinentes à todos os serviços. O principal fórum de co-determinação gerencial, no entanto, são as comissões administrativas paritárias (*Commissions Administratives Paritaires – CAP*). Cada *corps* profissional de servidor público possui sua própria CAP que é consultada na maior parte das questões referentes à política de pessoal, tais como: promoção, mobilidade, treinamento, recrutamento e seleção e disciplina. Cada decisão sobre qualquer servidor individual é examinada pela CAP a que ele pertence. As propostas das CAPs têm valor consultivo, mas os empregadores raramente usam da prerrogativa de não

obedecê-las. Os representantes dos trabalhadores nas CAPs são eleitos a partir de uma lista elaborada pelos sindicatos. A existência desses comitês representam efetiva influência dos sindicatos na gestão dos serviços públicos.

Itália

A Itália é um Estado unitário que, no entanto, tem sofrido um processo de descentralização nas últimas décadas²⁹. Assim, como na França, esse processo não tem tido efeitos significativos nas relações de trabalho no setor público, uma vez que os principais fóruns negociadores têm abrangência nacional. Mesmo assim, esse país tem introduzido uma série de inovações tornando-o um dos casos mais interessantes entre os considerados.

Até final dos anos 60 as relações trabalhistas entre o Estado e seus servidores era regulada por lei ou por atos unilaterais das autoridades administrativas. Desde a Constituição de 1947, no entanto, foi permitida a formação de sindicatos de servidores públicos e o direito de greve para esse setor. Por meio de um lobby político bastante eficaz e da ameaça ou realização de greve, os sindicatos garantiram aos servidores públicos melhores condições de trabalho e remuneração do que as que prevaleciam no setor privado. Além dessa influência política, havia tradição de participação dos sindicatos em conselhos e comissões no aparelho do Estado. Essas comissões, que embora formalmente só tivessem função consultiva, eram muito importantes, pois intervinham em diversas questões referentes à política de pessoal.

Esse quadro prevaleceu até o final da década de 60 quando começaram a ser aprovadas uma série de atos legislativos, permitindo a negociação coletiva no setor público. A primeira, de 1969, determinou que as relações de trabalho entre os empregados dos hospitais públicos, no que diz respeito às questões salariais e econômicas, deveriam ser reguladas por ato da autoridade, mas segundo acordos coletivos nacionais. Uma série de leis com o mesmo, sentido – reconhecendo indiretamente a negociação coletiva, já que mantinha a determinação do ato da autoridade – foram elaboradas, inclusive para os servidores públicos da administração central e dos governos locais.

Em 1983, uniformizou-se os procedimentos de negociação em todo o serviço público. A legislação delimitou o escopo da negociação: todas as questões econômicas e a maior parte das que regulam as condições de trabalho. Foi reservado para as autoridades administrativas o direito de estabelecer critérios dentro dos quais as negociações sobre questões de pessoal (recrutamento, demissão, organização do trabalho etc.) podiam acontecer. Denunciando continuidade com o sistema de determinação unilateral, todos os

acordos tinham que ser convertidos em lei para se tornarem efetivos e obrigatórios. Segundo diversas avaliações, esse sistema levou a uma demanda incontrolada por aumentos salariais durante a segunda metade da década de 80 e início dos anos 90. A principal razão para isso é que a extensão do direito de negociação ocorreu sem que se abolisse o status especial dos servidores públicos, especialmente a estabilidade no emprego. Essa situação lhes assegurou uma dupla garantia na defesa de seus interesses, além de tornar os custos de ações coletivas, especialmente a greve, muito baixo.

Em face dessa situação e sofrendo pressões econômicas, inclusive para alcançar os critérios de Maastricht para a união monetária européia, o governo italiano iniciou uma série de reformas nas relações de trabalho do setor público entre os anos de 1993-97. Essas reformas tinham como princípio a contratualização dessas relações, i.e., sua determinação por negociação coletiva em oposição à relação estatutária existente previamente. As mudanças abrangeram a grande maioria dos servidores do Estado. As principais exclusões foram os diplomatas, juízes e advogados, professores universitários e a polícia, e o exército.

O sentido principal dessas reformas foi introduzir uma clara distinção entre os poderes das autoridades políticas e os da burocracia na gestão da administração pública. Para alcançar esse objetivo, além da contratualização ou privatização do regime de emprego dos servidores públicos, aumentou-se as responsabilidades e as prerrogativas dos dirigentes da administração pública. Criou-se também uma agência técnica autônoma para representação compulsória da administração pública nas negociações nacionais com os servidores públicos e, na gestão das relações de trabalho de forma geral. Assim, a *Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni* (Aran), substituiu os diversos atores que previamente intervinham no processo de negociação. A estrutura de negociação ganhou maior autonomia em face às intervenções externas e transparência. Essas mudanças contribuíram muito para isolar as negociações coletivas da arena política e parlamentar. A Aran é estritamente dependente das diretrizes governamentais, tanto acerca do total de recursos disponíveis – fixado nas leis orçamentárias – como de outras questões da negociação, mas goza de status jurídico e autonomia administrativa. Seu comitê executivo é formado por cinco membros nomeados por decreto do Conselho de Ministros. Um desses membros é designado pela Conferência dos Presidentes das Regiões e outro pela Associação das Municipalidades e Províncias Italianas. Antes de assinar qualquer acordo a Aran tem que obedecer a um complexo procedimento, implicando autorização formal do governo e controle dos custos econômicos do acordo pela Corte de Auditores do Estado (*Corte dei Conti*). A aprovação final da Corte e do governo não pode exceder 40 dias, a contar da aprovação da minuta de acordo pela Aran e os sindicatos.

Em 1993, por meio de acordos entre a Aran e os principais sindicatos, dividiu-se a administração pública para fins de negociação nacional em sete setores (*comparti*): governo central, firmas estatais autônomas, agências públicas, governo local, serviço nacional de saúde, educação e universidade (excluídos os professores). Em cada setor há negociação separada para os empregados com funções não-gerenciais e para os que têm funções gerenciais. No setor educacional só há uma unidade de negociação, já que não há empregados com funções gerenciais; os médicos têm negociação separada dos gerentes.

Nesse mesmo ano e também por meio de acordo, ficou definido que os acordos nacionais setoriais teriam a duração de quatro anos para as questões normativas e de dois anos para as questões salariais.

Os acordos nacionais determinam não apenas o salário básico das diferentes categorias, mas também o valor máximo que pode ser adicionado ao básico pelas negociações locais. Esses aumentos negociados localmente podem ter a forma de pagamentos por hora extra, pagamentos do desempenho (*performance-related pay*), e diversos adicionais (por risco, trabalho pesado e/ou sujo, diárias etc.). As negociações descentralizadas ocorrem, portanto, dentro dos limites acordados nas negociações nacionais e segundo procedimentos estabelecidos nelas. Nas negociações descentralizadas, o empregador é representado por um negociador designado pelas diferentes administrações que pode requerer assistência a Aran.

Como já mencionado, tradicionalmente os servidores públicos têm sido representados em uma variedade de instituições e comitês paritários que tratam de questões de gerência de pessoal. A intervenção desses organismos, embora consultiva, sempre foi muito influente na administração pública italiana. Nas reformas recentes diminuiu-se bastante essa influência. O processo de privatização das relações de trabalho no setor público italiano foi acompanhado de um fortalecimento dos poderes e prerrogativas dos dirigentes públicos, especialmente *vis-à-vis* os conselhos de representação locais. A reforma de 1993 ao mesmo tempo em que fortalece esses conselhos, pois determina a sua formação, diminui sua influência, pois não deixa muito espaço para a co-gestão. A lei determina que os dirigentes têm a obrigação de informar aos representantes dos trabalhadores e aos sindicatos sobre questões de qualidade do trabalho e de gerência de pessoal. Se os trabalhadores demandarem, os dirigentes são obrigados a prorrogar a efetivação de decisões por um período de 15 dias, para exame conjunto das questões. Depois desse prazo, no entanto, as administrações e seus dirigentes têm a liberdade de tomar a decisão que desejarem, de forma unilateral e segundo sua exclusiva avaliação. Esse procedimento garante os direitos de informação e consulta aos representantes dos trabalhadores, mas concede um grau de liberdade maior aos dirigentes do que

o que existia anteriormente. A reforma também aboliu o direito dos trabalhadores de terem assento no conselho de administração das agências e nos comitês de recrutamento.

Excetuando-se alguns setores (polícia, forças armadas e judiciário), o direito de greve para os servidores públicos é garantido desde a constituição de 1948. Há limitações para o seu exercício em serviços públicos essenciais, inclusive alguns que não são providos pelo Estado. Assim, há regulamentação para bancos, correios, transportes, escolas, serviços de saúde e algumas atividades dos governos locais. A lei obriga a notificação prévia da greve e a identificação, pelos sindicatos, de serviços que serão mantidos durante sua duração.

Negociações coletivas no setor público: dinâmica e determinantes

Esta seção e a seguinte analisam a literatura sobre os processos de negociação entre os sindicatos de servidores públicos e o governo com o objetivo de captar os determinantes, especialmente os de ordem política, destas negociações. Assim, analiso as teorias sobre a dinâmica das relações entre governos e seus servidores, enfatizando os fatores que explicam seu grau de institucionalização e de conflito.

Dois motivos justificam a ênfase na dinâmica das negociações e não nos seus resultados. Em primeiro lugar, os resultados de uma negociação são sempre contingentes, pois dependem de uma série de elementos conjuturais. Dessa forma, é muito difícil, se não impossível, explicá-los teoricamente. Em segundo lugar, qualificar o resultado de uma negociação em termos de seu sucesso implica adotar o ponto de vista de um dos negociadores. Há mais sucesso em uma negociação quando o governo ou os sindicatos obtêm acordos que contemplam o maior número de seus pontos de vistas e reivindicações iniciais? A ênfase nos determinantes da dinâmica da negociação permite evitar esses problemas pois essa não depende de conjunturas particulares e sua análise não implica a adoção da perspectiva de um dos atores. A institucionalização e o grau de conflito de uma negociação podem ser indicadores de seu sucesso, independentemente de resultados favorecendo qualquer ator em particular. Assim, da perspectiva adotada aqui os processos mais bem sucedidos são os que têm maior grau de institucionalização e menores níveis de conflito aberto, podendo chegar até mesmo a alguma forma de cooperação institucionalizada³⁰.

Para fins de análise, pode-se classificar essas negociações segundo o grau de generalidade das questões tratadas. Há questões que têm conseqüências sobre as relações de trabalho no setor público, mas que não são propriamente trabalhistas. São políticas governamentais, políticas públicas, que têm motivações, escopo e objetivos muito mais amplos do que o sistema de relações de trabalho no setor público. De uma forma geral, as negociações dessas questões têm lugar no plano nacional e envolvem um conjunto de atores mais amplo do que os que participam diretamente de uma negociação coletiva. As reformas do Estado, administrativas, estruturais e ajustes macroeconômicos são alguns exemplos dessas questões.

A negociação dessas questões e sua ocorrência no plano nacional, evidenciam, claramente, as contradições e os dilemas advindos da interligação entre os diferentes papéis exercidos e objetivos perseguidos pelo Estado (empregador, gestor da política macroeconômica, legislador etc). Seus desfechos evidenciam também que, quando há uma forte percepção da necessidade de políticas macroeconômicas restritivas, esse objetivo prevalece sobre os demais. Durante a implementação das reformas e/ou dos ajustes fiscais, praticamente todos os governos rompem com os padrões tradicionais de negociação coletiva no setor público e adotam a determinação unilateral das condições de trabalho e, principalmente, da remuneração dos servidores públicos. Essa opção, não disponível para os empregadores do setor privado, decorre diretamente da condição especial do governo que pode evadir as regras estabelecidas, fazendo aprovar legislações que sustentam suas decisões unilaterais³¹. Até mesmo no país de maior tradição de negociação coletiva no plano federal e no plano provincial, o Canadá, os governos fizeram amplo uso de seu poder unilateral para legislar congelamentos salariais, dias de descanso não pagos; reduções de pessoal, fim de greves, etc. A utilização desses recursos tem sido tão extensa que se considera até mesmo a possibilidade de que o sistema de negociação coletiva no setor público desse país tenha sofrido um descrédito irreversível³².

Um outro conjunto de questões, de âmbito restrito, se relaciona diretamente ao sistema de relações de trabalho no setor público. São questões que dizem respeito à própria condução do processo de trabalho, a obtenção de melhores resultados na provisão de serviços públicos, a participação dos servidores e dos sindicatos na gestão e melhoria da administração pública e, em algumas circunstâncias aos reajustes salariais e as concessões de benefícios. Essas negociações, podem acontecer em agências ou setores específicos da administração pública e em níveis subnacionais de governo. Frequentemente, os negociadores do governo têm que obedecer diretrizes gerais definidas pelo governo central, mas mesmo assim eles ainda gozam de alguma autonomia, especialmente em tópicos que não têm implicações financeiras. É essa autonomia que permite a emergência de dinâmicas de negociação diversas em ministérios, agências ou governos locais. As negociações dessas questões serão analisadas na próxima seção.

Para uma melhor compreensão da análise que se segue, faz-se necessário apontar duas características marcantes da literatura relevante sobre as relações de trabalho no setor público.

Em primeiro lugar, há uma ausência surpreendente de análises sobre as interações políticas entre governo, servidores públicos e seus sindicatos nos processos de reformas que marcaram as últimas décadas em diversos países. A análise da literatura deixa a impressão de que os sindicatos do setor

público não foram atores relevantes nessas reformas. Há referências episódicas e assistemáticas sobre o papel destes atores. Não há, porém, um esforço teórico de explicação de sua influência ou de sua falta de influência. Como os servidores públicos, em todos os países analisados, são altamente organizados têm grande capacidade de ação coletiva e têm seus interesses afetados pelas reformas, a falta de teoria sobre sua importância ou irrelevância nas reformas é uma lacuna na literatura. Mesmo as análises centradas nas reformas administrativas, em geral, não consideraram especificamente o papel dos sindicatos na sua conformação final. As poucas referências a esses atores na literatura, em particular a produzida pelas agências internacionais de desenvolvimento, ressaltam seu papel negativo no sentido de tentarem sempre impedir os processos de reforma e de modernização do Estado³³.

Em segundo lugar, uma parte significativa da literatura analisa as estratégias sindicais de adaptação às reformas implantadas pelos governos. São análises sobre o sindicalismo no setor público e suas estratégias de adaptação às reformas (Howell, 1998; Fairbrother, 1994; Undy, 1999; Miller, 1996). Há estudos mais específicos sobre como os sindicatos se adaptam às técnicas de gerenciamento de pessoal – pagamento por desempenho e outras práticas associadas ao *Human Resource Management* (HRM)³⁴ – que incentiva o individualismo e, conseqüentemente, diminuem o poder dos sindicatos (Mathieson e Corby, 1999). As reações dos sindicatos aos processos de terceirização também receberam alguma atenção (Hayakawa e Simard, 2001; Paul, 1994; Colling, 1999). O principal traço dessa literatura é, novamente, a ausência de um quadro analítico e teórico sobre os determinantes das ações sindicais. Os relatos são basicamente históricos e descritivos. Por essa razão, para se captar aspectos sistemáticos das negociações entre governo e sindicatos, essa vertente da literatura é de pouca relevância.

Na ausência de estudos específicos sobre as interações entre sindicatos e governo nas reformas, resta apenas analisar os trabalhos que adotam perspectiva mais geral sobre relações de trabalho no setor público, como é feito a seguir.

Os sindicatos do setor público têm respondido de forma bastante variada às reformas e aos ajustes macroeconômicos e estruturais que têm ocorrido em diversos países³⁵. As reações variam da pura hostilidade até uma neutralidade benigna ou, mesmo, uma cooperação cautelosa. Na medida em que existem explicações para essa variação, elas arrolam³⁶ três conjuntos de fatores. O primeiro compõe-se de características do próprio processo de implantação das reformas, tais como a velocidade na sua implantação, sua intensidade e seu grau de ideologização. O segundo conjunto refere-se aos sindicatos. São mencionados como fatores importantes a abrangência da organização dos sindicatos, suas tradições culturais e sua posição político-ideológica. Finalmente,

há o grau de centralização das estruturas de negociação e de determinação das condições de trabalho e remuneração dos servidores públicos.

Países nos quais a estrutura de negociação e de determinação das condições de trabalho são mais centralizadas e em que os sindicatos têm abrangência nacional apresentam tendência a que as negociações tenham natureza menos conflituosa e, até mesmo, mais colaborativa. Esses são os casos da Alemanha e da França. Na verdade, nesses países a existência de sindicatos nacionais abrangentes e uma estrutura centralizada permitem aos sindicatos internalizarem mais facilmente os custos associados a uma política de contenção. A literatura sobre neocorporativismo na Europa já apontava para esses tipos de negociações entre sindicatos e governos, nas quais os sindicatos colaboram na política de rendas em troca de uma participação mais ampla nos processos decisórios e um papel mais ativo nas políticas públicas³⁷. Do ponto de vista organizacional, esses sindicatos preenchem as condições primordiais para se transformarem em parceiros confiáveis do governo, conforme sustenta Przeworski (1991, p. 181):

“Para funcionar como parceiros, os sindicatos têm que ser organizações abrangentes e centralizadas e têm que confiar na boa vontade do governo. Essas organizações precisam ser abrangentes: devem associar grande parte de seu público potencial. E precisam ser centralizadas: devem ser capazes de controlar o comportamento de seus associados. Finalmente, precisam ter confiança no governo. Precisam acreditar que o governo não será injusto na distribuição dos custos e benefícios da reforma e que será competente na condução das reformas”.

O grau de centralização, no entanto, não é fator determinante. Em países em que as reformas tiveram forte fervor ideológico antiestado e anti-sindicato, a hostilidade dos sindicatos correspondeu ao grau de hostilidade dos governos. Esse é o caso da Inglaterra. Por outro lado, países com estrutura bastante descentralizada, mas, nos quais o governo procurou conduzir as reformas com a participação dos sindicatos, estes tenderam a cooperar com o governo. Esse é o caso dos EUA durante o governo do presidente Clinton (Suntrup e Barnum, 1997).

Há que se considerar também a centralidade das reformas na estratégia do governo³⁸. Na França e na Alemanha, as políticas gerenciais de reforma do Estado não se constituíam em prioridades governamentais. Conforme diversas análises, sua tradição burocrática e o alto grau de regulação legal das relações de trabalho no setor público tornaram as políticas de reforma gerenciais menos atrativas ou viáveis do que em países com tradição burocrática e grau de regulação menores³⁹. O caso paradigmático é a Inglaterra. Nesse país as relações de trabalho no setor público foram, até recentemente, reguladas

pela *common law*. Essa situação permite grande grau de liberdade para a ação do executivo, que pode modificar as relações trabalhistas sem necessidade de aprovação parlamentar (Fredman, 1999). Essa característica ajuda a explicar o sucesso das reformas da *New Public Management* (NPM) durante o governo Thatcher, que é tido como o exemplo de reforma com motivação ideológica e que obteve mais sucesso na sua implementação, apesar da forte oposição dos sindicatos.

A literatura aponta, portanto vários fatores como determinantes do grau de conflito nas negociações: densidade regulatória legal, prioridade e intensidade da política de reforma, grau de centralização das negociações e âmbito de representação dos sindicatos. Qual deles é mais importante? Infelizmente, não há uma teoria sobre a importância relativa desses fatores e sobre os resultados esperados de sua interação.

Embora não teorizado na literatura, há um elemento adicional a ser considerado. Nos países em que os sindicatos adotaram postura menos conflitiva, há, em maior ou menor medida, tradição de co-determinação e/ou de participação dos sindicatos na gestão pública. Eles estão envolvidos no processo decisório, envolvendo diversas questões de seu interesse e de interesse do serviço público. Como foi visto na seção anterior, essa é uma tradição na França e na Alemanha. Nos Estados Unidos, a Ordem Executiva nº 12.871 de 1993, determinando que os dirigentes das agências estatais envolvessem os sindicatos na gestão pública, também criou condições para a emergência da colaboração local. Qual a influência da institucionalização da colaboração local com a postura política mais geral dos sindicatos? Não há também nenhuma orientação teórica sobre prováveis conflitos ou sinergias.

A falta de orientação teórica da literatura só não é característica de algumas poucas análises sobre as relações entre governo e os sindicatos dos trabalhadores. Uma das mais interessantes exceções, especialmente pela sua perspectiva analítica e teórica, é a de Maria Victoria Murillo (1999 e 2001). A autora examina as interações políticas entre sindicatos e governos na Argentina, no México e na Venezuela durante os anos 90, período de reestruturação e ajustes econômicos, visando a diminuição do Estado, a abertura da economia e a descentralização das políticas públicas.

Murillo analisa as respostas dos sindicatos de diversos setores, inclusive do setor público social (educação) e produtivo (petróleo, eletricidade e telecomunicações). Segundo sua análise, há quatro resultados possíveis nas negociações entre governo e os sindicatos. Esses resultados dependem, fundamentalmente, de fatores organizacionais dos sindicatos e de fatores políticos. Por um lado, os sindicatos podem adotar duas estratégias. A primeira é a de mobilização ou de militância, que pode manifestar-se nas formas de greve, demonstrações públicas, boicotes etc. A segunda é a contenção das demandas

dos trabalhadores. A adoção dessas estratégias pode resultar na obtenção de concessões do governo ou não. A tabela a seguir mostra esses resultados, tendo como base uma dessas estratégias.

	Mobilização/militância contra reforma	
	Sim	Não
Obtenção de concessão	Militância eficaz	Moderação eficaz
Não obtenção de concessão	Militância ineficaz	Militância ineficaz

Do ponto de vista do governo e dos sindicatos, o melhor resultado é a “moderação eficaz”. Nessa situação, o governo não se arrisca a sofrer o desgaste político provável no enfrentamento de mobilizações de trabalhadores. Os sindicatos, por sua vez, obtêm concessões sem incorrer nos custos de mobilizações coletivas contra o governo. A pior configuração, para o governo, é a “militância eficaz” pois esse é forçado a fazer concessões e sofre desgastes políticos com a mobilização sindical. Por outro lado, na situação de uma “moderação ineficaz” o governo não tem que enfrentar mobilizações coletivas, nem fazer concessões. A “militância ineficaz” é uma situação ambígua, tanto para os sindicatos, como para o governo. Esse não faz concessões, mas pode sofrer desgaste político em vista das mobilizações dos trabalhadores. Os sindicatos não obtêm as concessões desejadas, mas podem sair fortalecidos por impor custo político ao governo e demonstrar que têm força para construir ações e mobilizações coletivas.

O mais interessante, no entanto, é a análise da autora dos fatores que influenciam sistematicamente, o grau de conflito manifestado nesses diferentes resultados. Há três fatores que devem ser levados em conta. O primeiro, tem caráter político, a saber: afinidade partidária entre o governo e os sindicatos. Os outros, têm natureza organizacional: a competição intra-sindical (disputa por liderança no sindicato) e a competição intersindical por filiados.

Nos casos em que o partido governamental é diferente do partido apoiado pelo sindicato, as chances de conflito são sempre muito grandes, especialmente em situações em que o governo deseja obter a contenção de demandas salariais ou implementar políticas que ameaçam a posição dos sindicatos, tais como a privatização ou as reformas gerenciais. Quando há afinidade partidária, o governo tem superávit de credibilidade e pode com mais facilidade obter contenção das demandas, pois consegue fazer prevalecer a visão de que as políticas restritivas ou as reformas gerenciais são decorrência da necessidade da conjuntura econômica e política, e não uma escolha político-ideológica. Nessa visão, elas podem ser revertidas assim que a circunstância o permitir. Afinidades ideológicas entre o partido do governo e os sindicatos permitem que se construam e consolidem laços de confiança política entre a liderança sindical e os membros do governo. Facilitam, assim, a construção

de relação de cooperação ou pelo menos de convivência pacífica. Esse é um elemento importante para a explicação do grau de militância dos sindicatos ingleses contra as políticas de Thatcher e sua aquiescência face ao governo Blair, que não mudou substancialmente as políticas implementadas durante os governos conservadores (Bach, 2002). Quando não há afinidade ideológica o caminho da mobilização contra políticas que não atendam às demandas sindicais é sempre o mais provável. O fracasso ou sucesso dessa estratégia na obtenção de concessões depende de fatores relacionados à organização da mobilização sindical e aos apoios políticos do governo. A autora não trata dessa configuração.

No caso de uma afinidade partidária entre o governo e os sindicatos, as variáveis organizacionais tornam-se fundamentais para explicar os resultados possíveis da negociação. Essas variáveis, as disputas intra-sindical e intersindical são especialmente importantes nos casos em que a liderança estabelecida é ameaçada por novas lideranças simpatizantes dos partidos da oposição ao governo. A tabela a seguir sumaria os resultados que podem ser teoricamente esperados.

	Competição intra-sindical	
	Sim	Não
Não há competição intersindical	Cooperação (Moderação eficaz)	Oposição (Militância eficaz)
Há competição intersindical	Subordinação (Moderação ineficaz)	Resistência (Militância ineficaz)

A cooperação entre os sindicatos e o governo, mesmo em políticas que contrariam as expectativas das bases sindicais, é mais provável quando inexistente, tanto competição interna pela direção do sindicato, como externa pelos filiados ao sindicato. Nessa situação, apenas um sindicato organiza todos os trabalhadores da base e é aliado do partido no governo. A lealdade partidária diminui o incentivo à mobilização e facilita a negociação. Além dos laços já constituídos entre o governo e os líderes sindicais, facilitando a comunicação e a confiança, o monopólio sindical aumenta o poder de barganha dos líderes sindicais. O governo faz concessões, em alguma medida, porque tem forte interesse no apoio de um sindicato abrangente, unificado e leal. Por outro lado, essas concessões fortalecem os sindicatos, pois lhes permite adotar uma estratégia de contenção e mostrar que mesmo assim conseguem obter resultados que beneficiam suas bases.

A “militância eficaz” ou a oposição tem maiores probabilidades de ocorrência em situações em que um sindicato detém o monopólio da representação e há competição interna. Essa oposição busca capitalizar o descontentamento das bases com a política governamental. Nessa situação, os dirigentes sindicais temem ser suplantados pelas lideranças oposicionistas, que, em

muitos casos, podem deter o controle de seções sindicais locais. Nessa situação, os dirigentes são levados a adotar uma posição mais militante com o propósito principal de apaziguar a oposição interna e não propriamente ameaçar ou contestar a política governamental. O governo tende a fazer concessões com vista a fortalecer os dirigentes que são seus aliados. Essas concessões lhes permitem acenar com ganhos para a base trabalhadora e diminuir o apelo da oposição sindical.

A situação de subordinação ou “contenção ineficaz”, provavelmente, ocorrerá quando três elementos estiverem presentes: competição entre diferentes sindicatos para organizar a mesma base trabalhadora, os sindicatos são aliados do partido do governo e não há ameaças internas aos dirigentes que são aliados do governo. A simpatia partidária leva os dirigentes sindicais a tenderem para a contenção em apoio às políticas do governo. Vale reafirmar que essas políticas são vistas como necessárias e inevitáveis, mas conjuturais, não decorrência de opção ideológica ou programática. A fragmentação dos sindicatos e a competição entre eles, no entanto, enfraquece *vis-à-vis* os negociadores do governo. Nenhum sindicato, isoladamente, tem a abrangência necessária para oferecer o apoio suficientemente forte para justificar concessões do governo. Se os sindicatos não conseguirem coordenar sua ação, o que é muito difícil devido a competição entre eles, o governo não tem incentivos para fazer concessões.

Finalmente, a “militância ineficaz” ou resistência tem maior probabilidade de ocorrência quando os dirigentes aliados ao governo são sofrem ameaças de lideranças aliadas dos partidos de oposição dentro dos sindicatos e há competição entre sindicatos de diferentes colorações partidárias. A competição entre os sindicatos diminui a força de todos eles e as diferenças partidárias tornam a coordenação da ação muito difícil ou quase impossível. Os sindicatos aliados dos partidos de oposição se mobilizam para se diferenciarem dos sindicatos governistas. Se com a mobilização eles ganharem novos filiados e aumentarem suas bases, os sindicatos governistas também têm que se tornar mais militantes para atrair ou não perder filiados. Mas, como todos os sindicatos são fracos, devido à fragmentação da representação, à competição e às dificuldades de coordenação, o governo não terá interesse em fazer concessões, nem sofrerá pressão suficiente para tal.

O grande mérito da análise de Murillo é a apresentação de uma teoria, especificando os fatores que têm peso teórico na determinação dos padrões de interação entre sindicatos e governos. Sua análise é corroborada pelos estudos que realiza nos países já mencionados. Seria muito interessante testar suas hipóteses em outros contextos para verificar a extensão de suas conclusões.

A dimensão política nas relações entre governo e seus servidores também é ressaltada no trabalho de André Blais, Donald Blake e Stéphane Dion (1997). Esses autores estudam essas relações entre 1945 e 1990, no

Canadá, nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e na França. Adotam essa perspectiva histórica com vista a determinar se há diferenças sistemáticas no tratamento das relações de trabalho no setor público entre os partidos de esquerda e os de direita. Como indicadores do grau de colaboração entre governo e sindicatos, eles consideram o nível de emprego no setor público, o nível salarial, os direitos de negociação e as restrições aos direitos políticos dos trabalhadores públicos, tais como candidatar-se a cargo público, filiar-se a partido político etc. As conclusões são extremamente interessantes e ilustrativas sobre a importância das dimensões política e ideológica nas relações de trabalho no setor público.

De forma geral, verifica-se que os partidos de esquerda são mais generosos com os servidores públicos e seus sindicatos dos que os partidos de direita. Especialmente no que diz respeito aos direitos políticos e aos direitos de negociação coletiva, os principais ganhos para os servidores públicos ocorreram sob governos de esquerda. No entanto, os partidos de direita, com raras exceções por exemplo o governo Thatcher na Inglaterra não se empenham em modificar os direitos concedidos pelos governos de esquerda. Essa constatação faz com que os autores concluam que não há grande diferença entre os partidos na concessão e manutenção de direitos dos servidores públicos.

A maior diferença entre governos de esquerda e de direita ocorre na determinação do nível de emprego. Nos governos de esquerda observa-se aumento do nível de emprego no setor público, enquanto tal não ocorre nos governos de direita. A principal razão para isso, segundo os autores, é político-ideológica. Os partidos de esquerda contratam mais trabalhadores para o setor público como decorrência de sua crença em uma papel mais ativo e extenso do Estado. Os partidos de direita, por outro lado, defendem um papel oposto para o Estado e, conseqüentemente, defende o enxugamento da máquina pública.

Governos de esquerda e de direita assemelham-se muito nas concessões salariais: ambos são parcimoniosos e respeitosos dos imperativos fiscais. Assim, os partidos de esquerda aumentam o Estado, empregam mais trabalhadores públicos, provêem mais serviços, mas mantêm o mesmo nível salarial dos partidos de direita. A esquerda, inevitavelmente, após aumentar o Estado, enfrenta a opção dilemática entre manter o nível de emprego ou aumentar os salários. Em geral, optam por manutenção do nível de emprego com contenção salarial. Por essa razão, os ganhos salariais dos servidores públicos são equivalentes aos que os governos de direita concedem.

Para os autores, diferenças entre os partidos de esquerda e de direita podem ser explicadas, em primeiro lugar, por um fator de ordem sociológica: os trabalhadores públicos são mais bem representados nos partidos de esquerda do que nos de direita. Em todos os países estudados, parlamentares

com ligações com o setor público são filiados, principalmente, aos partidos de esquerda. Ademais, citam diversos estudos que demonstram maior propensão de voto na esquerda entre os servidores públicos do que em outros setores da sociedade (Blais, Blake e Dion, 1997, p. 8-10). Em segundo lugar, há fatores de natureza ideológica: os partidos de esquerda defendem um papel mais ativo para o governo. Como a defesa de um papel mais ativo do Estado, da elevação do nível de emprego e do aumento do orçamento público são demandas típicas do sindicalismo do setor público, as visões dos partidos de esquerda são coincidentes com as dos sindicatos do setor público.

A principal contribuição teórica desse estudo é que ele demonstra, comparativamente, que a afinidade político-ideológica é elemento muito importante nas relações entre governo, partidos e sindicatos dos servidores públicos. Governos de esquerda oferecem uma janela de oportunidades para relações menos conflitivas. Mas, em contraposição, demonstram também que essas afinidades são limitadas pelos diversos papéis que o Estado desempenha: empregador, gestor da política macroeconômica, garantidor do clima de confiança dos investidores etc. Esses limites se impõem e são mais importantes do que as preferências ideológicas, fazendo com que não haja diferença nas políticas salariais de governos de esquerda ou de direita.

O último trabalho, entre os consultados, que adota uma orientação mais teórica foi realizado por José Alberto Bonifacio e Graciela Falivene (2002) em seu estudo das relações de trabalho no setor público da Argentina, Costa Rica, México e Peru. Os autores propõem a construção de Índice de Desenvolvimento de Relações de Trabalho Construtivas (IDRTC):

“Que identifica a presença de dez características, começando por aquelas relações contratuais que promovem o diálogo, e medindo aquelas dimensões que permitem vislumbrar o potencial para transformar as antigas relações conflitivas e os valores excludentes em relações cooperativas, solidárias e em alianças com a sociedade; em que podem emergir valores e interesses complementares entre os trabalhadores do Estado e as finalidades dos organismos públicos”.

Embora interessante e possivelmente útil, o índice proposto tem caráter muito normativo. Na verdade, os autores não apresentam corroboração empírica da relação de causalidade entre a presença dos fatores por eles apontados e a efetiva existência de relações de trabalho mais cooperativas. Mesmo nos países que analisam não fica evidente que os fatores apontados resultaram em relações menos conflitivas. No entanto, o quadro analítico que eles apresentam tem valor teórico na medida em que aponta mecanismos que justificam a expectativa de maior cooperação ou relação construtiva, termo que adotam.

O IDRTC é construído de 10 variáveis nominais e binárias (existe *versus* não existe). A seguir, são apresentadas essas variáveis e as razões elencadas para produzirem o efeito postulado.

1. Predominância do emprego permanente como regra do serviço público profissional nas funções estatais relevantes

Para os autores, essa variável é importante, pois contribui para a formação de corpos profissionais com identidade coletiva que transcende a de meros trabalhadores ocasionais. Ademais, a existência de corpos permanentes, com ingresso competitivo, constituiu-se em fator fundamental para a preservação da memória institucional do Estado. Segundo minha avaliação, essa variável pode ter contribuição positiva para a construção de relações de trabalho mais cooperativas, mas pode também atuar no sentido contrário ao fomentar um sentimento corporativo muito arraigado nos servidores permanentes.

2. Institucionalização do diálogo

O diálogo está institucionalizado quando existem espaços – comissões, conselhos ou órgãos semelhantes – nacionais, setoriais ou locais de interlocução permanente entre os sindicatos, os trabalhadores, os dirigentes e até mesmo os usuários. Esses órgãos discutiriam os processos e condições de trabalho e da melhoria na prestação de serviços. Nesses espaços não haveria negociações sobre remuneração e condições gerais de trabalho, que seriam tratados nas negociações coletivas de âmbito mais geral. O exemplo maior são os conselhos locais existentes na Alemanha.

A importância desses espaços está na criação de redes de relações entre dirigentes e sindicatos que fomentariam a confiança e levariam ao compartilhamento da responsabilidade sobre os serviços públicos.

3. Transparência externa para a sociedade

Como as negociações entre governo e sindicatos envolvem recursos e interesses públicos, portanto não dizem respeito apenas aos atores diretamente envolvidos, assim a divulgação das posições, dos convênios e acordos deve ser a mais ampla possível. Quanto maior a transparência, maior os interesses dos cidadãos na negociação e maior a responsabilidade (*accountability*) dos negociadores. O autor não menciona, mas deve-se notar que a transparência nas negociações e sua ampla publicidade pode forçar os atores a terem que justificar suas demandas em bases mais gerais, universalistas, o que poderia diminuir a defesa intransigente de interesses particularistas e corporativistas.

Esse é um efeito esperado, teoricamente, quando há processos deliberativos públicos⁴⁰. A deliberação pública e democrática pode induzir a posições menos particularistas até mesmo dentro dos sindicatos, como mostram Locke e Baccaro (1997) ao analisarem o papel dos sindicatos italianos nas reformas conduzidas nesse país.

4. Sistema integrado de pessoal

Esse fator está relacionado fundamentalmente com a qualidade das informações disponíveis para a negociação. A existência de informações precisas sobre a qualidade e quantidade dos servidores públicos, sua alocação, condições de trabalho e de remuneração etc. constituem ferramenta indispensável para negociações construtiva.

5. Transparência interna na gestão de pessoal

As regras utilizadas para recrutamento, promoção, qualificação etc. devem ser transparentes. Tal como o primeiro elemento, esse visa proteger o serviço público do clientelismo e contribuir para a formação de um quadro profissional qualificado. Além do mais, contribui para diminuir os sentimentos de injustiça entre os servidores, confirmando a seriedade do governo no tratamento de sua política de pessoal.

6. Livre afiliação e representação sindical

Com essa liberdade, os sindicatos perceberiam que o governo não visa o seu controle e a limitação de sua ação. Essa é, sem dúvida, uma condição essencial para que atores independentes estabeleçam relações de respeito mútuo e igualitárias, como devem ser as que norteiam qualquer processo de negociação construtiva.

7. Co-responsabilidade na gestão orientada para resultados

A existência de atividades, planos ou projetos participativos e acordados com os sindicatos para a melhoria dos serviços públicos engajariam esses atores nos processos de transformação da máquina pública. É importante notar que a co-responsabilidade está direcionada para resultados na prestação dos serviços públicos que é também responsabilidade e interesse dos sindicatos.

8. Promoção do profissionalismo

A existência de políticas claras de profissionalização, qualificação e capacitação de pessoal melhoram os ambientes de trabalho, reforçam a

empregabilidade dos servidores públicos e reduzem as incertezas associadas à mudança no setor público. Essas condições geram uma boa vontade no desenvolvimento de relações de trabalho construtivas, pois atestam a preocupação do governo com seus recursos humanos.

9. Procedimentos institucionalizados de negociação coletiva

A existência de procedimentos e canais institucionalizados, pactuados e aceitos consensualmente para dirimir conflitos salariais e trabalhistas é fundamental para a construção de relações cooperativas. É por meio desses canais que a previsibilidade e a estabilidade necessárias para a construção de um relacionamento confiável podem se estabelecer.

10. Níveis articulados de negociação coletiva

Mesmo que existam canais e procedimentos de negociação nacionais e setoriais é importante que os acordos obtidos nesses níveis apenas fixem os limites dentro dos quais outros acordos possam ser celebrados, visando adaptação às condições locais. Delegar atribuições de negociação para instâncias locais, além de permitir ajustar os acordos gerais às necessidades locais, desenvolve responsabilidade nos agentes locais.

Pode-se dizer que as variáveis apresentadas por esses autores constituem condições *sine qua non* para o desenvolvimento de relações construtivas. No entanto, eles deixam de fora elementos políticos, ideológicos e organizacionais que, certamente, exercem grande influência sobre as interações entre sindicatos e governo, como mostram as análises anteriormente discutidas nessa seção. Talvez os fatores por eles apontados possam ser vistos como complementares aos fatores políticos no sentido de que favorecem e auxiliam cooperação construtiva quando os elementos políticos a permitem.

Conclui-se essa seção observando que, embora não exista uma teoria bem consolidada sobre os determinantes das relações de trabalho no setor público, há algumas boas hipóteses sobre os fatores que as influenciam de forma sistemática. Os fatores que devem ser considerados são: a afinidade político-ideológica entre o governo e os sindicatos e aspectos organizacionais dos sindicatos, tais como a abrangência de sua representação e o grau de competição interna e externa. Finalmente, há os fatores apresentados pelo IDRC.

Negociando o conflito: a possibilidade da cooperação nas relações governo e sindicatos

Nesta seção são analisados os fatores que propiciam a emergência e a sustentação de formas de interação cooperativas entre governos e sindicatos dos trabalhadores públicos. A cooperação nas relações entre governo e sindicatos pode-se manifestar de diversas formas e graus de intensidade. Essas relações tornam-se mais cooperativas, por exemplo, quando se estabelece um padrão de negociação contínuo, franco e aberto. Esse padrão não implica, necessariamente, em mudança das instituições que regulam a negociação coletiva, nem em fusão de interesses dos atores. A autonomia das partes e os interesses divergentes são mantidos, mas o relacionamento é pautado por troca de informação constante e pela construção de confiança recíproca. Há casos de cooperação que evoluem para formas de co-gestão administrativa ou de gerenciamento colaborativo. Nessas situações os sindicatos compartilham responsabilidades no processo decisório. Há casos em que os sindicatos são consultados sistematicamente pela administração, embora não tenham responsabilidade pelas decisões tomadas.

O ponto comum em todas as situações de cooperação é que as negociações buscam, primordialmente, a solução de problemas e questões comuns, respeitando os interesses divergentes e as identidades dos atores envolvidos. Cooperação não é submissão, nem tampouco fusão de interesses. Nas negociações cooperativas enfatiza-se os pontos de convergência e de interesse comum; nos pontos divergentes busca-se acordo que mantenha e respeite os interesses legítimos de todos os atores. Não se busca o aniquilamento ou a submissão de nenhuma parte negociadora.

Quando os participantes percebem a existência de um interesse comum e procuram criar uma atmosfera propícia à solução de problemas comuns, estabelece-se um tipo de negociação que a literatura denomina de integrativa. Nesses casos, há o reconhecimento de que um ator precisa do outro para sua própria sobrevivência. O contraponto a esse padrão são as negociações distributivas, caracterizadas por interações conflitivas nas quais se percebe inerente contradição de interesses entre os atores. As negociações têm a estrutura de um jogo de soma-zero: o ganho de um ator implica necessariamente a perda para um outro⁴¹.

Pode-se dizer que a emergência de padrões distributivos ou integrativos de negociação é facilitada pela natureza e tipo de questões tratadas. Questões econômicas e salariais tendem a serem percebidas como distributivas no sentido de que o ganho para o trabalhador implica uma perda para o empresário ou para o administrador público⁴². Questões relacionadas à qualidade do serviço, à melhoria das condições de trabalho, dos processos de trabalho etc. podem ser mais facilmente percebidas como passíveis de proporcionar ganho mútuo, possuindo estrutura de soma-positiva, i.e., todos os atores da negociação podem obter ganhos sem impor perda a nenhum deles. É evidente, no entanto, que o tipo de questão não determina por si só a emergência ou não de um processo cooperativo entre os atores. É mais fácil que os sindicatos e a administração cooperem quando as questões de negociação são percebidas com interesse comum, do que quando elas são vistas como conflitantes. Mas, há casos de emergência de cooperação mesmo quando questões distributivas estão em jogo. Em contrapartida, há negociações envolvendo questões de interesse comum que adquirem natureza muito conflitiva. Tendo em vista essas situações, é necessário se determinar quando, como e porquê surgem casos de cooperação em determinadas circunstâncias e não em outras.

Nesse ponto faz-se necessário esclarecimento preliminar. Essa seção analisa apenas casos que envolvem os sindicatos dos trabalhadores como agentes do processo de cooperação. Foram excluídas situações participativas e/ou cooperativas que buscam atrair os trabalhadores individualmente. Esses modelos participativos negam, implícita ou explicitamente, a legitimidade da voz coletiva dos trabalhadores e de seus sindicatos⁴³. Essa exclusão se justifica porque, em todos os países o setor público é altamente sindicalizado e os sindicatos têm atuação bastante militante. É difícil, nesse contexto, o estabelecimento de formas estáveis de cooperação sem a inclusão desses atores.

O restante dessa seção está dividido em três partes, além dessa. A primeira, examina as condições para a emergência da cooperação. Essa parte preocupa-se mais em estabelecer as condições necessárias, embora não suficientes para a produção desse resultado. A seguinte, trata dos mecanismos que efetivamente produzem a cooperação. A terceira parte analisa as condições para a sustentação ou a institucionalização de relações cooperativas. Essa parte também examina os efeitos da cooperação para a administração pública e para os sindicatos.

A emergência da cooperação

Esta seção analisa as condições necessárias para a emergência de relações cooperativas entre sindicatos e administração pública. A presença dessas condições facilitam enormemente a emergência dessas relações, mas por si não as provocam. A cooperação entre atores com interesses distintos

nunca acontece naturalmente, ela tem que ser produzida ativamente pelos atores. Nesse sentido, as condições discutidas nessa seção são necessárias, mas não são suficientes. Elas apresentam uma janela de oportunidade para a transformação de relações conflituosas em relações mais cooperativas, mas essa oportunidade pode ser aproveitada ou não.

A existência de uma crise tende a criar uma janela de oportunidade para emergência de relações mais cooperativas. Deve ficar claro, no entanto, que não é a situação objetiva da crise por si que cria essa oportunidade, mas sim a percepção compartilhada pelos atores de que o momento é de crise e que eles necessitam e podem fazer algo para sua superação. Em situações de crise, os atores percebem grande ameaça a sua sobrevivência. Essa ameaça torna evidente a interdependência entre eles e os força a uma ação coordenada no sentido de garantir sua sobrevivência. Essa ação coordenada pode-se tornar uma oportunidade para se criar e/ou reinventar novas relações.

Um caso muito conhecido é o da falência fiscal da cidade de Nova York na década de 70⁴⁴. Durante esse período há uma centralização do processo de negociação coletiva no município e uma série de acordos nos quais os sindicatos concordam com políticas de contenção salarial. Ademais, os fundos de pensão dos empregados disponibilizam recursos para financiamento de cidade, aumentando ainda mais a interligação de interesses. Nesse contexto, os sindicatos percebiam o risco de perdas de emprego, deterioração das condições de trabalho, além da imposição unilateral de perdas salariais. A crise tornou evidente a interdependência entre a administração e os sindicatos. Nas palavras de Lewin e McCormick, (1981, p. 180):

“A ameaça de falência e os requisitos necessários para evitá-la tornou mais saliente a relação de interdependência entre a cidade e seus trabalhadores organizados”.

Sob essas condições o contexto de crise é semelhante ao que ocorre no setor privado quando há ameaça de fechamento de uma fábrica por processos falimentares: os atores são forçados a cooperarem para evitar o pior resultado para todos eles⁴⁵. Em situações em que a perspectiva é a de que todos perderão, há incentivos a que os atores cooperem para evitar esse resultado.

Nas cidades de Indianapolis (Indiana), Bridgeport (Connecticut) e Charlotte (Carolina do Norte), os estopins dos processos cooperativos também foram a emergência de crises fiscais nos municípios (Ospina e Yaroni, 2003a e 2003b).

Por meio de entrevistas, os autores documentam como é a percepção da crise que leva os administradores a acreditarem que precisariam de nova forma de se relacionar com os trabalhadores e os líderes sindicais, e a concluir que a necessidade de cooperação era imperativa, era a melhor forma de proteger seus membros e sua base de representação.

Indianapolis é um caso muito interessante, além de ser um dos mais conhecidos e aclamados na literatura. Em 1992, toma posse um novo prefeito que durante a campanha eleitoral tinha como plataforma a diminuição dos serviços públicos e a terceirização de boa parte deles. O objetivo dessas medidas era controlar as despesas públicas e diminuir o déficit fiscal que considerava-se fora de controle. Os sindicatos se opuseram veementemente ao candidato vencedor. Quatro anos depois, esses mesmos sindicatos apoiaram, fortemente, a reeleição desse mesmo prefeito. Essa mudança de atitude deveu-se ao surgimento de uma relação cooperativa no primeiro mandato para fazer face às ameaças advindas da crise fiscal, para a prefeitura, e da terceirização, para os sindicatos. Em resposta a essas ameaças os sindicatos dos servidores públicos reivindicam a chance de competir com firmas privadas pela contratação dos serviços terceirizados. Essa seria uma forma de manter os empregos dos trabalhadores públicos. O prefeito aceitou o desafio e os sindicatos, juntamente com os gerentes municipais sob um sistema de competição gerenciada, aumentaram significativamente a produtividade na provisão dos serviços públicos e transformaram permanentemente a relação entre governo e sindicatos⁴⁶.

A determinação legal para que se estabeleça alguma forma de cooperação e/ou parceria entre sindicatos e administração também tem sido capaz de originar relações cooperativas. Nesse caso, o principal exemplo é a já mencionada Ordem Executiva do Presidente Clinton, estabelecendo o programa de parcerias entre agências federais e sindicatos. Esse programa tem dado início a inúmeras instâncias de cooperação em agências federais norte-americanas, com variados graus de sustentabilidade. Estima-se que em 1994, 23% das *bargaining units* (unidades instituídas de negociação coletiva) criaram conselhos de parceria. Dois anos depois, essa porcentagem aumentou para 70% (Masters e Albright, 1999).

Relações conflituosas, marcadas por longos períodos de negociação que geralmente terminam em impasses, podem despertar nos atores um desejo por mudança. Nessas situações não há vencedores nas disputas os custos são muito altos para todos os atores. Há exaustão e frustração crescentes com os padrões vigentes e um desejo de se buscar novas formas de relacionamento. Esse parece ter sido o caso do estado de Wisconsin (Beil e Litscheer, 1998), do condado de Ramsey em Minnesota (Brainerd, 1998) e da cidade de Phoenix (Fretz e Walsh, 1998).

Finalmente, há também relatos de que a transformação nas relações de trabalho podem ocorrer pela determinação de novas lideranças que, mesmo sem o incentivo dos fatores considerados acima, engajam em um processo de construção de novas formas de relacionamento. Esse é o caso da cidade de Portland, estado do Maine, EUA (Peightal, Souza *et. al.*, 1998).

Apesar da importância desses fatores situacionais (crise, legislação e exaustão), permanece uma pergunta fundamental: havendo uma janela de oportunidade para emergência de relação cooperativa, quais elementos/fatores tornam efetivamente possível essa colaboração? A janela de oportunidade é um elemento necessário para a emergência de relações cooperativas, mas ela não é suficiente. É preciso que se examine os elementos capazes de fazer a cooperação acontecer.

Construindo a cooperação: técnicas e habilidades

A literatura é farta em apontar técnicas de negociação que se acredita serem capazes de construir negociações cooperativas. Aponta-se também uma série de habilidades e competências que atores engajados nessa construção têm que desenvolver para que tal aconteça. O suposto é que a cooperação não advém naturalmente de sua necessidade, mas sim da utilização de formas de negociação que têm a capacidade de engendrá-la. Ademais, essas negociações têm de ser conduzidas por indivíduos capazes de se comportar de forma a fomentar a cooperação. Há uma combinação da necessidade e da oportunidade da emergência da cooperação com os meios adequados para fazê-la acontecer. Combina-se condições sociais propícias com engenharia social, i.e., a crença de que pode-se construir relacionamentos sociais a partir da utilização de técnicas e metodologias adequadas.

É essa perspectiva que explica a importância atribuída ao treinamento dos atores em técnicas de negociação como fator importante na construção de relações cooperativas entre sindicato e gerência. Literalmente, em todos os casos de cooperação bem sucedida relatados na literatura, ressalta-se a importância do treinamento em técnicas de negociação na produção desse resultado. Deve ficar claro que a visão não é a de que a técnica ou a metodologia por si só é capaz de engendrar a cooperação, mas a ausência desse meios pode prejudicar sua emergência mesmo em situações em que há condições propícias para tal.

Essa visão construtivista é também bastante otimista. Para ela, existindo as condições situacionais favoráveis, os instrumentos necessários para produzir relações de trabalho cooperativas podem ser adquiridos por meio de programas de treinamento e qualificação. Essa visão justifica a criação e a existência de programas de treinamento nas diversas técnicas de negociação. Por exemplo, o *U.S. Federal Mediation and Conciliation Service* (FMCS), mantém um programa dedicado a fornecer treinamento para líderes sindicais e administradores locais nessas técnicas de negociação (Bohlander e Naber, 1999). Inúmeros relatos de transformação de relações conflituosas em cooperativas reafirmam a importância do treinamento. Em diversos casos essa

transformação foi precedida de seminários, muitas vezes de dias de duração, nos quais as técnicas de negociação eram ensinadas e ensaiadas aos representantes dos sindicatos e da administração.

Há uma vasta literatura sobre os métodos e as técnicas utilizadas para facilitar a emergência de negociações colaborativas⁴⁷. Não cabe neste trabalho fazer análise detalhada desses modelos e de suas especificidades. É interessante, no entanto, mencionar alguns de seus pontos comuns. Todos os modelos de negociação cooperativa enfatizam a troca franca e ampla de informações como fator fundamental para seu sucesso. Não apenas a informação é necessária para uma avaliação realista dos itens em negociação, como a franqueza na sua troca tem a capacidade de construir confiança e boa fé entre os negociadores. Sonegar informações para utilizá-la como trunfo posteriormente é uma forma de gerar desconfiança e conflito entre os negociadores.

No processo de negociação propriamente dito, há alguns elementos que são comuns a maior parte dos modelos, embora possam aparecer sob diferente roupagem, a saber:

- separar as pessoas dos problemas: evitar que traços de personalidade, histórias passadas e outros fatores pessoais interfiram na negociação;
- empatia: colocar-se no lugar do outro negociador ajuda a reconhecer as dificuldades que ele enfrenta;
- enfatizar os interesses em questão e não as posições dos negociadores;
- criatividade para se inventar múltiplas alternativas que possam se traduzir em ganhos mútuos; a prática do *brainstorm* é recomendada para esse fim;
- usar critérios objetivos para se medir os resultados das negociações: esses critérios devem ser válidos para interesses mais gerais do que os negociadores, especialmente no caso do setor público.

Ao lado das metodologias de negociação cooperativa, enfatiza-se também as qualidades e habilidades necessárias aos líderes envolvidos nas negociações para que essas tenham sucesso. Em primeiro lugar, ressalta-se a capacidade de assumir riscos como característica necessária. Qualquer mudança envolve o risco inerente ao abandono familiar com seus resultados mais ou menos previsíveis.

Negociações cooperativas envolvem riscos para ambos os lados. Pode-se julgar errado a boa vontade da outra parte, pode-se ser enganado, pode-se não ser capaz de cumprir as promessas realizadas etc. Para os líderes sindicais há, principalmente, o risco da cooperação ser percebida como cooptação, minando sua legitimidade e abrindo espaço para contestação interna. Há também o risco de que a cooperação, resultando no aumento da produtividade na provisão dos serviços, resulte em motivo para demissões. Os administradores arriscam-se ao disponibilizar informações que em contexto

conflitivo não o fariam. Arriscam-se ao confiar que os sindicatos farão uso responsável dessas informações.

Os negociadores têm que reconhecer a legitimidade de diferentes opiniões e diferentes modos de se proceder. Assim, os administradores têm que reconhecer a legitimidade da cultura organizacional dos sindicatos, mais igualitária e democrática, ao mesmo tempo que os líderes sindicais têm que conceder legitimidade aos valores gerenciais, tais como hierarquia, produtividade, avaliação com base em desempenho etc. (Milinski, 1998).

Além do reconhecimento da legitimidade da diferença, é chave para uma relação de cooperação que ambas as partes tomem consciência e desenvolvam compreensão adequadas de problemas que tradicionalmente são responsabilidade de apenas um deles. Nesse sentido, Ospina e Yaroni (2003b) concluem que as habilidades dos líderes têm que mudar para a construção de relações cooperativas. Os líderes sindicais que mais têm contribuído para o sucesso na construção dessas relações, têm estado mais envolvidos com questões de orçamento e sistemas gerenciais. Os administradores que mais contribuíram sabem lidar mais efetivamente com questões humanas e emocionais nos locais de trabalho.

Ospina e Yaroni (2003b, p. 159) apresentam um quadro sumariando as competências que devem ser possuídas ou desenvolvidas por negociadores que desejam construir relações de trabalho cooperativas. Tendo líderes sindicais, como os administradores devem possuir todas as competências listadas, mas no quadro estão assinaladas aquelas que tradicionalmente não fazem parte do repertório de um dos atores e que, portanto, têm que ser mais trabalhada.

Competências	Sindicatos	Administradores
Atitudes		
Abertura para novas experiências e alternativas	X	X
Capacidade de estabelecer reciprocidade no tratamento	X	X
Respeito		X
Conhecimentos		
Problemas centrais da negociação	X	
Básicos sobre administração pública	X	
Técnico-gerencial dos negócios públicos	X	
Problemas da administração local	X	
Habilidade		
Solucionar problemas	X	
Negociação e persuasão	X	
Comunicação informal e interpessoal		X
Trabalhar em equipe		X

Fonte: Ospina e Yaroni (2003b, p. 159)

No contexto de crescente pressão fiscal e demanda por qualidade, se considera também que um genuíno interesse dos líderes sindicais na melhoria da qualidade e na diminuição dos custos dos serviços providos pelos membros dos sindicatos é capaz de formar uma base bastante propícia para a construção de relações de cooperação. Na verdade, esses objetivos podem ser ponto de convergência de interesses de todos os setores envolvidos e interessados nas relações de trabalho no setor público, a saber a população, os trabalhadores públicos, os legisladores, os políticos do executivo, os administradores e os sindicatos. A demonstração inequívoca do interesse dos sindicatos na promoção desses objetivos aumentaria sua legitimidade não apenas juntos aos administradores mas, principalmente, perante todos os demais *stakeholders*.

A institucionalização da cooperação

Esta seção trata das possibilidades da institucionalização da cooperação. Deve-se ter claro, inicialmente, que a institucionalização da cooperação não implica a supressão do conflito nas relações de trabalho. Esse subsistirá, mas sua manifestação terá lugar segundo regras e procedimentos acordados entre as partes. O conflito de visões e de interesses é inerente às relações de trabalho, sua manifestação em ações destrutivas é característica de relações de trabalho não cooperativas, não construtivas.

Tendo em vista as considerações acima, alguns autores consideram que a cooperação tem natureza cíclica: pode-se construí-la em determinados momentos e conjunturas, mas é natural a tendência para o ressurgimento do conflito (Ospina e Yaroni, 2003b). Por essa razão, a cooperação exige altos custos de manutenção. Embora ela não possa ser institucionalizada de forma permanente e definitiva, há graus variados de institucionalização. Para se atingir os graus mais elevados tem que se incorrer em diversos custos. O principal custo da institucionalização da cooperação é o tempo e a disponibilidade de pessoal. Cooperação requer alocação permanente de pessoal dedicado a sua manutenção. Várias experiências chamam a atenção para a necessidade de permanente treinamento, seja em técnicas de negociação, seja em outras competências. Essa é uma forma concreta e objetiva de a administração demonstrar seu compromisso com os trabalhadores e com a melhoria do serviço, mantendo a boa vontade necessária para a cooperação. A experiência do prefeito de Indianapolis atesta a importância desse fator.

“Quando a administração reduz seus investimentos em treinamento e em equipamentos, termina posteriormente enfraquecendo os trabalhadores e erodindo sua confiança de que há uma equipe dedicada ao bem comum. (...) Desde que acreditamos que uma força de trabalho bem treinada e empoderada era a fonte de muitas idéias, mesmo ao

tentar reduzir os expedientes, aumentamos o treinamento em uma série de habilidades, apontamos os custos de como evitar acidentes ou usar melhor o equipamento. Treinamento intensivo não só em segurança, mas também sobre os princípios dos negócios, a exemplo do custo baseado em atividade, terminam por ajudar os sindicatos a participarem em melhores condições”.

Todas as experiências examinadas ressaltam a importância do comprometimento, engajamento e apoio às lideranças, especialmente as administrativas. A ênfase é mesmo na importância do compromisso político do chefe do executivo ou da autoridade máxima na área de jurisdição em questão. Não há relato de experiência bem sucedida em que esse compromisso não esteja presente e seja explicitamente reconhecido por todos. Outro fator comum em todos os relatos de experiência é a importância de continuidade da política de cooperação. Essa continuidade é, constantemente, posta em risco pelas eleições que têm lugar tanto na administração, como nos sindicatos. Novas lideranças podem implementar novas políticas de negociação. Por exemplo, o presidente Bush determinou, em nova ordem executiva, a revogação de “qualquer ordem, regras, regulamentos, guias, ou políticas de implementação ou aplicação da Ordem Executiva 12871 [que determinava parceria com os sindicatos] 1º de outubro de 1993” (Masters e Albright, 2003, p. 205). O risco de descontinuidade da cooperação nas relações de trabalho devido, trazida pela mudança de lideranças, é inerente ao processo democrático eleitoral presente nos sindicatos e na administração pública.

O ponto culminante da institucionalização da cooperação é quando ocorre a internalização dos novos procedimentos e atitudes por todos os *stakeholders*: trabalhadores, líderes sindicais, gerentes de nível médio, dirigentes, políticos etc. É nesse sentido que Ospina e Yaroni (2003a e 2003b) distinguem entre a cooperação que é fruto de obediência a mandatos institucionais e comportamentos cooperativos autênticos. É nesse ponto que a cooperação atinge seu mais alto grau de institucionalização. Para esses autores pode haver, e provavelmente sempre haverá, rupturas institucionais nas negociações cooperativas. Como já foi mencionado, o conflito é inerente às relações de trabalho. No entanto, consideram que mesmo que a cooperação não seja permanente, as mudanças comportamentais ou culturais que têm lugar quando se internalizam os procedimentos e atitudes adequados, tendem a se transformar em traços permanentes no comportamento dos indivíduos. Mudanças comportamentais têm duração e permanência muito maiores do que as mudanças institucionais. Se tiver havido mudança comportamental, ela pode provocar o ressurgimento das relações cooperativas após rupturas institucionais.

Dentro dessa linha de argumentação, esses autores desenvolvem um modelo de institucionalização da cooperação a partir da emergência do

comportamento cooperativo. Esse modelo está baseado na idéia de que os diferentes atores, no processo de negociação cooperativa, assumem crescentes habilidades e competências que eram exclusivas de sua contraparte. O modelo completo implica cinco etapas:

1) um problema ou ameaça externa estimula o início da cooperação; em geral há um mandato institucional para esse início;

2) na negociação começa um processo de deslocamento das fronteiras dos papéis dos atores; atitudes, conhecimentos e habilidades exclusivas da administração começam a ser desenvolvidas pelos líderes sindicais e vice-versa; há uma certa indistinção de papéis;

3) tem início o comportamento cooperativo; no primeiro momento ele é imposto, apenas exterior; posteriormente, os valores e procedimentos são internalizados, o comportamento cooperativo torna-se autêntico;

4) há uma consolidação na mudança dos papéis e das interações, fusão dos papéis; o processo é facilitado quando os atores podem perceber os frutos objetivos e subjetivos do novo comportamento;

5) mudança nos modelos mentais nos quais os atores se baseiam e no funcionamento da organização e dos arranjos de negociação.

As etapas 3, 4 e 5 se retroalimentam, dando início a um círculo virtuoso que os autores denominam de círculo de construção de confiança.

“Nossas descobertas sugerem que um novo tipo de comunicação foi fundamental para converter a confiança baseada no grupo em confiança baseada no indivíduo. No entanto, focalizar exclusivamente na comunicação não é suficiente. Foi a mudança de papéis – associada a novos tipos de interação e a melhor informação – que produziu os resultados para os quais a cooperação tinha sido acionada em primeiro lugar” (Ospina e Yaroni, 2003a, p. 467).

Talvez uma das mais importantes questões para a institucionalização de relações cooperativas é a inter-relação das questões distributivas e das integrativas. É possível a emergência de cooperação em torno de pontos de interesses comuns (questões integrativas), quando não há boa resolução dos interesses conflitantes (questões distributivas)? Essa questão fundamental é examinada por Rubin e Rubin (1997, 2000, 2003). Sua conclusão é um bom equacionamento das questões distributivas (salários, benefícios etc.) e é a base sobre a qual se constrói qualquer relação colaborativa em torno das questões integrativas. Mais importante ainda, a institucionalização da cooperação é dependente da boa resolução das questões distributivas. Para ficar claro, eles não concluem que a boa resolução das questões distributivas implique na concessão de todas as demandas dos sindicatos, mas sim que elas sejam bem estruturadas, bem argumentadas e tratadas com boa vontade pela administração.

Esses autores chegam a essa conclusão baseados em uma teoria hierárquica das necessidades que são objeto das negociações trabalhistas. Para eles, os indivíduos procuram o preenchimento de necessidades que denominam de segunda ordem ou ordem superior, tais como expressão, criatividade, autonomia etc. após terem preenchido suas necessidades básicas. As questões distributivas tratam dessas necessidades básicas, enquanto as questões integrativas referem-se às de segunda ordem. A mesma hierarquia de necessidade pode ser expressa como características extrínsecas do trabalho (salário, estabilidade, benefícios, e condições de trabalho seguras) e características intrínsecas (autonomia, aprendizado permanente, discriminação profissional etc.) Os indivíduos estariam mais predispostos a se dedicarem às características intrínsecas após a satisfação das extrínsecas.

Embora não seja necessário concordar com a teoria hierárquica apresentada por esses autores, deve-se reconhecer que é muito difícil se obter a institucionalização de negociações cooperativas sem que haja resolução aceitável das questões distributivas que constituem a base dos conflitos trabalhistas.

Anexo I: Periódicos, bibliotecas e bancos de dados pesquisados

Na constituição da bibliografia buscou-se, em um primeiro momento, fazer levantamento exaustivo em diversas bases de dados bibliográficos e em revistas acadêmicas dedicadas ao tema das relações trabalhistas e às questões do mundo do trabalho no setor público de forma geral.

Foram incluídos artigos, livros, relatórios e informes de caráter acadêmico e/ou prático – no sentido de *policy oriented* – produzidos desde o início da década de 90. A delimitação dessa data deve-se ao fato de que é a partir dela que se generaliza um processo de reforma do Estado que, além de redimensionar de maneira geral as relações entre o Estado e a sociedade em diversos países, tem implicações profundas na redefinição das relações de trabalho no setor público. Trabalhos publicados antes de 1990 só foram incluídos quando sua importância teórica o justificava, i.e. quando apresentam implicações e conclusões que permanecem como marcos de análise importantes na literatura mais recente.

Como mencionado anteriormente, a abrangência geográfica do trabalho é tão extensa quanto a própria bibliografia encontrada já que não foi adotado nenhum critério prévio de seleção de países ou regiões. É claro que o resultado final reflete o conteúdo das bases de dados e dos periódicos consultados, o que obviamente é reflexo dos recursos acessíveis nos locais em que foram realizados o levantamento bibliográfico. Foram pesquisadas diversas bibliotecas no Brasil e a *Dewey Library*, biblioteca de ciências sociais, economia e administração, do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), Boston, EUA. Assim, apesar das bases de dados e das bibliotecas consultadas possuírem trabalhos de diversos países, há um viés inevitável no levantamento realizado. Da mesma forma, não foi feita nenhuma escolha com relação ao nível de governo a ser estudado. Assim, foram incluídos análises das relações trabalhistas no plano nacional, federal, quando é o caso, estadual e municipal.

Finalmente, deve-se mencionar que nem todos os artigos listados na bibliografia foram objeto de análise detalhada ou mesmo de consideração no texto final. A razão para isso é que alguns deles não se revelaram centrais para a exploração das questões que se constituem no foco da presente análise. A inclusão e manutenção desses artigos na bibliografia justifica-se por que

eles podem servir como referência importante para pesquisadores interessados em outros aspectos importantes das relações de trabalho no setor público que não os considerados nessa análise.

Lista de periódicos consultados

- British Journal of Industrial Relations
- Comparative Labor Law and Policy Journal
- European Journal of Industrial Relations
- Industrial and Labor Relations Review
- Industrial Relations
- Industrial Relations Journal
- International Journal of Comparative Labor Law and Industrial Relations
- Government Union Review
- Journal of Collective Negotiation in the Public Sector
- Journal of Industrial Relations
- Journal of Labor Research
- Journal of Public Administration Research and Theory
- Monthly Labor Research
- Public Administration Review
- Public Choice
- Public Organization Review
- Government Union Review

Notas

- ¹ O termo “trabalhadores públicos” faz referência a todos os tipos de empregados do governo. O termo servidor público será reservado para os trabalhadores que têm vínculos empregatícios mais fortes com o governo, em geral, implicando nomeação estatutária e estabilidade. Servidor público é, portanto, o equivalente à *civil servant*.
- ² “Conflito institucionalizado” refere-se a uma interação delimitada por regras e procedimentos de negociação aceitos como legítimos pelos atores envolvidos e observados durante todo o processo de negociação. Nesse tipo de conflito os resultados não são pré-determinados, pois dependem de uma série de fatores que nenhum ator controla totalmente. Pré-determinados são a proibição de alguns comportamentos e de algumas posições, durante a negociação.
- ³ Vários exemplos podem ser citados, mas o mais dramático parece ser o dos governos federais e provinciais do Canadá, v. Swimmer, 2001.
- ⁴ Embora esses argumentos normativos tenham implicações que podem ser verificadas empiricamente, não foi possível encontrar nenhum estudo que o fizesse de forma explícita.
- ⁵ Boas discussões das possíveis implicações para a democracia podem ser encontradas em Denholm (1998), Cohen (1979) e Summers (1980).
- ⁶ Morris 2000 (p. 174-176) para uma discussão sobre essas questões.
- ⁷ Douglas (1992), mostra que o princípio do mérito se choca com o princípio igualitário que em geral norteia a ação dos sindicatos. Ele apresenta também as soluções que diversos estados norte-americanos aplicaram para essa contradição.
- ⁸ Embora se possa argumentar que com o recurso da Justiça do Trabalho, no Brasil a lógica bilateral não tem sido historicamente dominante. Mudanças recentes, no entanto, apontam na direção de sua prevalência.
- ⁹ V. Feuille, 1991.
- ¹⁰ As fontes bibliográficas estão referidas no início da apresentação de cada país. Não há cópia exata de nenhum trecho, mas o texto espelha muito, proximamente, o conteúdo das fontes citadas.

- ¹¹ Essa seção está baseada em Ackerman, 1998, Bonifacio e Falivene, 2002 e Vazquez Vialard, 1997.
- ¹² Essa convenção, adotada em 1978, demanda que os Estados promovam instituições de negociação ou outros métodos que permitam a participação de representantes dos empregados públicos na determinação de seus termos e condições de trabalho. Essa convenção, além da polícia e forças armadas, permite excluir apenas servidores de alto nível em funções de formulação de política pública ou executiva e empregados em funções de natureza altamente confidencial. Para discussão das convenções sobre negociação coletiva da OIT v. Gernigon, *et. al.*, 2000.
- ¹³ Essa convenção, adotada em 1981, promove o estabelecimento de negociações coletivas nos setores privado e público (com a exclusão da polícia e forças armadas). Para o serviço público permite a criação de modalidades especiais de aplicação da convenção segundo leis, regulamentos ou práticas nacionais.
- ¹⁴ Essa seção está baseada em Bonifacio e Falivene, 2002 e De Buen, 1998.
- ¹⁵ Essa proibição perde eficácia face à prática generalizada de se criar cargos fora da estrutura formal do sindicato, tais como “pai” do sindicato ou presidente do comitê, que na prática exercem o poder.
- ¹⁶ Essa seção está baseada em Morgado Valenzuela, 1998.
- ¹⁷ Essa seção está baseada em Levitan e Noden, 1983; Lund e Maranto, 1996; Troyer, 1987; Bennett e Masters, 2003.
- ¹⁸ Esses dados foram extraídos de Bennet e Masters, 2003.
- ¹⁹ Segundo a fonte citada na nota anterior. No site do NTEU (www.nteu.org) o sindicato informa que representa 150 mil empregados públicos.
- ²⁰ Apesar do nome, desde de 1977 esse sindicato filia empregados de outros departamentos que não o do tesouro.
- ²¹ A esse respeito veja Clark Jr e Powers, 2003.
- ²² Para a discussão dessas diferentes explicações e a defesa, não muito convincente, de que as variações estaduais nos níveis de sindicalização no setor público e na permissividade das leis está ligado, principalmente, à eclosão das revoltas contra os altos impostos, v. Spengler, 1999, especialmente o capítulo 6.
- ²³ Essa seção está baseada em Gunderson e Hyatt, 1996 e Hickling, 1997.
- ²⁴ Essa seção está baseada em Fredman, 1999; Honeyball, 1997; Winchester, 1987, Winchester e Bach, 1999; Corby e White, 1999a e Bach e Winchester, 2003.
- ²⁵ V. Corby e White, 1999a, p. 5.
- ²⁶ Segundo a compreensão da *Common law* o detentor de uma delegação (o ministro) não podia delegar para terceiros (dirigente da agência) o poder

que o Parlamento lhe confiou. O *Civil Service Act* de 1992, entre outras coisas, determinou estatutariamente que isso poderia ser feito.

- ²⁷ Essa seção está baseada em Blenk, 1987 e Keller, 1999. O sistema de regulação adotado pela antiga República Federativa da Alemanha tem sido transposto com mínimas modificações para os estados da ex-República Democrática Alemã. Assim, a descrição do sistema alemão refere-se aos arranjos institucionais da extinta Alemanha Ocidental.
- ²⁸ Essa seção está baseada em Bazex, 1987; Mossé e Tchobanian, 1999 e Ortscheidt, 1997.
- ²⁹ Essa seção está baseada em Bordogna, Dell’aringa e Della Rocca, 1999 e Treu, 1987a.
- ³⁰ Seguindo o *Federal Quality Institute* do governo norte-americano, entendo sucesso nos processos de negociação não como a obtenção de resultados particulares, mas o estabelecimento de uma relação institucionalizada e/ou formas de resolução de conflito institucionalizadas. “Em geral, a avaliação do sucesso desta área de atividade (a prática das relações de trabalho) é feita pelas partes e se baseia em atitudes e práticas, espírito de aventura e desenvolvimento de confiança com os quais, muitos dos problemas, são resolvidos com o passar do tempo”, Federal Quality Institute, 1994, p. 6.
- ³¹ A Itália é um caso muito interessante nesse sentido, pois é o único país que procura controlar os gastos salariais no setor público com mudanças fundamentais na própria estrutura da negociação coletiva no setor público, com a criação da Aran e a despolitização do processo.
- ³² Veja os diversos artigos sobre as negociações na década de 90 no governo federal e em diversas províncias no livro editado por Swimmer, 2001. Segundo o editor, “o uso quase ubíquo da legislação é consistente com as interpretações pessimistas de que a negociação coletiva do setor público é uma espécie em extinção. Apenas 4 dos 15 governos estavam preparados para promover mudanças nas relações de trabalho por meio de negociação adversa ou cooperativa, a exemplo do que ocorre no setor privado, sem a luxúria de mudar as regras através da legislação” (p. 32). Veja também Swimmer e Bartikin, 2003.
- ³³ Para uma discussão dessa literatura veja Tandler, 1997, p. 6-8.
- ³⁴ As técnicas do HRM incluem formas diretas de participação dos trabalhadores sem o envolvimento dos sindicatos.
- ³⁵ As observações que se seguem estão baseada principalmente no livro editado por Bach, Bordogna, Della Rocca e Winchester, 1999, o único encontrado na literatura que faz generalizações sobre os processos de negociação.

- ³⁶ Uso esse termo por que na verdade não há muitas tentativas de mostrar sistematicamente os determinantes dessas reações com evidências empíricas convincentes.
- ³⁷ A esse respeito v. Offe, 1981.
- ³⁸ Além do livro de Bach, Bordogna, Della Rocca e Winchester, 1999 já citado, veja também Beaumont, 1996.
- ³⁹ Sobre os diferentes modelos e tradições administrativas, v. Silberman, 1993.
- ⁴⁰ V. Cohen, 1997.
- ⁴¹ Kearney, Richard, p. 145.
- ⁴² Pelo menos no sentido de que os recursos que se destinam ao aumento salarial não podem ser utilizados para outros objetivos.
- ⁴³ Essas formas individuais de participação e cooperação têm uma longa história nos estudos das relações de trabalho. Sua emergência está associada a chamada escola do *Personnel Management* (Gerência de Pessoal), que prevaleceu nas décadas de 20 e 30 e que, após período de desprestígio, tem seus pressupostos ressuscitados na década de 50, escola do HRM. As políticas implementadas pelos proponentes dessas escolas partem do princípio de que as relações entre trabalhadores e gerência não implicam conflito, mas sim uma congruência de interesses. Por essa razão, os sindicatos independentes não têm lugar apropriado na construção de relações cooperativas no local de trabalho, especialmente por adotarem como forma de atuação uma postura antagônica e uma defesa dos interesses coletivos dos trabalhadores que enfatiza os pontos de discordância com a gerência. Para essa vertente de análise, o conflito é resultante do mau gerenciamento dos recursos humanos e do mau alinhamento entre os interesses dos trabalhadores e da direção. Segundo essa perspectiva, a cooperação entre empregadores, sua gerência e os trabalhadores é do interesse natural dos trabalhadores e é mais facilmente manufaturada sem a inclusão ou participação dos sindicatos. Kauffman, 1993.
- ⁴⁴ Esse caso é analisado em Lewin e McCormick, 1981.
- ⁴⁵ Conforme notam Lewin e McCormick, 1981, p. 187: “a emergência de severas restrições legais sobre um governo, em especial ao ponto de uma ameaçadora falência, pode ser tomada como uma procuração para a força de mercado”.
- ⁴⁶ Veja o relato do próprio prefeito em Goldsmith, 2003. Veja também Rubin e Rubin, 2003.
- ⁴⁷ Para uma excelente revisão v. Kelleher, 2000. Veja também Bohlander e Naber, 1999.

Referências bibliográficas

ACKERMAN, Mario. Argentina. In: ACKERMAN, Mario (coord.) *Trabajadores del Estado en Iberoamerica*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1998.

ACKERMAN, Mario (coord.). *Trabajadores del Estado en Iberoamerica*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1998.

ARMSHAW, Jim; CARNEVALE, David e WALTUCK, Bruce. Union-management partnership in the U.S. Department of Labor. *Review of Public Personnel Administration*, v. 13, n. 3, 1993.

BACH, Stephen e WINCHESTER, David. Industrial relations in the public sector. In: EDWARDS, Paul (ed.). *Industrial relations: Theory and practice*. Segunda edição, Malden, Massachusetts, EUA, 2003.

BACH, Stephen. Public-sector employment relations reform under labour: muddling through on modernization? *British Journal of Industrial Relations*, 40, 2, junho, 2002.

BACH, Stephen; BORDOGNA, LORENZO; DELLA ROCCA, Giuseppe e WINCHESTER, David (eds.). *Public service employment relations in Europe: Transformation, modernization or inertia?* Londres, Routledge; Routledge Studies in Employment Relations, 1999.

_____. *Public service employment relations in Europe: Transformation, modernization or inertia?*, Londres, Routledge, Routledge Studies in Employment Relations, 1999.

BALLIET, Lee. Labor-management partnership in State and local governments. In: NISSEN, Bruce (ed.). *Unions and workplace reorganization*. Detroit: Wayne State University Press, 1997.

BAZEX, Michel. Labour relations in the public service in France. In: TREU, Tiziano et. al.. *Public service labour relations: recent trends and future prospects, a comparative survey of seven industrialized market economy countries*. Genebra: ILO Publications, International Labour Office, 1987.

BEIL, Martin e LITSCHER, Jon E. Consensus Bargaining in Wisconsin State Government: A New Approach to Labor Negotiation, *Public Personnel Management*, v. 27, n. 1, primavera, 1998.

BELMAN, Dale; GUNDERSON, Morley e HYATT, Douglas (eds.). *Public Sector Employment in a Time of Transition*, Madison, Industrial Relations Research Association Series, 1996.

BENNETT, James e MASTERS, Marick E. The future of public sector labor-management relations”, *Journal of Labor Research*, v. 24, n. 4, outono, 2003.

BEUAMONT, P.B. Public sector industrial relations in Europe. In: BELMAN, Dale et. al. (eds.) *Public Sector Employment in a Time of Transition*, Madison, Wisconsin, Industrial Relations Research Association, 1996 .

BILOON, Sandra e QUINN, Marilyn. The Connecticut Vocational-Technical Schools Labor-Management Cooperative Effort Revisited. *Public Personnel Management*, v. 27, n. 1, primavera, 1998.

BLAIS, André; BLAKE, Donald e DION, Stéphane. *Governments, Parties, and Public Sector Employees: Canada, United States, Britain and France*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press/McGill-Queen’s University Press, 1997.

BLENK, Werner. Labour relations in the public service of the Federal Republic of Germany. In: TREU, Tiziano et. al. *Public service labour relations: recent trends and future prospects, a comparative survey of seven industrialized market economy countries*, Genebra, ILO Publications, International Labour Office, 1987.

BOHLANDER, George e NABER, Jim. Nonadversarial negotiations: the FMCS interest-based bargaining program, *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, 28,1, 1999.

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

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

BORDOGNA, LORENZO; DELL’ ARINGA, Carlo e DELLA ROCCA, Giuseppe. Italy. In: BACH, Stephen; BORDOGNA, LORENZO; DELLA ROCCA, Giuseppe e WINCHESTER, David (eds.). *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, modernization or inertia?*, Londres, Routledge, Routledge Studies in Employment Relations, 1999.

BRAINERD, Richard. Interest-based bargaining: Labor and Management Working Together in Ramsey County, Minnesota, *Public Personnel Management*, v. 27, n. 1, primavera, 1998.

BROCK, Jonathan e LIPSKY, David B. Public Sector Collective Bargaining and the Imperative for Service Delivery: An Overview. In: BROCK, Jonathan e LIPSKY, David B. (eds.). *Going Public: The Role of Labor-Management Relations in Delivering Quality Government Services*, Champaign, IL, Industrial Relations Research Association, 2003.

_____. (eds.). *Going Public: The Role of Labor-Management Relations in Delivering Quality Government Services*, Champaign, IL, Industrial Relations Research Association, 2003.

BROCK, Jonathan. Cooperative labor-management relations as a strategy for change: the critical role and opportunity for the human resource profession (editors introduction to the special issue), *Public Personnel Management*, v. 27, n. 1, primavera, 1998.

CLARK, Jr., R. Theodore e POWERS, James J. Constitutional and practical pitfalls of a federally-mandated public sector collective bargaining system, *Journal of Labor Research*, v. 24, n. 4, outono, 2003.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, James e REHG, Willian (eds.) *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, EUA, The MIT Press, 1997.

COHEN, Sanford. Does public employee unionism diminish democracy, *Industrial and Labor Relations Review*, 32,2, janeiro, 1979.

COLLING, Trevor. Tendering and outsourcing: working in the contract state? In: CORBY, Susan e WHITE, Geoff (eds.). *Employee relations in the public services: Themes and issues*, Londres e Nova York, Routledge; Routledge Studies in Employment Relations, 1999.

CORBY, Susan e WHITE, Geoff (eds.). *Employee Relations in the Public Services: Themes and issues*, Londres, Routledge, Routledge Studies in Employment Relations, 1999.

_____. From the New Right to New Labour. In: CORBY, Susan e WHITE, Geoff (eds.). *Employee relations in the public services: Themes and issues*, Londres e Nova York, Routledge; Routledge Studies in Employment Relations, 1999.

DE BUEN, Nestor. Mexico. In: ACKERMAN, Mario (coord.) *Trabajadores del Estado en Iberoamerica*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad de Argentina, 1998.

DENHOLM, David Y. The case against public sector unionism and collective bargaining, *Government Union Review and Public Policy Digest*, v. 18, n. 1, 1998.

DOUGLAS, Joel M. State civil service and collective bargaining: Systems in conflict, *Public Administration Review*, 52, 1, Janeiro/fevereiro, 1992.

FAIRBROTHER, Peter. *Politics and the State as Employer*, London and New York, Mansell Publishing Ltd., 1994.

- FEDERAL QUALITY INSTITUTE. *Lessons Learned from High-Performing Organizations in the Federal Government*, Washington D.C., Federal Quality Institute, fevereiro, 1994.
- FEUILLE, Peter. Unionism in the Public Sector: The Joy of Protected Markets, *Journal of Labor Research*, vol. XII, n. 4, Fall, 1991.
- FREDMAN, Sandra. The legal context: public or private? In: CORBY, Susan e WHITE, Geoff. *Employee Relations in the Public Services: Themes and issues*, Londres, Routledge, Routledge Studies in Employment Relations, 1999.
- _____. The legal context: public or private? In CORBY, Susan e WHITE, Geoff (eds.), *Employee Relations in the Public Services: Themes and issues*, Londres, Routledge, Routledge Studies in Employment Relations, 1999.
- FRETZ, Gregory E. e WALSH, Donald E. Aggression, Peaceful Co-Existence, Mutual Cooperation – It's Up to Us, *Public Personnel Management*, v. 27, n. 1, primavera, 1998.
- GARRETT, Geoffrey e WAY, Christopher . The Rise of Public Sector Unions, Corporatism and Macroeconomic Performance, 1970-1990. In: EICHENGREEN, B. e FRIEDEN, J. (eds.) *The Political Economy of European Integration*, New York, Springer-Verlag, 1995.
- GERNIGON, Bernard; ODERO, Alberto e GUIDO, Horacio. ILO principles concerning collective bargaining, *International Labour Review*, v. 139, n. 1, 2000.
- GOLDSMITH, Stephen. Restructuring Labor-Management Relations to Improve Government Services. In: BROCK, Jonathan e LIPSKY, David B. (eds.). *Going Public: The Role of Labor-Management Relations in Delivering Quality Government Services*, Champaign, IL, Industrial Relations Research Association, 2003.
- GUNDERSON, Morley e HYATT, Douglas. Canadian public sector employment relations in transition. In: BELMAN, Dale; GUNDERSON, Morley e HYATT, Douglas (eds.). *Public Sector Employment in a Time of Transition*, Madison, Industrial Relations Research Association Series, 1996.
- HABER, Lawrence J. e WELLINGTON, John. Public-sector collective bargaining: lessons from game theory, *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, 30, 2, 2003.
- HAYAKAWA, Seiichiro e SIMARD, François. Contracting out in Japanese local government: Are unions making a difference? *British Journal of Industrial Relations*, 39, 1, março, 2001.
- HICKLING, M. A.. Employees' collective rights in the public sector – Canada (Common Law) Report. In TREU, Tiziano (ed.). *Employees' Collective Rights*

in the Public Sector; General and National Reports, Haia, Londres, Boston, Kluwer Law International, 1997.

HONEYBALL, S. Employees' collective rights in the public sector – United Kingdom Report. In TREU, Tiziano (ed.). *Employees' Collective Rights in the Public Sector; General and National Reports*, Haia, Londres, Boston, Kluwer Law International, 1997.

HOWELL, Chris. Restructuring British public sector industrial relations: state policies and trade union responses, *Policy Studies Journal*, 26, 2, 1998.

KAUFMAN, Bruce E. *The Origins and Evolution of the Field of Industrial Relations in the United States*, Ithaca e Londres, Industrial Relations Series Press, 1993.

KEARNEY, Richard C. Managing Relations with Organized Employees. In: PERRY, James L. (ed.), *Handbook of Public Administration*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1996.

KEEFE, Jeffrey H. Can Unions Be Transformational Agents in Public Sector Workplace Redesign? In: BROCK, Jonathan e LIPSKY, David B. (eds.). *Going Public: The Role of Labor-Management Relations in Delivering Quality Government Services*, Champaign, IL, Industrial Relations Research Association, 2003.

KELLEHER, James. Review of traditional and collaborative models of negotiation. *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, 29, 4, 2000.

_____. Understandings of collaboration in teacher contract negotiation and implementation. *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, 30, 1, 2003.

KELLER, Berndt K. Germany. In: BACH, Stephen; BORDOGNA, Lorenzo; DELLA ROCCA, Giuseppe e WINCHESTER, David (eds.). *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, modernization or inertia?*, Londres, Routledge, Routledge Studies in Employment Relations, 1999.

KOCHAN, Thomas A. A theory of multilateral collective bargaining in city governments, *Industrial and Labor Relations Review*, 27, 4, julho, 1974.

LEVITAN, Sar A. e NODEN, Alexandra B. *Working for the Sovereign: Employee Relations in the Federal Government*, Baltimore e Londres, The Johns Hopkins University Press, 1983.

LEWIN, David e MCCORMICK, Mary. Coalition bargaining in municipal government: The New York city experience, *Industrial and Labor Relations Review*, 34, 2, janeiro, 1981.

LOCKE, Richard e BACCARO, Lucio. Reforma do Setor Publico e Participação Sindical: o Caso do Sistema de Pensao Italiano. *Revista do Servico Publico*, v. 48, n. 2, maio-agosto, 1997.

LUND, John e MARANTO, Cheryl L. Public sector law: an update. In: BELMAN, Dale; GUNDERSON, Morley e HYATT, Douglas (eds.). *Public Sector Employment in a Time of Transition*, Madison, Industrial Relations Research Association Series, 1996.

LYONS, Lizanne e VIVENZIO, Anthony D. Employee Involvement in Seattle: Reengineering Government in a City Lacking a Financial Crisis. *Public Personnel Management*, v. 27, n. 1, primavera.

MASTERS, Marick e ALBRIGHT, Robert R. Federal Labor-Management Partnerships: Perspectives, Performance, and Possibilities. In: BROCK, Jonathan e LIPSKY, David B. (eds.). *Going Public: The Role of Labor-Management Relations in Delivering Quality Government Services*, Champaign, IL, Industrial Relations Research Association, 2003.

_____. The Federal Sector Labor Relations Climate under Executive Order 12871', *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, v. 28, n. 1, 1999.

MATHIESON, Hamish e CORBY, Susan. Trade unions: the challenge of individualism? In: CORBY, Susan e WHITE, Geoff (eds.), *Employee relations in the public services: Themes and issues*, Londres e Nova York, Routledge; Routledge Studies in Employment Relations, 1999.

MILINSKI, M. Scott. Obstacles to sustaining a labor-management partnership: a management perspective, *Public Personnel Management*, v. 27, n. 1, primavera, 1998.

MILLER, Chris. *Public Service Trade Unionism and Radical Politics*, Aldershot, England and Brookfield, USA, Dartmouth Publishing Company Ltd., 1996.

MORGADO VALENZUELA, Emilio. Chile. In: ACKERMAN, Mario (coord.) *Trabajadores del Estado en Iberoamerica*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1998.

MORRIS, Gillian S. Employment in public services: The case for special treatment. *Oxford Journal of Legal Studies*, 20, 2, 2000.

MOSSÉ, Phillipe e TCHOBANIAN, Robert. France. In: BACH, Stephen; BORDOGNA, LORENZO; DELLA ROCCA, Giuseppe e WINCHESTER, David (eds.). *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, modernization or inertia?*, Londres, Routledge, Routledge Studies in Employment Relations, 1999.

MURILLO, Maria Victoria. Recovering political dynamics: teacher's unions and the decentralization of education in Argentina e Mexico, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 41, n. 1, primavera, 1999.

_____. *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

- NEAL, Alan C. Public sector industrial relations – some developing trends. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 17, 2, verão, 2001.
- OFFE, Claus. The attribution of public status to interest groups: observation on the West German case. In: BERGER, Suzanne (ed.) *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation fo politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- ORTSCHEIDT, P. Droits collectifs des travailleurs dans le secteur public – France Report. In: TREU, Tiziano (ed.). *Employees' Collective Rights in the Public Sector; General and National Reports*, Haia, Londres, Boston, Kluwer Law International, 1997.
- OSPINA, Sonia e YARONI, Allan. Understanding cooperative behavior in labor management cooperation: A theory-building exercise. *Public Administration Review*, 63, 4, julho-agosto, 2003.
- _____. Enacting Labor-Management Cooperation: New Competencies for New Times. In: BROCK, Jonathan e LIPSKY, David B. (eds.). *Going Public: The Role of Labor-Management Relations in Delivering Quality Government Services*, Champaign, IL, Industrial Relations Research Association, 2003.
- PARSONS, Patrick; BELCHER, Jerry e JACKSON, Tom. A Labor-Management Approach to Health Care Cost Savings: The Peoria Experience, *Public Personnel Management*, v. 27, n. 1, primavera, 1998.
- PATTON, Kevin R. e DALEY, Dennis M. Gainsharing in Zebulon: What do workers want?" *Public Personnel Management*, v. 27, n. 1, primavera, 1998.
- PAUL, Joyce. Local pay bargaining: A public sector response to the development of the contract state? *Management Research News*, v. 17, n. 7/8/9, 1994.
- PEIGHTAL, Patricia; SOUZA e et. al. Labor-Management Cooperation – City of Portland, Maine, *Public Personnel Management*, v. 27, n. 1, primavera, 1998.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- RUBIN, Barry e RUBIN, Richard. Municipal service delivery, collective bargaining, and labor-management partnerships, *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, 30, 2, 2003.
- _____. A heuristic model of collaboration within labor-management relations. *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, 26, 3, 1997.

- _____. A heuristic model of collaboration within labor-management relations: Part II, the Indianapolis experience, *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, 29, 2, 2000.
- SCHREGLE, Johannes. Labour relations in public sector, *International Labour Review*, 1974.
- SILBERMAN, Bernard S. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, The United States, and Great Britain*, Chicago, The Chicago University Press, 1993.
- SPENGER, Arthur W. *Collective bargaining and increased competition for resources in local government*, Westport e Londres, Quorum Books.
- state policies and trade union responses”, *Policy Studies Journal*, 26, 2, 1999.
- STREET, Marc e Fiorito, Jack. Industrial Relations: The Conflict Assumption Revisited, *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, v. 28, n. 4, 1999.
- SUMMERS, C.W. Public employment bargaining: a political perspective. In: KOCHAN, Thomas A. *Collective Bargaining and Industrial Relations: From Theory to Policy and Practice*, Homewood, Illinois and Georgetown, Ontario, Richard D. Irwin Inc and Irwin-Dorsey Ltd., 1980.
- SUNTRUP, Edward e BARNUM, Darold. Reinventing the Federal Government: Forging New Labor-Management Partnership for the 1990s In: NISSEN, Bruce (ed.), *Unions and Workplace Reorganization*, Detroit, Wayne State University Press, 1997.
- SWIMMER, Gene (ed.). *Public-sector labour relations in an era of restraint and restructuring*, Ontario, Oxford University Press, 2001.
- TENDLER, Judith. *Good Government in the Tropics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997.
- THOMASON, Terry e BURTON JR. , John F. Unionization Trends and Labor-Management Cooperation in the Public Sector. In: BROCK, Jonathan e LIPSKY, David B. (eds.). *Going Public: The Role of Labor-Management Relations in Delivering Quality Government Services*, Champaign, IL, Industrial Relations Research Association, 2003.
- THOMPSON, James R. Labor-management relations and partnerships: Were they reinvented? In: PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres/Thousand Oaks/Nova Delhi, Sage Publications, 2002.
- _____. Labor-management relations and partnerships: Were they Reinvented. In: PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon (eds.), *Handbook of Public Admnistration*, Londres, Sage Publications, 2003.
- TOBIAS, Robert M. The Role and Responsibility of Union Leaders for Effective Service Delivery. In: BROCK, Jonathan e LIPSKY, David B. (eds.).

Going Public: The Role of Labor-Management Relations in Delivering Quality Government Services, Champaign, IL, Industrial Relations Research Association, 2003.

TREU, Tiziano (ed.). *Employees' Collective Rights in the Public Sector; General and National Reports*, Haia, Londres, Boston, Kluwer Law International, 1997.

_____. *et. al. Public service labour relations: recent trends and future prospects, a comparative survey of seven industrialized market economy countries*, Genebra, ILO Publications, International Labour Office, 1987.

_____. "Labour relations in the public service in Italy. In: TREU, Tiziano *et. al. Public service labour relations: recent trends and future prospects, a comparative survey of seven industrialized market economy countries*, Genebra, ILO Publications, International Labour Office, 1987.

TROYER, Steve. Labour relations in the public service in the United States. In: TREU, Tiziano *et. al. Public service labour relations: recent trends and future prospects, a comparative survey of seven industrialized market economy countries*, Genebra, ILO Publications, International Labour Office, 1987.

UNDY, Roger. Negotiating Amalgamations: Territorial and Political Consolidation and Administrative Reform in Public-Sector Service Unions in the UK, *British Journal of Industrial Relations*, v. 37, n. 3, setembro, 1999.

VAZQUEZ VIALARD, A. Informe argentino referido al régimen de los empleados del Estado – Argentina Report. In: TREU, Tiziano (ed.). *Employees' Collective Rights in the Public Sector; General and National Reports*, Haia, Londres, Boston, Kluwer Law International, 1997.

WINCHESTER, David e BACH, Stephen. Britain. In: BACH, Stephen; BORDOGNA, Lorenzo; DELLA ROCCA, Giuseppe e WINCHESTER, David (eds.). *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, modernization or inertia?*, Londres, Routledge, Routledge Studies in Employment Relations, 1999.

WINCHESTER, David. Labour relations in the public service in the United Kingdom. In: TREU, Tiziano *et. al. Public service labour relations: recent trends and future prospects, a comparative survey of seven industrialized market economy countries*, Genebra, ILO Publications, International Labour Office, 1987.

Cadernos ENAP

Números publicados

24. *Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais – Experiência canadense: Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação do CCMD sobre a Gestão de Iniciativas Horizontais – presidida por James Lahey*
Mark Hopkins, Chantal Couture e Elizabeth Moore
23. *Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público*
Stephen Hill e Geoff Dinsdale – 2003
22. *Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA)*
Pesquisa ENAP – 2003
21. *Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-líderes*
Donald Hall – 2002
20. *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*
Geoff Dinsdale & D. Brian Marson e Faye Schmidt & Teresa Strickland – 2000
19. *Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP – 2000
18. *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke – 1999
17. *Gerenciando a alta Administração Pública: uma pesquisa em países da OCDE*
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – 1999
16. *Flexibilidade na gestão de pessoal da Administração Pública*
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – 1998

15. *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*
Marcus André de Melo e Sérgio de Azevedo – 1998
14. *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*
Barbara Nunberg – 1997
13. *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros – 1997
12. *Normas de conduta para a vida pública*
Lord Nolan – 1997
11. *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*
Pedro César Lima de Farias – 1997
10. *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública*
Fernando Luiz Abrucio – 1997
9. *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer – 1996
8. *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*
Luciano Martins – 1997
7. *Reforma do Estado*
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros – 1994
6. *Planejamento e orçamento*
Fábio Chaves Holanda e outros – 1994
5. *Recursos humanos no setor público*
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros – 1994
4. *A questão social no Brasil*
Marcos Torres de Oliveira e outros – 1994
3. *Gestão municipal e revisão constitucional*
Luíza Erundina de Souza e outros – 1993
2. *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*
Iveraldo Lucena e outros – 1993
1. *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*
Técnicos da ENAP e colaboradores – 1993



Assine a
Revista do Serviço Público
Conhecimento atualizado em
Administração Pública

A **RSP Revista do Serviço Público** é uma publicação voltada para a divulgação e o debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Publicada desde 1937, a RSP passou por profunda reforma editorial em 1996, inspirada pela consciência da necessidade crescente de manter a função pública em contato regular com análises dos grandes temas político-administrativos de nossa época.

Conheça esta e outras publicações ENAP no *site*:
www.enap.gov.br

**Cartão de
assinatura
da RSP**

Para assinar a RSP, preencha este cartão e o envie para o endereço abaixo por fax ou pelo correio.

Periodicidade: trimestral
Assinatura anual: R\$ 40,00
Exemplar avulso: R\$ 12,00
Exemplar anterior a 1997: R\$ 8,00

ENAP Escola Nacional de
Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília - DF
Tel.: (61) 445 7096
Fax: (61) 445 7178
E-mail: publicacoes@enap.gov.br

Nome/Instituição:

CPF/CNPJ:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Tipo de solicitação:

- Assinatura RSP Ano 54 - 2003
 Assinatura RSP Ano 55 - 2004
 Alteração de cadastro

Formas de pagamento:

1. Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
2. Enviar ordem de pagamento (anexar cópia do depósito) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública, pelo Banco do Brasil S/A, agência Ministério da Fazenda nº 4201-3, conta corrente nº 170500-8, depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
3. Enviar nota de empenho (anexar original) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública — CNPJ: 00.623.612/0001-09 UG: 114702 — Gestão: 11401.

