

Reforma do Estado e serviço público: a negociação coletiva em debate

Edvaldo Pitanga^A

Pedro Armengol^B

Vanusa Lopes^C

Resumo

O presente artigo buscou discutir a negociação coletiva como instrumento necessário e imprescindível à democratização das relações de trabalho no setor público e os efeitos na sociedade. Para isso, fez-se necessário identificar e analisar as reformas ocorridas no Brasil ao longo do século XX: 1930, no governo Getúlio Vargas, implantou-se a administração burocrática; no governo JK, criação da Comissão de Simplificação Burocrática e da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos; em 1967 o Decreto-Lei 200; nos anos 1970, criação da Secretaria da Modernização (Semor); em 1980, a criação do Ministério da Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização, e por último, em 1995, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e lançado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Tais reformas do Estado e da Administração Pública brasileira nos levaram a concluir que os trabalhadores do serviço público e, conseqüentemente, o serviço público de qualidade não foram prioridades para o nosso Estado. Um desdobramento desta falta de prioridade por parte do Estado é a visão negativa que a sociedade brasileira tem, tanto do trabalhador quanto do serviço público.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Administração Pública brasileira. Serviço público. Relações de trabalho. Negociação coletiva.

Abstract

This paper seeks to discuss collective bargaining as a necessary and indispensable instrument for democratizing labour relations in the public sector and its effects on society. It was therefore necessary to identify and analyse the reforms that took place in Brazil during the 20th century: Getúlio Vargas' government introduced bureaucratic administration in 1930; The Bureaucratic Simplification and Studies and Administrative Projects Commissions were created in Juscelino Kubitschek's government; Decree-Law 200 in 1967; creation of the Department of Modernization (Semor) in the 1970s; creation of the Ministry for Debureaucratization and National Debureaucratization Programme in 1980 and, lastly, the Ministry of Federal Administration and State Reform (MARE) was created and Directive State Apparatus Reform Plan (PDRAE) launched in 1995. These State and Brazilian Public Administration reforms lead us to conclude that public service workers and, consequently, a quality public service were not State priorities. A breakdown of this lack of State priority provides the negative vision that Brazilian society has both of workers and the public service.

Keywords: State Reform. Brazilian Public Administration. Public service. Labour relations. Collective bargaining.

INTRODUÇÃO

Hoje é quase unânime o argumento de que só pode haver reforma que produza um Estado ativo, competente e democrático se ela trouxer consigo uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática [...] (NOGUEIRA, 2005, p. 58)

Ao longo do século XX, várias foram as iniciativas ou tentativas de promover reformas administrativas

^A Coordenador geral do Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público no Estado da Bahia (Sintsef-BA); secretário de relações internacionais da Confederação dos Trabalhadores do Serviço Público Federal (Condsef) e membro do Conselho Gestor da Agenda do Trabalho Decente da Bahia e analista tributário da Receita Federal do Brasil. edpitanga@gmail.com

^B Pedagogo, especialista em Supervisão Escolar pela Universidade Federal do Piauí (UFPI); secretário de finanças da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal e Diretor da Central Única dos Trabalhadores (CUT Nacional). pedro.armengol@uol.com.br

^C Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Urbano e mestre em Análise Regional pela Universidade Salvador (Unifacs). vanpitanga@gmail.com

no Estado, visando sua modernização ou sua adequação às exigências momentâneas.

Nos anos 1930, durante o governo Vargas e conduzido por Mauricio Nabuco e Luiz Simões Lopes, surge o modelo de administração burocrática e, com ele, a criação das primeiras carreiras burocráticas e o concurso público como forma de ingresso no serviço público.

Durante o governo JK foram criadas a Comissão de Simplificação Burocrática, para elaborar projetos voltados para reformas globais e a descentralização de serviços, e a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, para realizar estudos para simplificação dos procedimentos administrativos e reformas ministeriais.

Em 1967, buscando uma melhor operacionalização administrativa por meio da descentralização funcional, o Decreto-Lei 200 transferiu as atividades para as autarquias, sociedades de economia mista, fundações e empresas públicas. Instituiu-se o planejamento e o orçamento, a desconcentração e descentralização, a sistematização, o controle e a coordenação, como princípios da racionalidade administrativa. Nesse momento ocorre a expansão da administração indireta, que objetivava uma maior flexibilidade nas atividades econômicas do Estado.

Nos anos 1970 foi criada a Secretaria da Modernização (Semor), que implantou novas técnicas de gestão, em particular na administração de recursos humanos. Nos anos 1980 foi criado o Ministério da Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização que, aos moldes do governo JK, tinha como objetivo a melhoria e simplificação dos processos administrativos, a promoção da eficiência, a descentralização da autoridade, entre outras.

Em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e lançado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

Essa reforma, que "[...] estacionou nos limites da propalada desconstrução neoliberal do Estado" [...] (NOGUEIRA, 2005, p.53), identificava retrocessos provocados pela Constituição de 1988 por "[...] promover um engessamento do aparelho estatal,

ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado [...]" (BRASIL, 1995, p. 21) e por abandonar o "[...] caminho rumo a uma administração pública gerencial e a reafirmação dos ideais da administração pública burocrática clássica" (BRASIL, 1995, p. 21). O PDRAE cita como exemplo desse abandono a estabilidade dos trabalhadores civis e a aposentadoria integral "[...] sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor [...]" (BRASIL, 1995, p. 22), que compreende como privilégios e ingerência patrimonialista.

A reforma administrativa brasileira levada a efeito nesse período, tem suas raízes no modelo doutrinário da "nova gerência pública" (new public management), criado a partir das premissas do neoliberalismo, inspirado no economista inglês John Williamson, que relacionou as políticas que o governo dos EUA preconizava para a crise econômica dos países da América Latina, também conhecido como Consenso de Washington.

Segundo essas premissas, o funcionamento da economia deve ser entregue às leis de mercado. Seus defensores pregam que a presença estatal na economia inibe o setor privado e freia o desenvolvimento. Portanto, para contornar essa situação as seguintes medidas deveriam ser adotadas:

- abertura da economia por meio da liberalização financeira e comercial e da eliminação de barreiras aos investimentos estrangeiros;
- amplas privatizações;
- redução de subsídios e gastos sociais por parte dos governos;
- desregulamentação do mercado de trabalho, para permitir novas formas de contratação que reduzam os custos das empresas e dos governos.

Em resumo, o Estado teria que ser reestruturado para se tornar mais ágil, menor e custar menos, independentemente do impacto social negativo que isso viria a causar.

As experiências de reformas do Estado no Brasil, ou suas tentativas, tornam evidente uma similaridade

entre elas: foram realizadas buscando uma adaptação do Estado ao estágio de acumulação capitalista ao se limitar ao âmbito da gestão e do aparato administrativo, deixando de lado outras dimensões como a ética política e a construção de um Estado democrático, que combine desenvolvimento com justiça social.

Precisamos reformar as reformas levadas a cabo, adicionando elementos até agora não considerados, introduzindo atores até agora ignorados, colocando em evidência parâmetros e critérios até agora esquecidos.

Uma nova abordagem da reforma do Estado e da Administração Pública que inclua a negociação coletiva no setor público como instrumento necessário e imprescindível à democratização das relações de trabalho e à construção de um Estado democrático. É disso que trataremos neste artigo.

SERVIÇOS PÚBLICOS DE QUALIDADE X EMPREGO PÚBLICO

A Emenda Constitucional 19, de 1998, introduziu o princípio da eficiência na Administração Pública. Note-se que foi considerada somente para a gestão pública e não para a prestação dos serviços públicos prestados à sociedade ou para a relação do Estado com os seus trabalhadores.

Ao observarmos o contingente de trabalhadores da máquina pública brasileira constatamos ser insuficiente para a prestação de serviços públicos de qualidade.

Vejamos a pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), realizada em março de 2009, conforme Tabela 1.

Em resumo, pode-se afirmar que os dados apontados nesta comparação internacional revelam que a participação do emprego público no Brasil é pequena, tanto se comparada com os países desenvolvidos, como também se comparada a países latino-americanos. **Portanto, não há razão para se afirmar que o Estado brasileiro seja um Estado "inchado" por um suposto excesso de funcionários públicos** (grifo nosso). (BRASIL, 2009, p. 6).

Tabela 1
Emprego público (*) em relação ao total de ocupados (em %) - 2005

Alemanha (**)	14,7
Austrália	14,4
Bélgica	19,5
Canadá	16,3
Dinamarca	39,2
França (**)	24,9
Estados Unidos	14,8
Finlândia	23,4
Venezuela (***)	16,6
Argentina (***)	16,2
Uruguai (***)	16,3
Panamá (***)	17,8
Brasil	12,5

Fonte: OCDE e PNAD, no caso brasileiro (2006).

(*) no sentido mais amplo, ou seja, inclui administração direta, administração indireta e

estatais de todo tipo.

(**) nos casos da França e da Alemanha, dados de 1995 e 2000.

(***) Fonte: CEPAL, dados de 2006.

Ainda na mesma pesquisa, conforme Tabela 2, verificamos que a região Sudeste concentra quase a metade dos trabalhadores do setor, sem, contudo, apresentar qualidade superior às demais regiões.

No atual contexto de crise, em especial, é justamente o momento para se discutir o papel que pode assumir o emprego público na sociedade brasileira. Em primeiro lugar – e dado que os indicadores não revelam "inchamento" do Estado brasileiro, quer seja sob o ponto de vista de sua comparação com o tamanho da população ou com relação ao mercado de trabalho nacional –, existe espaço para a criação de ocupações emergenciais no setor público brasileiro [...]. (BRASIL, 2009, p. 16).

Tabela 2
Ocupados no Setor Público - 2007

Região	Abs.	%
Centro-Oeste	922.896	9,08
Nordeste	2.691.932	26,47
Norte	883.638	8,69
Sudeste	4.179.463	41,10
Sul	1.490.751	14,66
Brasil	10.168.680	100,00

Fonte: Elaboração própria do IPEA a partir da PNAD (2007).

Este estudo do IPEA também revela que o emprego público no Brasil, em comparação ao ano de 2000 (12,7%), encontra-se praticamente estagnado em relação ao crescimento da população.

Por outro lado, não basta simplesmente expandir o emprego público, é necessário que esta expansão venha acompanhada de uma verdadeira política de recursos humanos que leve em conta a demanda da sociedade pelos serviços públicos e vinculada às políticas públicas traçadas para esse atendimento. Isso significa a valorização dos serviços públicos e dos trabalhadores do setor.

Para que isso aconteça precisamos retomar o conceito de que todas as atividades do setor público são típicas de Estado, e, não somente algumas como pregava o neoliberalismo. Portanto, deverá estar submetida a esta lógica a instituição de planos de carreiras, cargos e salários; a política salarial; a Previdência; a estabilidade como garantia do exercício da função pública; e a paridade de remuneração entre ativos e aposentados, entre outras.

A afirmativa anterior apresenta a dimensão do amplo processo negocial a ser estabelecido. Processo esse que exige o controle social sobre a qualidade dos serviços públicos, a quem as relações de trabalho no Estado estão indissociavelmente ligadas. Portanto, é imprescindível a criação de uma instância consultiva e, principalmente, moderadora dos conflitos existentes nessas relações, integrada pela sociedade civil organizada, pelos gestores públicos e pelos representantes das entidades sindicais.

RELAÇÕES DE TRABALHO NA FUNÇÃO PÚBLICA

Do Brasil Colônia, passando pelo Brasil Império e Brasil República aos dias atuais, a história da administração pública brasileira é marcada pela excessiva centralização do poder nas mãos do Executivo.

Se no Brasil Colônia os cargos públicos eram propriedade do Rei – que os distribuía de acordo com sua vontade e seus interesses –, no Brasil Império a administração pública tinha como uma das suas

principais funções a defesa e sustentação da Corte.

A proclamação da República em 1888 não traz nenhuma modificação nessa estrutura. O preenchimento do cargo público se dava por meio dos acordos

políticos, “o que gerava uma total submissão aos interesses da oligarquia dominante” (ARMENGOL, 2008, p. 10).

Historicamente, a não separação entre o que é público e o que é privado no Brasil, surge com o processo de formação da administração pública brasileira, uma vez que os cargos públicos eram comprados da coroa portuguesa.

A partir da industrialização no Brasil, com a crise enfrentada pela burguesia agrária, esta procurou manter seu poder na esfera política, garantindo que seus membros fossem nomeados para exercer a direção nos órgãos públicos. A transferência da tradição patriarcal para a esfera do serviço público imprimiu e consolidou, ao longo dos cinco séculos, essa característica no serviço público brasileiro, que é a não distinção entre o público e privado.

A conformação de tais relações ensejou para o serviço público a prática do clientelismo e do patrimonialismo e, não raras vezes, do nepotismo. Com a introdução de tais práticas, ao contrário de serem perseguidos parâmetros de racionalidade e impessoalidade na gestão do que é de caráter público estatal, paulatinamente foi sendo enraizada e aprofundada a prevalência de interesses privados sobre os interesses públicos. De forma que, em vez de se aproximar das demandas sociais, o serviço público estava voltado para atender os interesses particulares.

O serviço público nasce marcado, assim, pela distância entre trabalhadores do setor público e sociedade. As relações de trabalho serão marcadas pela unilateralidade, uma vez que é o governo

quem define as relações e condições de trabalho. Embora integrem o conjunto dos trabalhadores, os que fazem parte do setor público não dispõem dos direitos que a maioria dos trabalhadores tem assegurado em Lei, situação que perdurou até a Constituição de 1988. Porém, as inovações constitucionais não abrangem o direito à negociação coletiva e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sendo a incompletude de direitos uma das marcas diferenciais de suas relações de trabalho (COSTA, 2008, p. 219-220).

DE 1988 PRA CÁ... E DA “INCOMPLETUDE DE DIREITOS”

O final da década de 1970 e os anos 1980 foram marcados pelas lutas pelo fim da ditadura militar e em prol da redemocratização do país. Na esteira dessas lutas os trabalhadores do setor público, até então alijados de qualquer forma de expressão de seus interesses e anseios comuns – bem como dos meios práticos de lutar por eles –, buscaram o reconhecimento desses direitos.

A efervescência vivida pela classe trabalhadora brasileira, construindo a sua reorganização sindical e, principalmente, conquistando o status de atores sociais, até então negado pelo período de exceção, encontra os trabalhadores do setor público dispostos a cerrar fileiras.

Mesmo sem direito à organização sindical, diversos segmentos do serviço público, a partir das organizações existentes no seu meio – todas de caráter assistencial ou recreativo – mobilizam-se, fazem greve e forçam a Administração Pública a negociar e a atender suas reivindicações, inaugurando uma nova fase no relacionamento do Estado com seus trabalhadores e mostrando para os governos e a sociedade que é inevitável uma mudança nesse campo.

Se por um lado a Constituição de 1988 consagrou o direito dos trabalhadores do setor público a reunirem-se em sindicatos, e por consequência, o

direito a greve, por outro, o Direito Administrativo vigente não permitiu, e ainda não permite, a condição do servidor público como sujeito dotado de autonomia.

O direito à negociação pública, no setor público, é muito timidamente exercido e, quando o é, sofre restrições de toda sorte

O servidor, diferentemente do setor privado não é um ser que tem vontade, que vende sua força de trabalho, que tem vontade, necessidade, interesses; ele apenas é o órgão da administração. Ele é um não ser nesse sentido

[...], ele não vai contratar direitos e obrigações, como na relação celetista contratual do setor privado (RANDS 2001, p. 311).

O trabalhador do serviço público, enquanto agente social, responsável pelos serviços públicos, ainda não se deu conta, na sua maioria, de seu papel. O Estado e a sociedade brasileira reafirmam constantemente um discurso de incapacidade advinda do próprio trabalhador.

Essa visão ideológica, que considera o servidor como se fosse apenas uma peça da grande máquina, se apóia na fragmentação do trabalho humano, produtora de um servidor alienado, incapaz de vincular o seu trabalho ao seu papel social, fazendo-o entender sua atividade como um meio, ao mesmo tempo, mediocre e seguro de sobreviver, porém, desinteressante e penoso (ARMENGOL, 2008, p. 11).

O direito à negociação pública, no setor público, é muito timidamente exercido e, quando o é, sofre restrições de toda sorte, em razão do fato de que para ter o resultado da negociação coletiva exigível juridicamente, deve esse ser transformado em ato administrativo válido, exarado pela autoridade competente – geralmente o Chefe do Executivo –, ou diretamente, por Decretos, Portarias e outros Atos. Ou indiretamente, por meio do envio de Projeto de Lei à Casa Legislativa, como exemplo, a concessão de reajuste salarial. Sofre restrições em razão, também, do entendimento cultural doutrinário e jurisprudencial dominante, no sentido de que a unilateralidade do estabelecimento das condições de trabalho no Serviço Público, pelo administrador, seria da natureza ontológica do mesmo.

Oriundo da Constituição de 1988, o Regime Jurídico Único (RJU) instituído pela Lei 8.112/90 – reivindicação do movimento sindical dos trabalhadores do serviço público federal – defendia estender a todos os mesmos direitos e deveres e, ainda, garantir uma relação de trabalho negocial. Sob essa influência, o Congresso aprovou a tese da negociação coletiva, e também derrubou o veto do governo Collor à matéria. Mas o Supremo Tribunal Federal (STF) a declarou inconstitucional. O resultado foi a vigência de um instrumento jurídico atrasado e autoritário, e que garantiu a unilateralidade da relação na função pública, submetendo os trabalhadores à vontade exclusiva do Estado.

Portanto, nosso modelo não permite o desenvolvimento de um sistema de relações maduro, em que as partes possam negociar em relativa igualdade de condições. O regime estatutário que domina a Administração Pública é avesso, por natureza, a qualquer grau de liberdade contratual, dado seu caráter impositivo, com total predominância da Administração Pública.

Compreende-se que a liberdade contratual deva sofrer limitações, haja vista as finalidades do serviço público, que é destinado aos interesses da coletividade e não aos interesses exclusivos dos trabalhadores do setor. No entanto, isto não significa que estes devam ser tratados como servos. E sim como cidadãos livres, sujeitos de direitos.

É necessário, portanto, que se estabeleça um sistema contratual, legalmente delineado, obedecendo aos princípios constitucionais, e com previsão de procedimentos negociais: do objeto e alcance da negociação; seus níveis de abrangência e de articulação; os efeitos jurídicos dos acordos em cada nível; os modos de solução dos impasses, bem como a definição da possibilidade e contornos da arbitragem e/ou mediação. Voltaremos a ele mais à frente.

A CONSTRUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO SINDICAL NO SETOR PÚBLICO

Em 2009, a Constituição brasileira alcança a sua maioria. E, passados esses 21 anos, algumas

interrogações acerca da relação do Estado com seus trabalhadores ainda não foram respondidas. Uma delas é a que diz respeito a esse extenso lapso de tempo da sua promulgação até hoje, sem que tenham sido regulamentados, em lei ordinária, alguns dispositivos constitucionais referentes às relações de trabalho.

Para responder a esta pergunta, e outras ainda pendentes, voltamos ao final da década de 1980 e aos anos 1990 para contextualizar o ambiente e a época em que se inicia a inflexão nas relações do Estado brasileiro com seus trabalhadores.

Assim é que, enquanto aqui os trabalhadores do setor público avançam em suas conquistas constitucionais, no planeta Terra a concepção neoliberal vai se consolidando e se tornando hegemônica.

A campanha presidencial de 1989, polarizada entre os candidatos Lula e Collor, evidencia propostas diametralmente opostas. De um lado – representada pelo candidato Lula – a proposição de um governo democrático-popular. De outro – representado pelo candidato Collor – uma proposta de inspiração francamente neoliberal, propondo o Estado mínimo e identificando nos trabalhadores do setor público as mazelas da gestão pública e do péssimo serviço público prestado à sociedade. Lembremos que o mote da campanha de Fernando Collor era 'a caça aos marajás'. Vitoriosa essa segunda proposição, tem-se o início dos ataques ao Estado e aos seus trabalhadores.

Instala-se um clima de terror, via demissões e disponibilidades dos trabalhadores, desaparecendo o Estado dos agentes condutores das suas políticas públicas. Etapa essa interrompida pelo *impeachment* do presidente Collor, acusado de corrupção.

Após breve interregno com o governo Itamar Franco, tem início a segunda etapa da implantação do projeto neoliberal, com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, que a conduz com maior competência. Nos oito anos de seu governo, o Estado e os serviços públicos sofreram alterações estruturais que até hoje permanecem – nominados de 'entulhos da era FHC'.

No que diz respeito às relações de trabalho do setor público, pode-se elencar a retirada de 58

direitos consagrados em lei, a privatização e/ou extinção/fusão de órgãos públicos, todos em prejuízo da sociedade e dos trabalhadores do setor.

O que chama a atenção é o fato de que a incipiente organização sindical no setor público, que buscava modificar uma relação e um modelo de Estado preexistente, se vê obrigada a se contrapor a propostas de transição para outro Estado, defendido pelas classes dominantes.

"Nascemos num momento turbulento, na transição para o neoliberalismo. Pegamos oito anos de FHC, o auge dessa política, e estamos na derrocada desse pensamento. Chegamos à maturidade neste momento e somos chamados à discussão que extrapola nossa pauta original de reivindicações". (Informação Verbal)¹

Para o sucesso do projeto neoliberal no Brasil, passou-se ao largo qualquer proposta de democratização das relações de trabalho. Ao contrário, uma das premissas básicas do neoliberalismo é a fragmentação das representações das entidades dos trabalhadores. E o governo Fernando Henrique, buscando tornar mais mínimo um Estado que já não atendia às necessidades da sociedade, leva a efeito no seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) a criação das "carreiras exclusivas de Estado" – surgindo os trabalhadores de primeira e segunda classe. Isto é, uma política de recursos humanos sem nenhuma vinculação com as necessidades da sociedade, e sim do mercado, elevando exponencialmente as terceirizações e a precarização do trabalho no setor público.

A resistência empreendida pelos setores combativos do movimento sindical, no espectro de atuação desses, capitaneados pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e pela Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef),

¹ Entrevista cedida por Edvaldo Andrade Pitanga.

criou as condições necessárias para se discutir e se apresentar propostas para a refundação do Estado e para a universalização dos serviços públicos de qualidade para todos, tendo como pilar fundamental a democratização das relações de trabalho no setor público, sob o controle da sociedade. É o que trataremos a seguir.

Nos oito anos do governo Fernando Henrique, a Reforma Administrativa conduzida pelo ministro Bresser Pereira, a pretexto de modernizar a Administração Pública, se restringiu a eliminar as conquistas sociais dos trabalhadores e da população

NEGOCIAÇÃO COLETIVA: AS EXPERIÊNCIAS OCORRIDAS

O Supremo Tribunal Federal (STF), em sintonia com os preceitos neoliberais do governo Collor de Mello, considera inconstitucional a negociação coletiva no setor público e frustra a conquista dos trabalhadores inserida na Lei 8.112/90, conhecida como Regime Jurídico Único (RJU).

Nos oito anos do governo Fernando Henrique, a Reforma Administrativa conduzida pelo ministro Bresser Pereira, a pretexto de modernizar a Administração Pública, se restringiu a eliminar as conquistas sociais dos trabalhadores e da população: com a retirada do texto constitucional dos direitos trabalhistas e a reforma do aparelho estatal, com a extinção e/ou fusão de órgãos públicos, também citados anteriormente.

Mesmo à luz do posicionamento do STF e da orientação política do governo, e fruto da luta das entidades sindicais do setor público, foram construídas experiências ricas e importantes de negociação no setor. A saber:

- Mesa de Negociação do Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual (IAMSPE) – SP;
- Mesa Nacional de Negociação do Sistema Único de Saúde (SUS);
- Mesa de Negociação Permanente da Prefeitura de São Luiz (MA);
- Sistema de Negociação Permanente (Sinp) da Prefeitura de S. Paulo.

MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE (MNNP) – GOVERNO FEDERAL

Criada em 2003, primeiro ano do primeiro mandato do governo Lula, por meio de Ato Legal, representa um avanço considerável nas relações de trabalho do Estado com seus trabalhadores. No protocolo para instituição da referida Mesa, na sua justificativa, abaixo reproduzida na íntegra, constata-se uma mudança radical na orientação política do Estado no que se refere à relação com seus trabalhadores:

Justificativa

Em respeito à cidadania

Uma premissa deve servir de paradigma para os novos padrões de relações institucionais que a Administração Pública Federal inaugura com as organizações de classe dos servidores públicos por meio do presente ato: o reconhecimento de que a democratização das relações de trabalho, tanto no setor público como no privado, constitui verdadeiro pressuposto para a democratização do Estado, para o aprofundamento da democracia e para a garantia do exercício pleno de direitos de cidadania em nosso país.

Reconhecendo que a consecução desses objetivos incumbe ao conjunto da sociedade, cumpre ao governo federal e às entidades que representam os interesses gerais do funcionalismo, comprometidos com o caráter democrático da Administração Pública consagrado pela Constituição Federal de 1988, porém ainda não efetivado, liderarem o processo da construção de canais participativos, sistemáticos e resolutivos de interlocução permanente, como eixo central da democratização das relações de trabalho.

Considerando a natureza diversa do setor público no que se refere à consecução das finalidades administrativas, é fundamental ter claro que a transparência administrativa, o comprometimento e a participação dos trabalhadores nas decisões que dizem respeito ao serviço público constituem elementos fundamentais e estruturais desse processo. Assim, a garantia e o respeito ao direito de organização dos trabalhadores do serviço público,

estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 8112, de 1990, representa o reconhecimento das conquistas sociais obtidas na luta pelos interesses classistas e serão absolutamente respeitados.

Os interesses da cidadania na prestação de serviços públicos qualificados devem constituir referenciais obrigatórios nas discussões desse tema, seja por que tais interesses devem se constituir na razão de ser da Administração Pública e do próprio Estado, seja por coerência política, uma vez que almejamos a construção de um Estado garantidor do pleno exercício de cidadania ao conjunto da população. Um novo modelo de relações funcionais e de trabalho no setor público deve ser pensado a partir dos paradigmas da qualidade dos serviços, arrolados como interesses indisponíveis da sociedade. A consecução desses objetivos passa, necessariamente, por uma revisão profunda no processo de realização do trabalho e por melhorias substanciais das suas condições, inclusive salariais. Assim se impõe, entre os objetivos a serem alcançados pelas partes na MNNP, a construção de alternativas e formas para obter a melhoria das condições de trabalho, a recomposição do poder aquisitivo dos salários e o estabelecimento de uma política salarial permanente, capaz de evitar novas perdas, pautada por uma política conjugada de democratização das relações de trabalho, de valorização dos servidores públicos e de qualificação dos serviços prestados à população.

Nesse contexto, que tem no horizonte uma sociedade e um Estado capazes de assegurar direitos de cidadania a todos, materializados, sobretudo, na prestação de serviços públicos eficientes e qualificados à população, é que nos propomos a desenvolver uma nova concepção de relações democráticas de trabalho, que tenha como eixo central a instituição de um sistema democrático de tratamento de conflitos e apresentação de demandas relacionadas às questões do funcionalismo público.

Esse protocolo de intenções evoluiu para o regimento institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP). Selecionamos a seguir as cláusulas que interessam ao presente artigo.

REGIMENTO INSTITUCIONAL DA MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE (MNNP)

Implementa o Protocolo Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), celebrado entre a Administração Pública Federal e as Entidades Sindicais dos Servidores Públicos Federais Civis.

[...]

Cláusula Primeira.

O presente Regimento Institucional cuida da constituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), dos seus objetivos e finalidades, dos princípios constitucionais e preceitos democráticos sob os quais é regida, da sua estruturação funcional, das suas prerrogativas, do estímulo à instância negocial, do seu sistema decisório e das regras e procedimentos formais do processo negocial.

[...]

I. Constituição da MNNP

[...]

Cláusula Segunda.

A Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) é constituída por duas bancadas, designadas pela Bancada Governamental e Bancada Sindical.

[...]

II. Objetivos e Finalidades

[...]

Cláusula Terceira.

Constituem objetivos e finalidades da MNNP:

1. Instituir metodologias de tratamento para os conflitos e as demandas decorrentes das relações funcionais e de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, de caráter permanente, buscando alcançar soluções negociadas para os interesses manifestados por cada uma das partes, até **que venham a instituir um Sistema de Negociação Permanente**; (grifo nosso)
2. **Instituir e promover a regulamentação legal de um Sistema de Negociação Permanente**; (grifo nosso)

3. Negociar a Pauta Unificada de Reivindicações dos Servidores Públicos Federais, protocolada pela Bancada Sindical junto ao governo federal;
4. Discutir a estrutura da máquina pública e da gestão administrativa;
5. **Estabelecer** procedimentos e normas que ensejem **melhorias nos níveis de resolutividade e da qualidade dos serviços prestados à população**; (grifo nosso)
6. **Discutir temas gerais** e de assuntos de interesse da cidadania, **relacionados à democratização do Estado**, nos termos estabelecidos no "Protocolo para instituição formal da MNNP". (grifo nosso).

[...]

DAS EXPECTATIVAS E RESULTADOS À SITUAÇÃO ATUAL

A rigor, a simples aplicação dos preceitos e critérios contidos no protocolo e no regimento institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) significaria a institucionalização da negociação coletiva no setor público, antes mesmo de um novo e necessário arcabouço jurídico (Emenda Constitucional, Lei Ordinária, Decretos etc.).

Esse formato perdurou até o ano de 2006, quando foi abandonado pelo governo, embora o processo negocial tenha tido continuidade, guardando similaridade com sua a proposta original.

Seria injusto não reconhecer que o esforço empreendido por ambas as partes produziu efeitos positivos.

De um lado, a combatividade e clareza das entidades sindicais na defesa dos interesses históricos dos trabalhadores do setor e da sociedade e, de outro, a administração central tentando colocar em prática as propostas democráticas do novo governo em um Estado enviesado pela sua concepção autoritária, embora achemos que em alguns momentos tenha sucumbido a ela.

O resultado visível dessa experiência é que, desde o ano de 2003, foram firmados 71 acordos

abrangendo diversas reivindicações dos trabalhadores, por exemplo, no que diz respeito à remuneração e reestruturação de carreiras. Em 2008, o processo negociado resultou na elaboração de quatro Medidas Provisórias (MP) – hoje transformadas em Lei – que, entre outras conquistas, instituiu uma política salarial até o ano de 2011, incorporou gratificações ao vencimento básico e aumentou a gratificação dos aposentados; sem, contudo, alcançar a paridade com os trabalhadores em atividade, reivindicação histórica do setor.

Chega-se a um questionamento crucial: se havia, ou há, por parte do governo e por parte dos trabalhadores, a boa vontade expressa nos preceitos que nortearam a construção do processo negociado, por que o resultado não satisfaz plenamente a ambos? Apontaremos o que consideramos como insuficiências e falhas a serem corrigidas:

- Os processos reais de negociação são bastante complexos e dinâmicos. Não existe uma sucessão rígida de etapas e procedimentos;
- No caso de impasse na negociação, não existe possibilidade de recursos a nenhuma instância, tornando a greve o único instrumento de luta. "Negociar a negociação" é a primeira tarefa da categoria. As consequências são danosas: greves prolongadas, poucas conquistas, impacto negativo na sociedade usuária dos serviços públicos, perdas de direitos etc.;
- Por não existir data-base, é permanente o processo de mobilização da categoria;
- Há um grande número de descumprimento dos acordos, por parte do governo;
- A maioria dos gestores não compreende a negociação coletiva como instrumento de gestão. Na prática, a Mesa só existiu no espaço da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento;
- Há uma pluralidade de representações dos trabalhadores, permitindo ao governo

escolher os "melhores" interlocutores, geralmente os mais propensos a aceitar propostas imediatistas, principalmente de caráter remuneratório e produtivo.

É fundamental que o Estado e a sociedade reconheçam na negociação coletiva um instrumento poderoso para alterar radicalmente a administração pública brasileira

CONSTRUINDO A AGENDA DO FUTURO

Para que se avance na mudança dessas relações, não basta que só uma das

partes – os trabalhadores – tenha claro essa necessidade. É fundamental que o Estado e a sociedade reconheçam na negociação coletiva um instrumento poderoso para alterar radicalmente a administração pública brasileira.

Vale afirmar que o instrumento da negociação coletiva de trabalho não pode ser visto apenas como uma necessidade de atender as demandas reivindicatórias dos trabalhadores do Estado, mas sim como um espaço democrático onde a administração, os trabalhadores e a sociedade possam acordar (ou não) metas e objetivos a serem atingidos. Essa nova relação deverá necessariamente constituir um novo arcabouço político, jurídico, institucional, que reorganize e promova as condições para o desenvolvimento de um Estado eficiente e capaz de enfrentar os desafios sociais colocados para o Brasil.

Essa trajetória elatada foi fruto de proposições para a institucionalização da negociação coletiva no setor público. Muitas delas consensuadas entre as partes interessadas. Outras, não. E ainda há uma pendência: como acontecerá a participação da sociedade nesse processo?

BASES CONCEITUAIS E PREMISSAS DE UM SISTEMA DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Para elaborar uma proposta do Sistema de Negociação Coletiva, em julho de 2007, foi instalado um Grupo de Trabalho integrado pelo governo e por entidades sindicais nacionais representativas do setor público.

As bases conceituais e as premissas a seguir relacionadas compreendem a concepção da maioria das entidades sindicais que integram o Grupo de Trabalho.

Bases Conceituais

A negociação coletiva nos serviços públicos será regulada por diretrizes básicas nacionais, observada a independência e autonomia dos poderes e dos entes da Federação, de acordo com os princípios constitucionais da administração pública, ou seja:

- A legalidade**, segundo a qual é necessário o escopo da lei a guarida às ações do administrador público;
- A moralidade**, por meio do qual se exige probidade administrativa;
- A impessoalidade, finalidade ou indisponibilidade do interesse público**, que permitem tão somente a prática de atos que visem o interesse público, de acordo com os fins previstos em lei;
- Da eficiência**, pelo qual incumbe à gestão administrativa o dever da "boa administração", conceito que inclui, além da obediência à lei e honestidade, a produtividade, o profissionalismo e a adequação técnica do exercício funcional à satisfação do interesse público;
- Participativo**, que fundamenta o Estado Democrático de Direito e assegura a participação e o controle da sociedade sobre os atos de gestão do governo;
- Da publicidade**, pelo qual se assegura a transparência e o acesso às informações referentes à administração pública;
- Da liberdade sindical**, que reconhece aos sindicatos a legitimidade da defesa dos interesses e conflitos decorrentes das relações funcionais e de trabalho na administração pública, assegurando a livre organização sindical e o direito de greve aos servidores públicos, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil.

8. Na negociação coletiva nos serviços públicos serão observados os preceitos democráticos como:

- A ética, a confiança recíproca, a boa-fé, a honestidade de propósitos e a flexibilidade para negociar;
- A obrigatoriedade de busca da negociação quando solicitado por qualquer das partes;
- A transparência em defesa do interesse público;
- O direito de acesso à informação;
- O direito ao afastamento de dirigentes sindicais para o exercício de mandato sindical;
- A legitimidade de representação, o respeito à vontade soberana da maioria dos representados e a adoção de procedimentos democráticos de deliberação;
- A independência do movimento sindical e da autonomia das partes para o desempenho de suas atribuições constitucionais.

Premissas

- O reconhecimento do conflito como inerente às relações sociais;
- A obrigatoriedade de negociar e a faculdade de acordo;
- A necessidade de aplicação de metodologia participativa de tratamento de conflitos e de encaminhamento de demandas administrativas pertinentes às relações funcionais e de trabalho;
- A observância aos princípios e as normas legais que informam e regem a administração pública;
- O respeito às especificidades dos órgãos governamentais e das carreiras do serviço público;
- O pleno exercício constitucional da atividade sindical;
- A autonomia e a legitimidade de interesses dos partícipes;

8. A garantia de não constituição em co-gestão administrativa;
9. O não repasse de responsabilidades administrativas a terceiros;
10. A priorização das formas negociadas para solução de controvérsias e encaminhamento de demandas de interesse comum;
11. O compromisso dos partícipes a envidar todos os esforços necessários ao fiel cumprimento das matérias acordadas;
12. A participação das entidades sindicais nas instâncias de negociação proporcional ao índice de representatividade de cada entidade;
13. A normatização dos procedimentos, prazo e vigência da negociação coletiva;
14. A não limitação do processo de negociação aos momentos de crise;
15. A negociação coletiva nos serviços públicos tem como principais objetivos:
 - a. Instituir metodologias participativas, de caráter permanente, com objetivo de promover o aprimoramento e a eficiência nos serviços públicos;
 - b. Dar tratamento aos conflitos e às demandas administrativas decorrentes dos vínculos funcionais e de trabalho que venham a interferir na eficácia desses serviços, segundo finalidades, princípios e condições previstas;
 - c. Contribuir para o desenvolvimento das relações funcionais e de trabalho, para com a democratização dos procedimentos gerenciais e administrativos, pertinentes à área de recursos humanos, bem como com o processo decisório nesta esfera de competência;
 - d. Promover a valorização, dignificação, motivação e qualificação profissional dos servidores;
 - e. Regulamentar, democraticamente, a participação organizada dos funcionários no tratamento dos conflitos, por intermédio da atuação direta das suas entidades de classe;

- f. Instituir mecanismos de acompanhamento das suas ações pela sociedade;
 - g. Buscar soluções negociadas para os interesses manifestados pelas partes envolvidas;
 - h. Tratar da política salarial, inclusive a revisão geral anual, seguridade social, direitos coletivos, melhoria do serviço público, diretrizes gerais para planos de carreira e demais pontos acordados entre as partes;
 - i. Propor formas, indicar diretrizes, discutir e contribuir para a consecução das finalidades do serviço público, observados os princípios e garantias constitucionais;
 - j. Contribuir para a melhoria do desempenho profissional dos servidores e para o aperfeiçoamento dos níveis de resolutividade na realização dos serviços públicos;
 - k. A prática de condutas antissindiais constitui-se em mecanismo conflitante com a negociação coletiva nos serviços públicos e com o direito constitucional da liberdade de associação sindical.
- Entende-se por prática antissindical:
- a. Ato que tenha por objetivo impedir ou limitar a liberdade ou atividade sindical;
 - b. Impedir o exercício de direito à organização sindical;
 - c. Subordinar qualquer definição relativa à vida funcional do servidor à filiação ou não a uma entidade sindical ou ao desligamento desta;
 - d. Discriminar o servidor em razão de sua filiação a sindicato, participação em greve, atuação em entidade sindical ou em representação dos trabalhadores nos locais de trabalho;
 - e. Conceder tratamento econômico de favorecimento com caráter discriminatório em virtude de filiação ou atividade sindical;
 - f. Punir servidor, representante eleito ou dirigente de entidade de classe por manifestação de opinião, posicionamento, defesa de interesse ou explicitação de conflito no âmbito do sistema de negociação;

- g. Interferir nas organizações sindicais de trabalhadores;
- h. Induzir o servidor a requerer sua exclusão de processo instaurado por entidade sindical em defesa de direito individual;
- i. Violar o dever de boa-fé na negociação coletiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

[...] a negociação coletiva, como instrumento de democratização das relações de trabalho, assume caráter estratégico na gestão do Estado. O trato democrático de interesses coletivos estimula pensamento, debate e construção acerca de prestação dos serviços públicos direcionando-a para a formação do Estado Democrático, presente e atuante face às demandas populares. Isso porque o tratamento dispensado à relação com os trabalhadores tem reflexo intrínseco na qualidade e na eficiência dos serviços prestados, de modo que a negociação acaba por se configurar em instrumento de gerenciamento de conflitos que interfere na realização dos serviços [...]. A participação social no processo negocial, por meios próprios, efetiva recurso de controle social sobre a função administrativa do Estado. (RELATÓRIO, 2009)

Essas afirmações estão em consonância com o conceito do Trabalho Decente – campanha mundial conduzida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da qual o estado da Bahia é pioneiro em adotá-la em nível subnacional – e com a campanha mundial pelos Serviços Públicos de Qualidade para Todos, da Internacional de Serviços Públicos (ISP). E, também, com os objetivos perseguidos pelo movimento sindical do setor público.

Se tornada realidade nos moldes em que propõe o movimento sindical, será a mais significativa Reforma do Estado e da Administração Pública brasileira nos últimos tempos, porque vai ao encontro da consolidação de um novo Estado, democrático e capaz de promover a universalização dos serviços públicos para a população brasileira.

O próximo passo é pressionar o Congresso a ratificar a Convenção 151 da OIT, que compromete o país signatário a institucionalizar a negociação coletiva no setor público. Ela foi enviada pelo governo brasileiro em fevereiro de 2008 e aprovada na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional em 06/08/2008. Já está pronta para ser votada e aprovada.

A partir da sua aprovação e por força do Pacto Federativo, também, estados e municípios estarão obrigados a inaugurar uma nova relação com seus trabalhadores e a sociedade. E não teremos mais “servidores públicos” – denominação hoje pejorativa e caricatural – e, sim, trabalhadores do serviço público.

Claro está que esta não é a poção mágica que irá promover a refundação do Estado. Mas abrirá portas para isso.

REFERÊNCIAS

- ARMENGOL, Pedro. Trabalhador do serviço público e o século XXI: a importante missão em um Estado de adversidades. *Revista Memória Livre*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 10-11, 2008.
- BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma Administrativa e do Estado (PDRAE). Brasília, 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/. Acesso em: ago. 2009.
- COSTA, Cândida. Nas malhas da instabilidade: os trabalhadores em um cenário de mudanças. São Luiz: EDUFMA, 2008.
- EMPREGO Público no Brasil: comparação internacional e evolução. Comunicado da Presidência - IPEA, Brasília, n. 19, 30 mar. 2009. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>. Acesso em: 19 ago. 2009.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- PITANGA, Edvaldo. Entrevista cedida e gravada com a autorização do autor, em Salvador-BA, agosto, 2009.
- RANDS, Maurício. Relações de trabalho na função pública. In: HORTA, Carlos Roberto; CARVALHO, Ricardo Alves. Globalização, trabalho e desemprego. Belo Horizonte: C/Arte, 2001.
- RELATÓRIO da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal. Jul/2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm. Acesso em: ago. 2009.