

Relações de Trabalho e negociação coletiva no setor público federal brasileiro de 1995 a 2010

Work relations and collective bargain in the Brazilian federal public sector from 1995 to 2010

Pedro Augusto Ponce¹

Eduardo Garuti Noronha²

Resumo: Este artigo tem como tema as relações de trabalho e negociação coletiva no setor público federal brasileiro nos governos FHC e Lula (1995-2010). Busca-se entender como se deu a ocupação no setor público federal brasileiro durante os dois governos e qual o tratamento dado as questões sindicais no período em questão. De acordo com uma série de dados coletados do Dieese e do Ministério do Planejamento e Gestão, constatou-se a partir de 2003 um aumento expressivo no número de horas paradas das greves do funcionalismo público federal em todas as categorias. O governo Lula buscou instaurar um processo negociativo com os sindicatos, no entanto, embora ele ocorra na prática, ainda não há um mecanismo institucionalizado de negociação entre governo e sindicatos. Neste artigo apontamos as principais causas do aumento nas greves e as principais dificuldades para a institucionalização da negociação coletiva no setor público federal brasileiro.

Palavras-chaves: Negociação Coletiva; Greves; Setor Público; Relações de Trabalho.

Abstract: This article focuses on labor relations and collective bargaining in the public sector in the Brazilian federal FHC and Lula (1995-2010). Seeks to understand how was the occupation in the public sector during the two Brazilian federal government and what treatment union issues in the period in question. According to a series of data collected Dieese and the Ministry of Planning and

1 Doutorando no curso de Ciência Política da Ufscar- Universidade Federal de São Carlos, bolsista FAPESP, e-mail: pedro.cso@gmail.com

2 Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da Ufscar- Universidade Federal de São Carlos, e-mail: enoronha@me.com

Management, it was found from 2003 a significant increase in the number of downtime of the federal public service strikes in all categories. Lula's government sought to bring bargain proceedings with the unions, however, although it occurs in practice, there is still no institutionalized mechanism of negotiation between the government and the union. In this article we point out the main causes of the increase in strikes and major difficulties for the institutionalization of collective bargaining in the federal public sector in Brazil.

Keywords: Collective Bargain; Strikes; Public Sector; Work Relations.

1. As Relações de Trabalho no setor público brasileiro

Este artigo trata das relações de trabalho e da negociação coletiva no setor público brasileiro de 1995 a 2010. Por “relações de trabalho” entendemos um conjunto de normas, procedimentos, ordenamentos jurídicos e práticas governamentais que regulam e pautam a relação entre governo e sindicatos. Buscamos entender quais as principais diferenças entre os governos no tratamento das questões sindicais, como se deu o diálogo entre as partes em cada mandato e as principais causas para o aumento expressivo da duração das paralisações e as dificuldades enfrentadas no processo de institucionalização da negociação coletiva.

Partimos de duas hipóteses, primeiro de que no Brasil as lideranças sindicais optam por fazer greves não quando os salários são baixos ou mesmo adequados, mas sim quando as lideranças sindicais percebem momentos oportunos para o ganho político, e de que a maior demora na resolução das greves a partir de 2003, está relacionada a um aumento do grau de expectativa dos diversos movimentos sociais, atrelado a um quadro de estabilidade econômica e um cenário econômico internacional favorável, o que favoreceu a eclosão do conflito e o impasse nas negociações.

Para tanto utilizamos dados coletados do Dieese – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos e do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Estes dados mostram o comportamento das greves durante o período e as alterações no quadro de servidores públicos da União ao longo dos governos. Estas questões auxiliam no entendimento de como as políticas de governo tem privilegiado ou não a questão sindical, ora aumentando as

contratações e o quantitativo de servidores públicos federais, ora diminuindo o efetivo.

Apresentamos aqui uma entrevista feita com um ator governamental diretamente envolvido nas negociações sindicais com o setor público desde 2003. As questões apontadas por ele evidenciam o posicionamento do governo federal frente às questões apontadas acima e de como as mesas de negociação tem sido realizadas, as principais dificuldades no processo os avanços e os impasses.

Consideramos aqui o cenário macro político brasileiro, ou o “estado da arte” das relações de trabalho no setor público. Estas compreendem suas formas de organização e perfil da força de trabalho nos governos Lula e FHC, as diferenças quanto as despesas da união com gastos de pessoal, as formas de ocupação do setor público, disposições legais e os mecanismos de resolução de disputas, que caracterizam a relação entre os atores no período em questão. Além disso, é necessário um entendimento de processos de mudança institucional e reformas administrativas e seus efeitos na mobilização dos trabalhadores.

Podemos destacar quatro diferentes conjunturas quanto a evolução do estoque de servidores civis federais no Brasil, que podem ser caracterizados de acordo com a evolução do número de servidores ativos, aposentados e pensionistas anualmente. A primeira fase compreende os anos 1991-1994, que se caracterizam por ser um período de *crise e estagnação*. Esse período é marcado pela constante tentativa de reforma do Estado promovidas pelo governo Collor e pelas tentativas de uma reforma previdenciária.

O processo de reforma administrativa engendrado no governo Collor foi responsável um profundo rearranjo estrutural. Nesse sentido, em detrimento de um ideal orçamentário, extinguiu e fundiu ministérios promovendo uma redução da máquina pública. Costa (2007) identifica as concepções de Estado que estavam presentes no período da reforma, aponta as contradições do modelo e analisa os objetivos e resultados. O autor identifica por um lado as medidas orientadas para o aumento da eficiência e a redução de gastos e por outro, tendo como propósito reduzir a interferência do Estado no domínio econômico, a extinção de empresas, fusão de ministérios e privatizações. Embora o governo Itamar (1992-1994) tenha

concentrado esforços na valorização dos servidores com melhorias salariais, não se cuidou da ampliação do ingresso de pessoal por concurso público.

A segunda conjuntura corresponde ao primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995-1999. Esse período é marcado por uma reforma gerencialista, orientada predominantemente por valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A reforma administrativa do governo FHC provocou duas importantes mudanças quanto ao efetivo de funcionários públicos. Em primeiro lugar promoveu a reestruturação do que Nogueira (2005) chama de “*carreiras estratégicas do Estado*”³, buscando aplicar práticas gerenciais modernas nas empresas públicas com uma ênfase no “empreendedorismo público” que tem por requisitos a gestão de pessoal e a flexibilização de vínculo. Nesse sentido registrou-se em 1995, um aumento de 20 mil novos servidores no que diz respeito a essas carreiras e no final do quadriênio 106 mil servidores haviam deixado o governo enquanto 46 mil novos haviam ingressado nas carreiras estratégicas do Estado.

Segundo afirma o ator governamental, em entrevista realizada no dia 17 de janeiro de 2013:

[...] Em 1995, o Fernando Henrique enfrenta a greve dos petroleiros, e ele usa a greve dos petroleiros, parecido com o modelo que a Thatcher fez na Inglaterra na greve de 1979, 1980 dos mineiros. Ou seja, eu vou dar um efeito demonstração, eu vou tratar essa greve na porrada pra quebrar a espinha dorsal do movimento sindical brasileiro, e ele fez isso com os petroleiros. Então eu acho que essa atitude do governo FHC, (não é com isso não tiveram greves no governo dele tanto do setor privado quanto do setor público), mas ele fez uma sinalização forte de dizer (e era uma estatal – não era uma administração direta, era uma estatal), mesmo assim ocorreram muitas greves na área da educação se não me engano em 2000, 2001, dos professores das universidades federais [...].

Assim, o governo Fernando Henrique Cardoso da claramente sinalizações, a greve da Petrobrás dos petroleiros, enfrentamento pesado, privatização de

3 As carreiras típicas são entendidas aqui como sendo as atividades de fiscalização, arrecadação tributária, previdenciária e do trabalho, controle interno, segurança pública, diplomacia e defensoria pública.

empresas estatais que enfraquecem o setor elétrico, setor de telecomunicações onde há as privatizações, siderurgia, porém sem expandir o quantitativo na administração pública.

Segundo o entrevistado:

[...] Não tem dialogo, não tem mesa de negociação, então eu acho que esse contexto enfraquece o movimento sindical, diminui o número de greves, tudo isso vai explodir no governo Lula com uma expectativa enorme em 2002. Bom, agora o Lula vai recompor tudo isso, e de fato o Lula recompõe. Se você pegar todos os salários da administração pública federal, nós não temos um segmento que teve perda da inflação de 2002, 2003 pra cá. [...]

[...] Em muitos casos há uma enorme recuperação inclusive da inflação dos oito anos do Fernando Henrique, não em todos, mas em muitos. Então o Lula, ele fez uma política tanto de dialogo institucionalizado, mesa. Então nós estamos há 10 anos com a mesa aberta, é o sistema, na experiência do serviço público brasileiro, você pode checar isso, você tem algumas poucas experiências em prefeituras, mas a mais longa é a do governo federal, 10 anos de diálogo permanente com as negociações. [...]

Além disso, a reforma do governo FHC provocou uma redução acentuada no quadro de funcionários públicos do poder executivo e um aumento no quadro de funcionários do poder legislativo e judiciário. No poder executivo houve uma diminuição de 951.585 em 1995 para 841.850 em 1998 e continuou caindo até chegar a 809.975 no final do segundo mandato. No final do segundo mandato em 2002 registrou-se uma redução de 14,88% do quadro de funcionários ativos do poder executivo.

A terceira conjuntura refere-se ao segundo mandato do governo FHC em meio a uma crise cambial e fiscal iniciada em 1999. Segundo Nogueira (2005) nesse período as preocupações com a contenção de gastos chegaram a afetar a reforma de Estado, cujo modelo de implementação dependia de gastos de custeio, além de representar um ônus político devido à resistência dos servidores.

Dessa forma, com relação à política administrativa do governo FHC, o entrevistado ressalta o enfraquecimento do movimento sindical no período.

[...] Mas o governo Fernando Henrique de cara ele faz isso, segundo (o Bresser era o ministro) eles tinham uma visão do Estado diferente da

visão de Estado do governo Lula. Ainda que muitas coisas tenham ficado parecidas, política econômica, mas a visão de Estado é diferente que reflete nisso que você perguntou: enquanto o Fernando Henrique deixa o quantitativo de servidores diminuir, porque? Porque a ideia do Bresser e do Fernando e do governo era você fortalece as carreiras exclusivas de Estado, as carreiras tipo auditoria, da receita, ciclo de gestão, a polícia federal, a carreira jurídica [...]

Os dados apontados nesse estudo, juntamente com uma série de banco de dados como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos e Boletins Estatísticos de Pessoal da União, nos permitem afirmar que o movimento de recomposição de pessoal do setor público brasileiro observado até o final do segundo mandato Lula se mostrou suficiente para repor praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados de 1990. Se tomarmos o número de ativos do poder executivo, legislativo e judiciário constatamos que em 2010 o número de servidores ativos do poder executivo aumentou 19,83% em relação ao último ano do governo FHC. No poder legislativo e judiciário houve um aumento em ambos os governos. No judiciário registrou-se um aumento de 29,3% no quantitativo de ativos em relação ao governo FHC.

Em segundo lugar, ao longo do período de estudo houve, em particular uma preocupação em se compensar, portanto o número dos que se aposentaram anualmente ao longo do período. Segundo Nogueira (2005), 155 mil novos servidores foram admitidos entre 2003 e 2010, no entanto o número de servidores ativos civis em 2010 ainda era menor que no início da década de 1990, entre outros fatores pelo fato de que houve ao menos três momentos importantes de corrida a aposentadoria. Com a retomada dos concursos públicos, o número de servidores civis ativos da administração federal voltou ao patamar de mais de 600 mil vigentes na primeira metade dos anos 1990.

Em terceiro lugar o autor afirma que os gastos com pessoal não saíram do controle do governo federal pois, em termos percentuais permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, em um contexto de retomada relativa do crescimento econômico e também da arrecadação tributária, o que pode ser observado nos quadros 2 e 3.

[...] primeiro se esperava muito e segundo não foi possível de imediato, a curto prazo em 2003, (até porque quando você assume um governo você em geral pisa no freio para dar uma olhada como estão as finanças) era um governo de oposição ao Fernando Henrique. Isso tudo aconteceu em 2003 e foi feito uma contenção, que eu acho que aliado as expectativas do movimento sindical e particularmente do movimento sindical dos servidores públicos [...]

Esses fatores, segundo ele, contribuíram para os altos índices de greves no primeiro governo Lula, como afirma o ator governamental

[...] O Lula não saiu dando aumento, houve uma organização pesada que levou a um aumento de greves de fato muito grande em 2004, 2005, 2006. Particpei do processo e de fato houve um período pesado de greves entre esses anos e foram várias negociações. Porque a institucionalidade que foi posta em 2003, que é baixa porque ela não entra na lei, ela é uma portaria do ministro do planejamento, a instituição de um sistema de negociação, mas com a institucionalidade baixa. Porque eu digo que é baixa porque até hoje, os dois governos Lula e Dilma, o governo não deixou de praticar negociação no serviço público federal e não a institucionalidade, a institucionalidade continua a mesma de 2003 [...]

Entre 1995 e 2010 os governos FHC e Lula estabeleceram políticas de administração de pessoal cujos efeitos se desdobraram para além da esfera federal, não só porque algumas dessas políticas se consubstanciaram em novas bases constitucionais e legais, como também porque deram origem a medidas e incentivos que afetaram o crescimento, a distribuição e o modo de vinculação de pessoal em todo o âmbito federativo.

O primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela tentativa e um esforço para a implementação de um Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995. Entre as diretrizes preconizadas pelo plano estão a autonomia financeira e administrativa de certas entidades públicas não estatais, retorno do regime contratual celetista para funções não essenciais do Estado, possibilidade de demissão do servidor por insuficiência de desempenho e excesso de quadros, reorganização das carreiras especialmente nas funções essenciais do Estado entre outras. O governo federal buscou dar exemplo para as demais esferas

de governo ativando seus planos de demissão em conformidade com objetivos de contenção global dos gastos públicos.

No segundo mandato do Governo FHC, em um cenário de crise econômica, prevalece uma orientação de fiscalização caracterizada por fortes restrições aos gastos com pessoal. Tal fato fez com que em 2000 entrasse em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal que consolidou vários dispositivos legais anteriores, como a Lei Camata, em vigor desde 1995. Nesse período toda a ênfase política, posta inicialmente na modernização gerencialista da administração, deslocou-se para duas outras prioridades: a contenção fiscal das despesas públicas, especialmente as de pessoal, e a desestatização modernizadora, acompanhada do fortalecimento do papel das agências reguladoras.

Assim o aspecto da continuidade deve-se sobretudo a preservação da orientação fiscal, ao lado da manutenção do câmbio apreciado e do combate a inflação pelo regime de metas. O crescimento econômico fez com que a partir de 2004 erigisse uma fase de expansão do quadro de pessoal da administração federal, bem como a política de ajustes graduais da remuneração dos servidores.

Nesse sentido, o ator governamental ressalta:

[...] O governo Lula ele cria uma enorme expectativa de demandas para várias áreas da sociedade, em particular para o movimento sindical, mas para o sem terra e movimentos sociais, então acho que a expectativa pro governo lula é uma expectativa muito alta. O Lula assume, teve toda uma pressão dos mercados financeiros, especulação, fuga de capitais, leva o dólar a quase quatro reais em 2002 com o receio de que o Lula fosse romper com a política econômica. Ele teve um ano muito complicado no primeiro ano de governo, a inflação teve uma alta grande, então ele faz uma política austera para trazer a inflação em 2004 para um patamar mais baixo. Então eu acho que esse grau de expectativa, combinada com uma dificuldade no início do governo gera ou aumenta o grau de conflituosidade das relações de trabalho no serviço público federal [...]

Esses fatores, segundo ele contribuíram para os altos índices de greves no primeiro governo Lula, como afirmado:

Acerca da necessidade da institucionalização de mecanismos de negociação, afirma que:

[...] Agora estamos voltando a discutir a possibilidade, de encaminhar para o Congresso Nacional por determinação da presidenta um projeto que envolva negociação coletiva e regulamentação do direito de greve. Ano passado muitas greves aqui em Brasília, do serviço público federal foi bem barra pesada e o desdobramento disso é que estamos discutindo internamente a possibilidade de encaminhar um projeto que envolva negociação coletiva e regulamentação do direito de greve. Ai sim se for bem sucedido, esse encaminhamento e o Congresso aprovar, nós teríamos uma mudança de institucionalidade. A institucionalidade é a mesma de 2003 [...]

Afirma também que, a partir de 2003, a criação das mesas de negociação, tornam-se um canal para a expressão de demandas do movimento sindical.

[...]Tem-se essa expectativa, tem-se esse primeiro ano de muita austeridade em 2003, combinado com a expectativa, acho que tem uma pressão que explode entre 2004, 2005, 2006. A própria mesa de negociação, sistema de negociação que é instituído em 2003 vira uma porta aberta para as demandas do movimento sindical. Porque o que acontecia no governo Fernando Henrique, o pessoal fazia greve para ser recebido [...]

Os mesmos sumarizam as principais diretrizes no campo da administração pública e das políticas de pessoal nos dois governos. No governo FHC destaca:

1. A autonomia gerencial nas entidades públicas não estatais em contrato de gestão;
2. Demissão e licença temporária incentivadas;
3. Limites legais e fixados para despesas com pessoal, de acordo com a lei de Responsabilidade Fiscal de 2001;
4. Empregados celetistas admitidos por processo seletivo público; - diferente de concurso;
5. Avaliação do desempenho individual do servidor ou empregado;
6. Possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros, avaliados segundo limites fiscais.
7. A criação das agências reguladoras e seu quadro de pessoal próprio.

No Governo Lula as medidas destacadas por eles são:

1. A autonomia gerencial em entidades públicas da administração indireta (SAAE), entre elas a Lei Orgânica da Administração Pública Federal – regimento da união, um regulamento da união.
2. Mesas de negociação para questões de gestão de pessoal;
3. A reabertura de concursos para servidores temporários e permanentes de órgãos públicos e agências reguladoras;
4. Realocação de pessoal na estrutura de carreiras e ordenamento das carreiras de Estado;
5. Substituição de pessoal ocupado em atividades fim com contrato informal ou contratado via agências internacionais;
6. Limites legais fixados para despesas com pessoal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e
7. Reajustes graduais da remuneração, com destaque para carreiras de Estado.

É certo que o principal determinante da ocupação no setor público está baseado na disponibilidade orçamentaria para custeio e investimentos. No entanto, corroboramos com Nogueira (2005) ao afirmar que a dimensão financeira da manutenção de pessoal ativo e inativo depende de três dimensões de políticas públicas congruentes entre si: políticas administrativas, previdenciárias e fiscais.

É indispensável ressaltar que as esferas administrativas dos estados e municípios também são afetadas por cada uma das conjunturas mencionadas do governo federal, como também o são por determinantes gerais que se situam nos planos das políticas públicas, especialmente nas políticas fiscais e previdenciárias.

Segundo afirma Nogueira (2005), a ocupação do setor público brasileiro é constituída pela somatória dos que mantém vínculo institucional direto e indireto com a administração pública, sendo que o vínculo direto corresponde ao pessoal militar, aos estatutários e aos não estatutários que, por sua vez, incluem os celetistas e os informais. O conceito de ocupação direta na administração pública exclui os vínculos de trabalho com empresas estatais e de economia mista. O vínculo indireto é caracterizado pelas relações contratuais criadas pelas instituições do Estado com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, que colaboram para o alcance de suas funções. De acordo com a norma jurídica

nacional(Qual nome ou número da norma?) e segundo consta na Constituição Federal, o emprego público corresponde ao vínculo celetista. O servidor estatutário é aquele que se submete a um estatuto que descreve seus deveres e direitos e portanto, juridicamente, não mantém vínculo contratual de emprego com a administração pública.

Baltar *et al* (2010), utilizando dados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) afirmam que a ocupação do setor público cresceu 30,2% entre 2003 e 2010. O maior crescimento ocorreu no setor municipal com 39,3%, seguido pelo federal (30,3%) e do estadual (19,1%). É interessante destacar a proximidade desses valores com o crescimento de horas paradas no setor público no período, que aumentou mais no setor estadual, seguido pelo federal e municipal.

A expansão da ocupação do setor público municipal, que envolve atualmente mais de 5 milhões de vínculos, é apontada como a principal evidência observada na administração pública de que a prestação de serviços aos cidadãos é cada vez maior nas prefeituras municipais. De 1995 a 2010 os que mais cresceram foram áreas da educação, saúde e assistência social, sendo que as ocupações que mais cresceram foram psicólogos, professores do ensino fundamental, técnicos de programação, enfermeiros, fisioterapeutas e advogados. Afirmam assim que tanto os serviços de saúde quanto os de educação caracterizam-se por serem intensivos no emprego de força de trabalho, e com um impacto na expansão da ocupação pública municipal.

Por fim, após o final de um ciclo de greves na década de 1990, os dados apontam para uma estabilidade do volume de greves nos setores público e privado, principalmente a partir de 1997, embora o número de Horas Paradas no setor público subir vertiginosamente de ano para ano em todas as categorias e declinar a partir de 2006. Durante o ciclo (1978-1997) a excepcionalidade nos níveis de conflito vinculavam-se a um pacto de transição para a democracia, que segundo Noronha (1993, 2009) ocorreu por meio de eleições e greves. As greves após o final do ciclo assumem a característica que assumem em todos os países democráticos industrializados, um “instrumento coletivo de pressão e negociação do elo mais fraco da relação entre empregados e empregadores”. (Noronha, 2009).

O “estado da arte” das relações de trabalho do setor público brasileiro, ou seja, questões referentes à ocupação pública destacadas aqui, devem ser entendidos como geradores de impasses políticos. Penso que tais impasses não são resolvidos somente mediante medidas derivadas de políticas administrativas de pessoal. Devem ser levados em consideração em primeiro lugar o caráter estritamente político das greves e da negociação trabalhista a medida que o sucesso das demandas trabalhistas dependem muitas vezes do apoio aos eleitores e da defesa de expansão do Estado e seus orçamentos. Em segundo devemos considerar o cenário macroeconômico e as decisões estratégicas dos governos para o desenvolvimento nacional.

O entendimento das variações nos indicadores de greves ao longo de dois governos tão diversos do ponto de vista político e econômico e naturalmente da forma com que estabelece diálogos com outros atores abre um leque de questões sobre como se dá e como podemos melhorar um processo de cooperação e interação entre os atores. Ressalto mais uma vez que o relacionamento entre os atores (governo, sindicatos, partidos políticos) no setor público não é um jogo de soma zero, onde o ganho de um ator simplesmente significa a perda de outro. Dessa forma levamos em consideração a natureza estritamente política das greves e do processo de negociação do setor público brasileiro, seus múltiplos atores e interesses envolvidos.

2. As despesas da União

A folha de pagamento da união não é estática, ou seja, ela cresce constantemente ao longo dos anos. Mesmo que não haja novas contratações e que muitas aposentadorias ou pensões sejam concebidas, a folha de pagamento é sempre crescente. Na hipótese do servidor se aposentar, ele passará a receber proventos da união, ou se falecer o dependente receberá uma pensão, além disso, tem direitos que os servidores de carreira têm como promoção, progressão funcional, aumento de gratificações etc.

O quadro 1 apresenta a Despesa de Pessoal da União (DP) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), a evolução do quadro de pessoal dos funcionários ativos do poder executivo e o percentual de evolução. Devemos necessariamente levar em consideração a Lei Complementar nº 82 de 1995 (Lei Camata) que disciplina os limites das despesas com funcionalismo público, determinando um limite de 60% da respectiva receita corrente líquida. No ano de 1995 o percentual obtido entre a RCL e DP estava próximo ao definido pela lei, como pode ser observado no quadro abaixo.

Nos anos que se sucedem, observa-se que o percentual tem uma tendência decrescente, estando muito abaixo do máximo estabelecido. Observa-se que no período de FHC a diminuição da receita está diretamente relacionada com a diminuição do efetivo de pessoal.

No governo Lula, verifica-se que na maioria dos anos o percentual permaneceu em queda, embora tenha aumentado o efetivo de pessoal. Isso pode refletir um cenário econômico favorável de crescimento. A partir dos dados podemos concluir que ambos os cenários mostraram-se favoráveis à negociação trabalhista, descartando a hipótese de que a Lei Camata no período FHC ou a Lei de Responsabilidade Fiscal período Lula, tenham interferido para que as negociações coletivas que envolviam questões salariais se concretizassem, a medida que há margens para a negociação.

O quadro 1 abaixo aponta para as relações entre as despesas com Pessoal e a Receita líquida da união e o percentual do aumento das Despesas, ao longo dos dois mandatos dos governos Lula e FHC. Os dados evidenciam o afirmado anteriormente, que em ambos os governos não haviam fatores econômicos que impedissem a negociação trabalhista, a medida que os gastos com pessoal estavam, durante todo o período, abaixo do máximo permitido por lei, o que dava margem para o governo negociar.

Quadro 1. Relação entre Despesa com Pessoal e Receita Corrente Líquida da União e Evolução do Quadro de Pessoal

Ano (acumulado)	Despesa de Pessoal (DP)	% de aumento entre um ano e outro	Receita Corrente Líquida (RCL)	% de aumento entre um ano e outro	Relação Percentual RCL / DP	Evolução do quadro de pessoal executivo	% evolução do quadro
1995	37.825,50		67.298,10		56,2	951.585	
1996	40.900,90	8,13	89.352,70	32,77	45,8	929.375	-2,33
1997	44.529,70	8,87	97.040,60	8,60	45,9	900.128	-3,15
1998	47.944,80	7,67	104.491,40	7,68	45,9	841.851	-6,47
1999	51.571,00	7,56	129.854,40	24,27	39,7	866.799	2,96
2000	56.093,30	8,77	148.201,50	14,13	37,8	864.408	-0,28
2001	59.212,20	5,56	167.650,50	13,12	35,3	857.283	-0,82
2002	64.415,90	8,79	200.697,80	19,71	32,1	809.975	-5,52
2003	70.213,90	9,00	224.920,20	12,07	31,2	856.236	5,71
2004	79.959,90	13,88	265.798,00	18,17	30,1	884.091	3,25
2005	82.761,60	3,50	303.015,80	14,00	27,3	873.447	-1,20
2006	102.496,70	23,85	344.731,40	13,77	29,7	887.579	1,62
2007	112.596,00	9,85	386.763,00	12,19	29,1	896.333	0,99
2008	130.636,90	16,02	428.563,30	10,81	30,5	913.417	1,91
2009	149.648,80	14,55	437.199,40	2,02	34,2	926.800	1,47
2010	166.590,50	11,32	499.866,60	14,33	33,3	970.605	4,73

Fonte: dados extraídos do Boletim Estatístico de Pessoal de janeiro de 2011 e elaboração própria.

A relação entre a despesa de pessoal e a receita corrente líquida é um fator de extrema importância nas negociações sindicais. Isto porque esta relação representa qual a margem dentro dos limites legais que pode balizar os percentuais de reajustes dos servidores públicos federais.

Os quadros 2 e 3 mostram as despesas da união por poder ao longo dos dois governos. Observamos um aumento expressivo e acentuado dos gastos com pessoal no poder judiciário ao longo do período FHC, que passaram de 2.565,50 para 9.161,7 ao final de 2002. No governo Lula mantém-se essa tendência mas de forma menos acentuada.

Quadro 2. Despesa Anual de Pessoal da União por poder 1995-2002

PODER	Primeiro mandato Lula				Segundo mandato Lula			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EXECUTIVO	64.777,80	72.701,10	76.838,90	87.308,50	96.727,00	110.286,00 110.286,00	127.645,90	140.252,60
Ativos	32.123,30	36.981,50	38.650,10	45.095,80	50.497,00	58.313,00	67.964,90	74.282,50
aposentados	21.551,00	23.545,80	24.420,70	26.699,10	28.948,90	32.457,90	36.649,80	40.743,10
Inst. Pensao	11.103,40	12.173,90	13.768,10	15.513,60	17.281,00	19.515,10	23.031,10	25.227,00
CIVIS	44.704,50	52.081,50	54.278,70	61.467,10	68.959,30	78.343,30	93.522,10	103.237,30
Administração Direta	22.469,90	27.304,40	28.617,70	29.631,70	34.303,30	38.446,80	45.962,50	51.926,50
ativos	10.324,30	13.796,00	14.385,60	14.782,90	17.702,10	20.125,10	22.725,30	25.300,50
aposentados	7.900,60	8.825,30	8.989,90	8.871,30	9.731,30	10.729,80	13.091,20	14.685,00
Inst. Pensao	4.245,10	4.683,10	5.242,20	5.977,40	6.869,80	7.591,90	10.146,00	11.941,00
Autarquias	13.601,00	15.500,60	16.086,40	20.085,70	21.730,00	24.356,30	29.107,10	34.043,90
ativos	7.303,00	8.458,20	8.716,00	11.589,40	12.533,10	114.124,90 114.124,90	17.452,40	21.070,70
aposentados	4.880,80	5.394,10	5.573,70	6.435,70	6.832,10	7.594,00	8.621,30	9.721,50
Inst. Pensao	1.417,20	1.648,40	1.796,70	2.060,50	2.364,80	2.637,40	3.033,50	3.251,70
Fundações	4.405,20	5.057,10	4.963,60	6.308,30	7.026,50	8.410,90	10.229,00	11.270,90
ativos	3.001,90	3.479,50	3.384,70	4.439,50	4.993,50	6.070,10	7.442,20	8.098,80
aposentados	1.124,90	1.260,30	1.220,40	1.467,70	158,2	1.831,30	2.137,50	2.451,10
Inst. Pensao	278,4	317,3	358,5	401,1	450,4	509,5	649,3	721
Banco Central do Brasil	737,3	888,4	1.069,60	1.242,10	1.343,30	1.662,50	1.881,30	2.056,20
Ativos	431,5	530,3	658,2	787,4	851,8	1.043,20	1.167,90	1.235,10
aposentados	293,1	342	390,9	431,7	465	585,1	672,5	774,6
Inst. Pensao	12,8	16,1	20,5	23	26,5	34,2	40,8	46,4
Empresas Públicas	1.552,10	1.344,40	1.438,60	1.611,80	1.755,20	2.030,50	2.600,10	2.803,30
Sociedade de Econ. Mista	681,3	664,8	708,6	766,2	839,9	928,9	1.084,50	1.136,50
MILITARES	20.073,30	20.619,90	22.560,20	25.841,40	27.767,80	31.942,70	34.123,80	37.015,30
Ativos	7.898,70	7.724,90	8.256,70	9.635,60	10.216,10	11.960,10	13.264,50	14.637,50
aposentados	7.096,20	7.462,10	8.022,10	9.234,70	10.068,80	11.353,30	11.805,40	13.110,90
Inst. Pensão	5.078,40	5.432,70	6.281,40	6.971,10	7.482,80	8.629,40	9.053,90	9.266,80
Ministério Público da União	1.257,70	1.321,70	1.394,20	1.821,30	1.961,20	2.507,40	2.657,60	2.854,80
Ativos	930,7	983,5	1.101,70	1.482,90	1.605,30	2.030,30	2.228,00	2.417,60
aposentados	255,3	261,9	223,7	258	269,2	264,4	321,9	330
Inst. Pensao	71,6	76,3	68,8	80,4	86,7	112,8	107,6	107,2
LEGISLATIVO	3.487,50	3.986,20	4.409,80	5.468,40	5.621,10	5.974,80	5.950,70	6.588,20
Ativos	2.328,80	2.662,10	2.931,60	3.779,90	3.808,60	4.090,30	4.043,20	4.375,50
aposentados	923,7	1.036,20	1.149,00	1.307,10	1.385,40	1.446,40	1.460,00	1.688,90
Inst. Pensao	235	287,9	329,2	381,3	427,1	438,2	447,4	523,7
JUDICIÁRIO	10.225,30	12.374,30	12.819,60	17.400,20	18.923,90	22.140,50	26.464,00	26.547,70
Ativos	7.803,60	9.590,40	10.023,30	14.227,40	15.345,80	18.286,90	22.214,30	21.903,10
aposentados	1.958,90	2.251,00	2.248,00	2.536,10	2.844,70	3.040,60	3.344,50	3.650,20

Inst. Pensao	462,8	532,9	548,3	636,7	733,4	813,1	905,2	994,3
TRANSFERENCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	484,2	369,8						
Distrito Federal	484,2	369,8						
Demais estados								
REPASSES PREVIDENCIÁRIOS				6.218,30				-
total	78.974,80	89.431,50	100.286,60	115.011,90	126.878,40	144.483,70	167.066,30	183.278,20
Ativos	42.739,90	49.603,80	57.823,30	67.938,00	75.257,80	86.772,50	101.228,10	110.013,70
aposentados	24.433,60	26.833,00	27.817,70	30.542,30	33.179,00	36.944,80	41.454,30	46.412,20
Inst. Pensão	11.801,20	12.994,70	14.645,60	16.531,60	18.441,50	20.766,30	24.383,80	26.852,20
TOTAL DA GERAL	78.974,70	89.431,50	100.286,60	115.011,90	126.878,30	144.483,70	167.066,30	183.278,20
Ativos	42.739,90	49.603,80	57.823,30	67.938,00	75.257,80	86.772,50	101.228,10	110.013,70
Aposentados +inst pensao	36.234,80	39.827,70	42.463,30	47.073,90	51.620,50	57.711,20	65.838,10	7+A1:1523264,4

Fonte: elaboração própria

Quadro 3. Despesa Anual de Pessoal da União por poder 2003-2010

	Primeiro mandato Lula				Segundo mandato Lula			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EXECUTIVO		72.701,10	76.838,90	87.308,50	96.727,00	110.286,0	127.645,9	140.252,6
Ativos		36.981,50	38.650,10	45.095,80	50.497,00	58.313,00	67.964,90	74.282,50
aposentados		23.545,80	24.420,70	26.699,10	28.948,90	32.457,90	36.649,80	40.743,10
Inst. Pensao		12.173,90	13.768,10	15.513,60	17.281,00	19.515,10	23.031,10	25.227,00
CIVIS		52.081,50	54.278,70	61.467,10	68.959,30	78.343,30	93.522,10	103.237,3
Administração Direta		27.304,40	28.617,70	29.631,70	34.303,30	38.446,80	45.962,50	51.926,50
ativos		13.796,00	14.385,60	14.782,90	17.702,10	20.125,10	22.725,30	25.300,50
aposentados		8.825,30	8.989,90	8.871,30	9.731,30	10.729,80	13.091,20	14.685,00
Inst. Pensao		4.683,10	5.242,20	5.977,40	6.869,80	7.591,90	10.146,00	11.941,00
Autarquias		15.500,60	16.086,40	20.085,70	21.730,00	24.356,30	29.107,10	34.043,90
ativos		8.458,20	8.716,00	11.589,40	12.533,10	114.124,9	17.452,40	21.070,70
aposentados		5.394,10	5.573,70	6.435,70	6.832,10	7.594,00	8.621,30	9.721,50
Inst. Pensao		1.648,40	1.796,70	2.060,50	2.364,80	2.637,40	3.033,50	3.251,70
Fundações		5.057,10	4.963,60	6.308,30	7.026,50	8.410,90	10.229,00	11.270,90
ativos		3.479,50	3.384,70	4.439,50	4.993,50	6.070,10	7.442,20	8.098,80
aposentados		1.260,30	1.220,40	1.467,70	158,20	1.831,30	2.137,50	2.451,10
Inst. Pensao	278,40	317,30	358,50	401,10	450,40	509,50	649,30	721,00
Banco Central do Brasil	737,30	888,40	1.069,60	1.242,10	1.343,30	1.662,50	1.881,30	2.056,20
Ativos	431,50	530,30	658,20	787,40	851,80	1.043,20	1.167,90	1.235,10
aposentados	293,10	342,00	390,90	431,70	465,00	585,10	672,50	774,60
Inst. Pensao	12,80	16,10	20,50	23,00	26,50	34,20	40,80	46,40
Empresas Públicas		1.344,40	1.438,60	1.611,80	1.755,20	2.030,50	2.600,10	2.803,30
Sociedade de Econ. Mista	681,30	664,80	708,60	766,20	839,90	928,90	1.084,50	1.136,50
MILITARES		20.619,90	22.560,20	25.841,40	27.767,80	31.942,70	34.123,80	37.015,30
Ativos		7.724,90	8.256,70	9.635,60	10.216,10	11.960,10	13.264,50	14.637,50
aposentados		7.462,10	8.022,10	9.234,70	10.068,80	11.353,30	11.805,40	13.110,90
Inst. Pensão		5.432,70	6.281,40	6.971,10	7.482,80	8.629,40	9.053,90	9.266,80
Ministério Público da		1.321,70	1.394,20	1.821,30	1.961,20	2.507,40	2.657,60	2.854,80
Ativos	930,70	983,50	1.101,70	1.482,90	1.605,30	2.030,30	2.228,00	2.417,60
aposentados	255,30	261,90	223,70	258,00	269,20	264,40	321,90	330,00
Inst. Pensao	71,60	76,30	68,80	80,40	86,70	112,80	107,60	107,20
LEGISLATIVO		3.986,20	4.409,80	5.468,40	5.621,10	5.974,80	5.950,70	6.588,20
Ativos		2.662,10	2.931,60	3.779,90	3.808,60	4.090,30	4.043,20	4.375,50
aposentados	923,70	1.036,20	1.149,00	1.307,10	1.385,40	1.446,40	1.460,00	1.688,90
Inst. Pensao	235,00	287,90	329,20	381,30	427,10	438,20	447,40	523,70
JUDICIÁRIO		12.374,30	12.819,60	17.400,20	18.923,90	22.140,50	26.464,00	26.547,70
Ativos		9.590,40	10.023,30	14.227,40	15.345,80	18.286,90	22.214,30	21.903,10
aposentados		2.251,00	2.248,00	2.536,10	2.844,70	3.040,60	3.344,50	3.650,20
Inst. Pensao	462,80	532,90	548,30	636,70	733,40	813,10	905,20	994,30

TRANSFERENCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	484,20	369,80						
Distrito Federal	484,20	369,80						
Demais estados								
REPASSES PREVIDENCIÁRIOS				6.218,30			-	-
total		89.431,50						
Ativos		49.603,80	57.823,30	67.938,00	75.257,80	86.772,50		
aposentados		26.833,00	27.817,70	30.542,30	33.179,00	36.944,80	41.454,30	46.412,20
Inst. Pensão		12.994,70	14.645,60	16.531,60	18.441,50	20.766,30	24.383,80	26.852,20
TOTAL DA GERAL		89.431,50						
Ativos		49.603,80	57.823,30	67.938,00	75.257,80	86.772,50		
aposentados +inst pensao		39.827,70	42.463,30	47.073,90	51.620,50	57.711,20	65.838,10	73.264,40

Fonte: elaboração própria

Quanto às despesas da União, os dados ao longo do período nos permite concluir que a alta incidência de greves e de horas paradas não está relacionada com a receita da União ao longo dos dois períodos estudados.

3. Negociação Coletiva no Setor Público federal

Nesta seção discutiremos os processos de negociação das greves do setor público brasileiro nos governos FHC e Lula. Para tanto, é necessário um entendimento de como normas legais e acordos internacionais estabelecem diretrizes para a negociação do setor público no Brasil e influenciam tanto na institucionalização quanto no próprio processo de negociação das greves do setor público federal brasileiro. Busca-se entender como, a partir de 2003, com o governo Lula instaurou-se um processo de negociação com os servidores públicos federais. Nesse ano foram criadas pelo Fórum Nacional do Trabalho, as Mesas de Negociação Permanente que estabeleceram um diálogo entre o governo e os sindicatos.

O entendimento desse processo deve necessariamente levar em consideração o diálogo entre os atores, as forças políticas envolvidas e a tentativa da institucionalização de um mecanismo permanente de negociação entre os atores. Além disso, as relações de trabalho no setor público federal, seus regimes jurídicos – celetista e estatutário e a estrutura da organização sindical: suas federações, confederações e centrais sindicais.

As bases para a análise proposta se fundamentam nas distintas formas pelas quais os governos FHC e Lula lidaram com a negociação coletiva do setor público. Como afirmado anteriormente, partimos do pressuposto de que as características estruturais da relação de trabalho do setor público brasileiro imprimem uma lógica inerentemente política para a negociação trabalhista. Tal “configuração estrutural” das relações permitem, e segundo Cheibub (2005), incentivam os atores envolvidos a evadir os termos da negociação direta e buscar alianças com outras forças políticas não diretamente envolvidas no processo de negociação.

Os sindicatos buscam apoio e influência no legislativo, procurando impor decisões e/ou mudar decisões tomadas pelo Executivo. Do lado do governo, os negociadores têm a possibilidade de sempre apelarem para um poder decisório superior e assim transferirem a responsabilidade das decisões. Essa condição estrutural torna ainda mais premente a institucionalização de canais e procedimentos de negociação, com o intuito de tornar mais previsível as negociações trabalhistas no setor público.

Acerca das *forças políticas* que influenciam no processo de negociação do setor público, repleto de atores e interesses, o entrevistado afirma:

[...] Tem influência de alguns partidos sem dúvida, do PT indiscutivelmente, o PSOL hoje mais recentemente, o PSTU, que são partidos que tem influência através das centrais em várias entidades do serviço público federal. A central que tem mais ainda peso no serviço público é a CUT, sem dúvida alguma [...]

[...] mas, um certo desgaste da relação do governo com o movimento sindical nesses anos do governo Lula e agora Dilma, muitas entidades saíram ou dirigentes foram para partidos mais a esquerda, Psol e PSTU principalmente, e as centrais conclutas a intersindical, mas então tem essas forças. Dentro do governo também tem as visões do próprio governo, mas ai já é, tem mais hierarquia, evidentemente você tem que seguir o comando da presidência que se expressa depois do comando do ministério do planejamento que é o responsável por essas negociações [...]

[...] No serviço público federal, com os serviços públicos federais, quem tem a prerrogativa de representar o governo como ente coordenador é o Ministério do Planejamento, os outros ministérios colaboram, então a gente faz negociação com a área da educação, tem sem o MEC junto com a gente. Mas quem coordena o processo de negociação é o Ministério do Planejamento, não é o Ministério do Trabalho [...]

Acerca dos *problemas enfrentados nos processos negociativo*, ou negociações que foram complicadas e as razões pelas quais não se conseguia resolver o impasse, o entrevistado destaca:

[...] Tem muitas negociações complicadas, mas uma área que você pode destacar é a área da educação. Tanto dos professores, dos docentes quanto a área que a gente chama dos técnicos administrativos. São sindicatos fortes, que tem um grau de organização, tradição, grau de organização, sempre considerando que o serviço público como você sabe só pode se sindicalizar depois de 1988, antes tinham associações e já uma história. O caso do ANDES por exemplo, agora o ANDES porque é o sindicato. Então a área da negociação é sempre uma área emblemática [...]

[...] Foi uma negociação pesada de uma mudança importante na carreira deles, isso foi em 2005, teve greves longas, não foi uma greve pequena, e o próprio Lula em uma solenidade no Palácio do Planalto ele fez uma solenidade simbólica da assinatura do acordo com esse segmento. Foi a única que o presidente da República fez [...]

Acerca dos *resultados* alcançados com as mesas de negociação, afirma que:

[...] São muitos, nós fizemos 105 termos de acordos, bom eu estou falando até agora, 2012. Muitas greves, quase todas chegaram em termos de acordo. Aqui tem um problema que a gente ainda não comentou, como a gente está falando de uma institucionalidade limitada vamos dizer, baixa. O que que acontece? A negociação coletiva não é um instituto previsto no ordenamento jurídico do Estado Brasileiro. A negociação coletiva no serviço público não está prevista no ordenamento jurídico [...]

Sobre as dificuldades de institucionalização de um mecanismo de negociação e questões normativas e legais, afirma:

[...] Em 1988 foi escrito na Constituição: pode haver negociação sindical dos servidores no Brasil inteiro, porque era proibida. Passou a permitir. Pode fazer greve, direito de greve. Pode fazer greve. Mas não prevê negociação coletiva. Então o que você faz? Você dá aos sindicatos poder de organização, liberdade de organização, dá a eles o direito de greve pra fazer o que, se ele não pode negociar? Então ficou uma “perna manca”, que não convive bem pra muitos com a ideia do direito administrativo. Porque que não convive bem, porque de 1988 pra cá, você fortaleceu os mecanismos de ingresso no serviço público através de concurso [...]

[...] você restringiu pesadamente o ingresso fora de concurso, que era uma pratica que existia antes de 1988, também já existia concurso, já lá

desde os anos 50, 60 mas convivia com a indicação dos políticos enfim, dos poderes influentes. Você diminui muito isso a partir de 1988, passa a ser uma coisa mais forte as regras de ingresso no serviço público através do concurso público [...]

Não se tem, até o presente momento, negociação coletiva institucionalizada na União, nos estados e nos municípios. O que se tem, segundo o entrevistado, são experiências práticas, e a mais longa, segundo ele é a do governo federal que tem 10 anos.

[...] Tem dados resultados, mais daí o que que acontece, tiveram mais 100 acordos que fizemos nesses 12 anos (já incluindo 2 anos do governo da Dilma), o termo de acordo a rigor é um compromisso político e moral da mesa. Os sindicatos assinam, nós assinamos pelo governo federal, pelo Ministério do Planejamento. Só que aquilo é um compromisso de construir um compromisso legal, um projeto de lei que vai ser encaminhado ao Congresso Nacional para legalmente alterar o salário, as carreiras, porque você não pode mexer em salário, carreira que não seja através de lei. [...]

Ao longo do governo FHC, o processo de reforma do setor público pautou a relação entre os atores. Os dados mostram que houve uma diminuição significativa do quadro de funcionários públicos federais, uma falta de diálogo entre os atores e um número baixo de greves, se comparados aos picos da década anterior. A partir de 2003, o governo Lula, buscou substituir essa “doutrina” pelo que Cheibub (2004, p.53) chama de uma “prática institucionalizada da negociação coletiva”. Segundo o autor, a mudança de postura do governo é também decorrente de um deslocamento do conceito de *governo*, como um empregador soberano para uma lógica da qual se permita que as organizações de funcionários públicos tenham um grau maior ou menor de voz. Destacamos como um exemplo dessa nova postura do governo a instauração formal em 2003 entre o governo federal e as entidades representativas dos servidores civis da União, a Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP.

4. MNNP – Mesa Nacional de Negociação Permanente

A regulamentação do funcionamento do Sistema Nacional de Negociação Permanente do Governo Federal, visava promover a democratização das relações de trabalho entre servidores e o Estado e buscar uma melhoria contínua dos serviços públicos prestados à sociedade. O Sistema Nacional de Negociação Permanente é composto pela Mesa Nacional de Negociação e das Mesas Setoriais e a negociação coletiva com o executivo dos servidores públicos federais se daria, portanto, por intermédio da MNNP (Colocar por extenso tb).

A partir de 2003 por meio da Portaria n. 1.132 foi aprovado o regimento que estabelece o compromisso para a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente. Assinada por seis ministros de Estado (Colocar por extenso tb-MP, MTE, MPS, MF, CC-PR e Secretaria Geral – PR), pela Central Única dos Trabalhadores de 11 entidades sindicais nacionais.

Segundo esclarecido em projeto de lei⁴, o sistema nacional de negociação permanente deveria atuar pautado pelos princípios da legalidade, finalidade, indisponibilidade do interesse público, moralidade, publicidade, transparência e liberdade sindical nos seguintes termos.

1. Os processos de diálogos serão pautados pela boa fé, pelo reconhecimento das partes e pelo respeito mútuo.
2. A democracia por modelo e o diálogo por instrumento são condições insubstituíveis no Sistema nacional de negociação.
3. O respeito à pluralidade de concepções políticas e ideológicas é pressuposto do processo de negociação coletiva, incluindo a exteriorização de ideias divergentes.
4. A liberdade de expressão dos membros do Sistema de Negociação Permanente é incontestável e incondicional.

⁴ Disponível em anexo

5. O reconhecimento da liberdade sindical e associativa dos servidores públicos é amplo, geral e irrestrito e vedada ao governo federal qualquer interferência na organização dos servidores públicos.
6. É reconhecida a existência de interesses corporativos e dos conflitos decorrentes das relações de trabalho.
7. É assegurada a liberdade de pauta dos assuntos atinentes aos servidores públicos.
8. A promoção de intercâmbio e a incorporação do conhecimento sobre os servidores públicos será fomentada entre os signatários e os participantes da MNNP.
9. É reconhecido o direito de greve do servidor público.
10. É resguardada a participação dos usuários dos serviços públicos e da sociedade civil organizada na MNNP.

A MNNP é composta por duas bancadas, uma governamental e outra sindical e um Observatório das Relações de Trabalho. A Coordenação executiva cabe a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e cada bancada é coordenada por um representante livremente eleito entre seus pares, vedada a interferência de qualquer ordem.

Integram a Bancada Governamental no órgão central da MNNP um representante de cada um dos seguintes órgãos:

- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Casa Civil da Presidência da República;
- Ministério da Fazenda
- Ministério da Previdência Social
- Ministério do Trabalho e Emprego
- Secretaria Geral da Presidência da República

O regimento interno também estabelece que a qualquer tempo qualquer entidade sindical no âmbito do serviço público federal, que venha subscrever o protocolo poderiam fazer parte da Mesa Setoriais ou Comissões Temáticas, competindo a MNNP decidir sobre o pleito. Além disso, de comum acordo, as

partes poderiam permitir a participação de representantes de outros órgãos do governo federal e/ou outras entidades sindicais como observadores.

A bancada sindical é composta por entidades representativas dos servidores públicos de âmbito geral, que detenham representação nacional e congreguem proporcionalmente o maior número de servidores do poder executivo federal. A esse respeito devemos salientar que é previsto pelo projeto de lei em parágrafo único que, no mês de abril em anos ímpares a bancada sindical poderá propor alterações em sua composição.

Como afirma Mendonça (2005), a Mesa de Negociação Permanente é um instrumento provisório de interlocução para o atendimento de duas necessidades prioritárias. Busca primeiramente dar tratamento as demandas sindicais mais urgentes, apresentadas na posse do governo Federal e em segundo, promover a construção coletiva de um sistema de negociação permanente. Assim a Mesa foi constituída por intermédio da celebração de um Protocolo de fundação, aprovados por consenso pelo governo e sindicatos.

Segundo consta em seu protocolo de fundação, a MNMP tem o objetivo de buscar soluções negociadas para os interesses manifestados por cada uma das partes e a celebração de acordos que externem as conclusões dos trabalhos, comprometendo-se cada uma delas com o fiel cumprimento do que forem acordados, “respeitando os princípios constitucionais que regem a Administração Pública” (segundo consta em seu protocolo de fundação⁵). Visava além do mais, 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 a população, segundo consta em seu protocolo de fundação.

Com isso o governo buscava desenvolver uma nova concepção de relações democráticas de trabalho, que tivesse como eixo central, a instituição de um

5 O Protocolo de fundação pode ser encontrado na seção de anexos.

sistema de tratamento de conflitos e apresentação de demandas relacionadas as questões do funcionalismo público.

Entre os objetivos e finalidades da Mesa podemos destacar:

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.
2. Instituir e promover a regulamentação legal de um Sistema de Negociação Permanente.
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 a população.
6. Discutir temas gerais e de assuntos de interesse da cidadania relacionados a democratização do Estado nos termos estabelecidos no “protocolo da MNNP”.

Foram criadas ainda, mais de 10 Mesas setoriais, implantadas em 10 Ministérios, com as mesmas características da Mesa Nacional, mas com a diferença de que estas estão autorizadas a negociar assuntos que não dizem respeito às questões econômicas. Qualquer proposta nesse sentido deve ser levada a apreciação da Mesa Nacional. A mesa nacional constituiu quatro comissões temáticas: Política Sindical, Seguridade Social, Diretrizes e Planos de Carreira e Política salarial.

Segundo afirma Mendonça (2005), secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a metodologia de trabalho visou desencadear o seguinte processo: a) Primeiramente as partes discutiram as bases conceituais da negociação coletiva no setor público. Esse estudo, de acordo com Mendonça (2005) serviu de balizamento teórico para a formulação do modelo de negociação a ser implementado no âmbito da administração pública federal e

apresenta-se como um conjunto de referências e diretrizes orientadoras da regulamentação da negociação coletiva para outras esferas da administração pública, b) o modelo de negociação seria desenvolvido a partir dessas bases conceituais, c) definido o modelo, buscariam uma sustentação legal, sugerindo legislação específica, constitucional e infraconstitucional.

Segundo o mesmo, foi aprovado com pequenas alterações de redação, por unanimidade dos participantes, o documento “Sistema Democrático de Negociação Permanente- SINP: uma concepção política – Bases conceituais para instituição do Sistema de Negociação Permanente da Administração Pública Federal, posteriormente ratificada pelas Mesas de Negociação Permanente”. O estudo serviu de balizamento teórico para a formulação do modelo de negociação a ser implementado no âmbito da administração pública federal e apresenta-se como um conjunto de referências e diretrizes orientadoras da regulamentação da negociação coletiva para outras esferas da administração pública.

Após a aprovação das bases conceituais do modelo, discussões internas, seminários, a Bancada Governamental apresentou uma minuta de sistema de negociação que substituiria a estrutura provisória da Mesa Nacional de Negociação Permanente.

Segundo afirma Mendonça (2005):

Aprovadas as bases conceituais e definido o modelo do sistema de negociação a ser implantado, reforçou-se a compreensão de que esses sistemas exigem, para uma completa e adequada regulamentação, instrumentos normativos de natureza e caráter diversos, a saber: a) detalhamento das regras em estatuto, regimento ou convênio especial, a serem firmados entre os participantes diretamente interessados; b) norma constitucional específica e c) legislação de suporte. (Mendonça, 2005: p.52)

Segundo ele, como consequência da implementação da Mesa Nacional de Negociação Coletiva no Setor público entre 2003 e 2004, a dinâmica do processo de negociação com os sindicatos que representam os servidores públicos federais alcançaram resultados até então inéditos na administração pública federal. Nestes dois anos foram apresentados ao Congresso Nacional mais de 26 *atos normativos*,

todos aprovados por consenso dos Partidos Políticos, como pode ser observado no quadro 4.

Acerca dos *resultados alcançados* pelos processos de negociação.

[...] Nesses 100 casos que eu estou te falando viraram projetos de lei e foram aprovados, mas precisa dessa etapa. Sem essa etapa você não cumpre o ritual previsto no arcabouço jurídico brasileiro, na Constituição brasileira, na legislação. Não é igual, como eu disse igual no setor privado. E se você mexer mais na institucionalidade, se a gente fortalecer a institucionalização você pode melhorar esse processo [...]

[...] a nossa proposta, que ainda não está pronta, mas estamos discutindo a muito tempo. Nós não estamos prevendo uma mudança na estrutura jurídica do Estado brasileiro, tal forma a fazer a negociação coletiva semelhante a do setor privado. Nós não vamos invadir o que a gente chama do princípio da reserva legal que o papel do Congresso. Então você vai poder negociar, você pode ter uma institucionalidade mais forte, mais rígida, em lei, essa é a nossa ideia. Você vai poder ter uma regulamentação do direito de greve, onde vai poder fazer greves onde não vai, se vai descontar salários, se não desconta. Nada disso está disciplinado na lei, essa é a ideia de avançar nos próximos meses [...]

[...] Mas o que sair da mesa de negociação terá de ser transformado em um instrumento legal, um projeto de lei ou até numa medida provisória ou um projeto de lei, porque é fruto de um acordo, que tem que ser votado no Congresso Nacional [...]

Como ressaltou o entrevistado, como o governo busca estabelecer acordos plurianuais com os sindicatos, dificulta para o movimento sindical utilizar anos eleitorais para deflagrar greves e pressionar o governo, estando sob a égide de acordo.

[...] Nos últimos anos, principalmente a partir de 2006, com mais força em 2008 e agora em 2012, nós temos tido um processo de negociação que está combinando em processos de acordos plurianuais. Então são acordos que duram 2, 3 anos [...]

O entrevistado destaca que no governo Fernando Henrique não tinha um processo de negociação, haviam greves, inclusive nos Ministérios, porém não tinham, como no governo Lula, uma experiência de diálogo com os atores.

[...] Mas pode notar, que os governos do PT sofrem mais com greve, porque a base social dos governos PT, uma parte importante são os sindicatos, e eles têm muito mais espaço, muito mais diálogo, muito mais capacidade de pressão. O governo, vamos dizer, é mais poroso a pressão do movimento sindical e em particular dos servidores e tanto faz ser numa prefeitura, estadual ou federal [...]

[...] Não tem nenhuma dúvida que os governos do PT são mais permeáveis a esses processos por conta que as expectativas são muito altas. Um pouco da ideia de que o governo ganhou a eleição e vai resolver todos os problemas acumulados em 20, 30 anos para trás. E não consegue! [...]

Arguido acerca das razões pelas quais dificulta as negociações, responde:

[...] porque como a administração é muito grande, tem 30 e tantas carreiras, mais de uma centena de cargos, é um jogo de xadrez, eu não posso fazer uma proposta aqui, sem saber o que vou fazer ali, porque se eu fizer aqui sozinho eu vou contaminar o resto. Então eu, como representante da administração tenho que ter o olhar do todo, o tempo todo. Porque essa é uma cultura que existe aqui. Eu acho que é particularmente uma cultura dos servidores públicos federais [...]

[...] Eu posso te garantir que é um elemento pesado na negociação, a ideia de um salário relativo. É muitas vezes insano, irracional, ilógico, você fala eu tive uma baita conquista, mas eu saí reclamando que outro teve um pouquinho mais. Mas não interessa que o outro teve, o outro tinha outra realidade, foi outra negociação. Isso contamina, dificulta e torna pra nós que momentaneamente representamos a administração no processo de negociação, torna o jogo muito mais complexo, muito mais difícil [...]

[...] Salarial que não é propriamente no sentido clássico do setor privado. É o que a gente chama de carreiras, porque tudo aqui se expressa em carreiras. A carreira dos docentes aqui é uma coisa, carreira dos técnicos administrativos é outra, do INCRA é outro, da Polícia Federal é outro, dos auditores da receita é outro, cada uma tem uma lei, uma carreira. Mas o que tá por trás da demanda, da pauta é a mesma coisa, a questão salarial [...]

Acerca das dificuldades de *institucionalização do processo de negociação* que se estende por mais de 10 anos, iniciado em 2003 e ainda não regulamentado, afirma:

[...] Não há na minha opinião, é uma opinião muito particular, atuo nessa área, tenho experiência do Dieese, minha vida profissional está muito ligada a isso, política. Eu acho que não há maturidade na sociedade brasileira pra gente aprovar a discussão da negociação coletiva no serviço público como um todo. Não há maturidade, e isso acaba se refletindo na dificuldade tanto da gente vencer resistências na relação

com os sindicatos, vencer resistências dentro do governo, no executivo e vencer resistências na relação com o Congresso. [...]
 [...] não está claro que a negociação é um elemento importante pra gestão. Há uma visão que eu diria mais clássica, e até certo ponto mais autoritária (na minha opinião, não do governo), de que ao ter um bom sistema de negociação, ao ser democrático, ao ter uma cultura de diálogo eu estabeleço compromissos e evito conflitos e confrontos através de greve e com isso entrego uma gestão mais estável, com relações de trabalho democráticas de diálogo, de compromisso e que isso reflete na gestão [...]

Quadro 4: Resultados alcançados por meio da Mesa nacional de negociação coletiva em 2003/2004

RESULTADOS	QUANTITATIVOS
Carreiras estruturadas ou reestruturadas, sendo que doze destas carreiras passaram por duas negociações separadas, com objetos distintos.	51
Grupos de cargos isolados, tratados como se carreiras fossem, estruturados ou reestruturados, sendo que três destes grupos de cargos isolados passaram por duas negociações separadas, com objetos distintos.	11
Planos Especiais de Cargos criados	5
Tabelas Remuneratórias reestruturadas	112
Negociações concluídas	47
Negociações concluídas, dependendo de encaminhamento	9
Negociações em andamento, dependendo de solução orçamentária (criação de duas carreiras e de dois planos especiais de cargos, reestruturação de uma carreira e de três tabelas remuneratórias).	2
Servidores que tiveram seus cargos, carreiras e tabelas remuneratórias reestruturados (Servidores ativos e aposentados e pensões)	1.116.138

Fonte: extraído de Mendonça (2005, p. 54).

Conclusão

Neste artigo analisamos a formação de processo de diálogo entre o governo federal e o executivo civil dos funcionários públicos federais, ao longo do governo Lula e FHC. Cabe ressaltar que a instauração das Mesas de Negociação é marcada também por um aumento significativo na duração das greves do funcionalismo público federal brasileiro no período. Como ressaltamos anteriormente, e segundo indicou o ator governamental responsável pelos processos de negociação, esse aumento deveu-se a dois fatores. Primeiramente devido a uma expectativa elevada

dos movimentos sindicais e da sociedade brasileira com o governo Lula. Em segundo, a própria instauração de Mesas de Negociação tornaram-se um canal para a expressão de demandas sindicais.

O segundo mandato do governo Lula é marcado por um declínio tanto no número quanto na duração das greves. Esse declínio é relacionado, segundo o entrevistado, a diversos reajustes salariais, ciclos de negociação, projetos de lei e medidas provisórias que trouxeram melhorias salariais. Além disso, a queda nos indicadores grevistas deve-se segundo ele a uma estratégia da parte do governo em fazer acordos plurianuais, que dificultam a eclosão de paralisações em momentos eleitorais, a fim de pressionar o governo.

Do ponto de vista qualitativo, evidências da pesquisa indicam que o movimento atual de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas ao desempenho institucional, talvez ainda pouco perceptíveis em função do insuficiente tempo de maturação do novo contingente de força de trabalho a serviço do Estado. A medida que os servidores passem a ser selecionados por meio de concurso público (assumindo a forma de vinculação estatutária em detrimento do padrão celetista), os colocando sob direitos e deveres comuns e estáveis, gera-se maior coesão e homogeneidade no interior das categorias, o que é um aspecto essencial para um desempenho satisfatório do Estado em longo prazo.

Com isso podemos concluir que o alto índice grevista e de horas paradas no primeiro governo Lula pode ser decorrentes em primeiro lugar devido a uma maior coesão e homogeneidade no interior das categorias e em segundo devido à oportunidade de ganho percebidas pelos líderes sindicais, em um momento de retomada do crescimento econômico.

Além das questões apontadas acima, destacou-se um processo de institucionalização da negociação coletiva e do direito de greve para o setor público brasileiro. Esse processo iniciado em 2003 e até o presente momento não se consolidou. A instituição das mesas de negociação, são caracterizadas como tendo uma “institucionalidade baixa”, pois foram criadas por meio de uma portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Além disso, convencionou-se, a partir de um dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que requeria que somente os projetos de lei para os servidores que estiverem tramitando até o dia 31 de agosto é que poderiam ter efeito sobre o ano seguinte, uma *data-base* para o setor público brasileiro. Ou seja, estabeleceu-se uma data de referência, mas que tornou-se conhecida de todo movimento sindical do funcionalismo público federal.

Referências

ABRAMO, L. W. O. (1986). *Resgate da Dignidade: A greve de 1978 em São Bernardo*. Dissertação de Mestrado em Depto. de Ciências Sociais da FFLCH, São Paulo: USP - Universidade de São Paulo.

BALTAR, P. e et al. (2010) “Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira”. *GLU – Global Labour University Working Papers*, v:1 nº 9.

BIRKE, P.(2007). “The persistence of labour unrest: Strikes in Denmark 1969-”. In: H. D. Sjaak Van Velden, *Strikes around the world, 1968-2005. Case-studies of 15 countries*. Amsterdam: Aksant Academic Publishers.

Briskin, L. (2007). “Public sector militancy, feminization and employer aggression. Trends in strikes, lockouts, and wildcats in Canada from 1960 to 2004”. In: H. D. Sjaak Van Velden (org). *Strikes around the world, 1968-2005 Case-studies of 15 countries*. Amsterdam: Aksant Academic Publishers, pp. 86-113.

CHEIBUB, Zairo. B. (1999). “Reforma Administrativa e Relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*.v. 15, n. 43.

COSTA, Frederico Lustosa da (2008). “História das Reformas Administrativas no Brasil. Narrativas, teorização e representações”. *ENAP. Revista do Serviço Público*, v. 59, n. 3, p. 27-34.

DIEESE (2008). *A Convenção 158 da OIT e a garantia contra a dispensa imotivada*. Dieese – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconomicos.

DIEESE (2005). “O movimento grevista em 2004” *Estudos e Pesquisas*, n. 12. Volume 1.páginas.19-38.

FERNER, A. e R. H., E. (1992). “Introduction: industrial relations in the New Europe”. In:_____; HYMAN, R. (org). *Industrial relations in the ney Europe*. Oxford: Blackwell Business.

FERNER, A. (1992). "Between Political Exchange and Micro-Corporatism". In: Ferner, A e Hyman, R. (org). *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Blackwell Business.

LOCKE, R. M. (1999). *Sindicatos e reforma Administrativa na Italia e EUA*. Brasília: Cadernos ENAP.

MARCONI, Nelson (2003). "A evolução do perfil da força de trabalho nos setores público e privado ao longo da década de 1990". *Revista do Serviço Público*, ano 54, n. 1.

MENDONÇA, S. E. A (2005). "A experiência recente da negociação coletiva na administração Pública". *Estratégias para la Implementación de la carta Iberoamericana de la Función Pública*. Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. México, D.F.

NOGUEIRA, Roberto P (2005). "Novas tendências internacionais da força de trabalho do setor público". *O Brasil comparado com outros países*. Observatório de Recursos Humanos em Saúde (NESP/CEAM/Unb). Universidade de Brasília.

NORONHA, Eduardo. G (1992). *Greves na Transição Brasileira*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Campinas – Unicamp, Campinas, SP.

NORONHA, Eduardo. G, V. Gebrin (1998). "Explaining an exceptional wave of strikes: from authoritarian Brazil to democracy". *Latin American Studies Association - XXI International Congress*. Chicago.

SHALEV, W. K. (1979). "Strikes, industrial relations and class conflict in capitalist societies". *British Journal of Sociology*, v. 2, n. 30, pp. 161-187.

SUSSEKIND, Arnaldo (1999). *Direito Constitucional do Trabalho*. Rio de Janeiro: Renovar.

TILLY, Charles (1978). *From Mobilization to Revolution*. Londres, Newberry Award Records,.

TILLY, Charles (1974). *Strikes in France - 1830-1968*. Londres: Cambridge University Press.

TSEBELLIS, George (1998). *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp.

ZAPATA, F. (1986). *El conflicto sindical en américa latina*. El Colegio de Mexico - Centro de Estudios Sociológicos.

_____. (2007). “Strikes in a state corporatism system Mexico”. In: H. D. Sjaack Van Der Velden (org). *Strikes around the world case-studies of 15 countries*. Amsterdam: Aksant Academic Publishers.