

SINDICALISMO E DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: APLICAÇÃO DA CONVENÇÃO Nº 151 DA OIT NA REGULAMENTAÇÃO DO INCISO VII DO ART. 37 DA CF/88

Adriano Martins de Paiva*

1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este trabalho aborda um tema que vem ganhando destaque no estudo do sindicalismo brasileiro: os limites legais do exercício do direito de greve dos servidores públicos durante o processo de negociação coletiva com o ente estatal empregador.

Não obstante o tema greve ser tratado com grande riqueza na avaliação clássica, com foco na luta de classes entre patrões e empregados na iniciativa privada, constata-se uma carência quando o eixo da análise é a relação de trabalho que se desenvolve no setor público, especificamente quando o objeto de estudo são os trabalhadores da administração pública direta, servidores civis estatutários¹.

Em princípio, as duas características que diferenciam as relações dos servidores do setor público e os empregados do setor privado são: a presença do Estado na condição de empregador com seus limites constitucionais e legais orçamentários na realização da despesa e o princípio da continuidade do serviço público.

Como a relação laboral do servidor público com o Estado é regida por lei, na qual a máquina estatal deve trabalhar em prol dos interesses dos usuários dos serviços públicos, o exercício do direito de greve recebe condicionamentos maiores do que aqueles que são impostos aos empregados do setor privado. Limitações essas que também são identificadas em ordenamentos jurídicos

* *Advogado da União lotado na Procuradoria-Geral da União em Brasília; especialista em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas.*

1 Diferentemente dos servidores civis estatutários, aos servidores militares é vedada até mesmo a associação sindical, §§ 5º e 6º do art. 42 da Constituição Federal de 1988.

de outros países, e têm por fundamento a prevalência do interesse público e a manutenção da prestação dos serviços públicos essenciais.

Nos incisos VI e VII do art. 37 da CF/88 foram reconhecidos aos servidores públicos não só o direito de greve, mas também o pleno exercício da liberdade sindical², que nada mais é do que a prerrogativa de se organizar e decidir sobre sua atuação, inclusive, se for o caso, utilizando a greve como instrumento derradeiro de pressão.

Apesar da aridez existente no campo negocial entre os servidores públicos e o Estado, pode-se destacar, dentro de uma perspectiva de democratização nas relações de trabalho no serviço público, a ampliação das Mesas Nacionais de Negociação Permanente, instituídas desde 2003 no âmbito da administração pública federal³.

Como se verá adiante, somente se obterá uma solução definitiva do impasse social e político desencadeado anualmente pelas greves dos servidores públicos, por meio da regulamentação do direito de greve a esses servidores, com a efetiva incorporação dos princípios constantes nas convenções da OIT, ratificadas pelo Estado brasileiro.

2 – OS SERVIDORES PÚBLICOS NA HISTÓRIA DO SINDICALISMO BRASILEIRO

Antes da consolidação da liberdade sindical no cenário político brasileiro, um longo caminho foi percorrido. Inicialmente, os sindicatos tiveram como modelo o corporativismo italiano, com forma, estrutura e financiamento (imposto sindical) tutelados pelo Estado, no período conhecido como ‘varguista’⁴, no qual predominou a ideologia da paz social como um fator determinante para o desenvolvimento industrial do país (CARDOSO, 2007)⁵.

-
- 2 Segundo declarado por um dos membros da comissão de peritos da OIT, o prof. Mário Ackerman, In: *Rev. TST*, Brasília, vol. 76, n. 4, out./dez. 2010, p. 84-90, destaca na abertura da sua palestra: “Isso o que chamamos de liberdade sindical não é uma liberdade, é um direito. E sendo como é – um direito humano fundamental –, não é um direito absoluto. O direito à vida é um direito absoluto”.
 - 3 As MNNPs têm por fundamento não só a melhoria das condições de trabalho dos servidores públicos, mas também, na mesma medida, buscam uma ampliação e melhoria dos serviços públicos. E, dessa forma, constituem instrumentos com perspectiva otimista de diálogo entre o Governo e os sindicatos dos servidores públicos. Recentemente a Presidenta Dilma Rousseff editou o Decreto nº 7.674, de 20 de janeiro de 2012, dispondo sobre o Subsistema de Relações de Trabalho no Serviço Público Federal – SISRT, que dá continuidade a esse processo que se iniciou com as mesas de negociação.
 - 4 Os trabalhadores no decurso do período pós-Vargas obtiveram o reconhecimento estatal de importantes direitos trabalhistas, passando para um sindicalismo fragmentário e disperso do período de 1946 a 1964, que de certa forma perdurou até 1978, quando o movimento sindical brasileiro passa a se utilizar da própria estrutura corporativa, e assim inicia um movimento de ruptura dessa relação de dependência estatal.
 - 5 Pode-se dizer que, na era de Vargas, tanto os sindicatos da classe trabalhadora como da classe patronal, cresceram a partir de uma concessão política da Revolução de 30, e não de uma geração espontânea das forças antagônicas do capitalismo (RODRIGUES, 1990).

Com o fim da ditadura militar, tem início a redemocratização do país, que teve seu ápice na promulgação da Constituição de 1988, e a eleição direta para Presidente da República. Nesse tempo, intensifica-se a participação dos sindicatos e dos movimentos sociais no espaço político.

Com a Constituição de 1988⁶, mantêm-se alguns institutos estatizantes do modelo sindical varguista, quais sejam, a unicidade sindical e o imposto sindical. Por outro lado, a nova carta política trouxe algumas garantias de cunho liberalizante, como a livre criação e organização dos sindicatos e associações de trabalhadores, bem como a ampliação do direito de greve para a categoria dos servidores públicos.

Fugindo dos moldes estatais impostos, contrários à criação de federações, inúmeras entidades sindicais de várias partes do país se uniram e criaram a primeira entidade de âmbito nacional, a Central Única de Trabalhadores – CUT.

No cenário do surgimento da CUT, no ano de 1983, os sindicatos dos servidores públicos, que até então não possuíam uma organização sindical eficaz, foram beneficiados e incorporados ao nascente movimento político trabalhista⁷.

No entanto, os sindicatos chegam ao fim da década de noventa enfraquecidos no seu poder de mobilização e negociação. É quando se inicia um movimento de tentativa de ruptura do sindicalismo estatal, instaurando-se as bases para um *novo sindicalismo*⁸.

3 – EXPANSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Ultrapassado o período de retração do emprego e da sindicalização da era neoliberal⁹, iniciou-se no governo Lula uma nova etapa de desenvolvimento

6 Constituição Federal de 1988: Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: (...) II – é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um município; (...) IV – a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei; (...).

7 Outras centrais surgiram após a CUT, no decorrer da década de 80 e durante o período em que vigorou a política neoliberal no Brasil. Primeiro, a Central Geral dos Trabalhadores – CGT, de perfil mais conservador. Num segundo momento, já na década de 90, a Força Sindical, que prega um sindicalismo de resultados, na busca de um concerto entre as ideias expansionistas do capitalismo global e da busca de melhores condições para os trabalhadores.

8 A expressão “novo sindicalismo” foi cunhada entre nós pelo Professor da UNICAMP Ricardo Antunes.

9 Segundo Marcio Pochmann, “Desafios atuais do sindicalismo brasileiro”. In: *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Enrique de la Garza Toledo (Org.). Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2005, p. 173: A partir de 1990, entretanto, o movi-

econômico, no qual as oportunidades surgidas no cenário econômico favorável foram direcionadas para a modificação do perfil econômico do Estado brasileiro, que passou a intervir na economia.

Superando o passado de uma economia reflexa, o Brasil passa a ter uma economia orientada para o próprio território e com foco nas suas necessidades. Assim, no governo Lula, volta-se a falar em planejamento econômico em áreas sociais, como moradia e saneamento, representadas pelo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que coordena investimentos públicos também em infraestrutura produtiva.

Acompanhando a mudança da política econômica nacional, tornou-se imprescindível o fortalecimento do mercado interno, que por seu turno deve vir acompanhado não só do retorno do investimento público, mas também da *expansão dos serviços públicos* (ROMANO, 2009), com o aumento da força de trabalho no setor público.

Em pesquisa realizada pelo IPEA¹⁰, pode-se verificar que, apesar de o número de servidores públicos no país não ter crescido mais do que o de empregados do setor privado, houve, sim, um crescimento maior durante o período recente de 2003 a 2007, de 3,63%, comparado ao mesmo índice do período de 1995 a 2000, de 1,55%.

4 – O INCREMENTO DA PARTICIPAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO MOVIMENTO SINDICAL BRASILEIRO

O movimento de formação dos sindicatos e associações dos servidores públicos começa um pouco antes, entre o final dos anos 70 e início dos anos 80, como uma reação à escalada inflacionária e a consequente perda do valor aquisitivo dos salários.

mento sindical registrou uma importante desaceleração da realização de greves. “Entre 1990 e 1992, a quantidade de greves por ano foi reduzida em mais de 80%. A forte queda do movimento paredista ocorreu paralelamente à presença de governos comprometidos com políticas *antilabor*, responsáveis pela condução da economia sem maiores compromissos com a produção e o emprego nacionais”.

- 10 Segundo estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, revelado através do Comunicado da Presidência do órgão de número 19, com o título: Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução, chegou-se ao resultado de que o emprego público no país cresceu numa proporção maior no período de 2003 a 2007, média anual de 3,63%, e contrapartida da média anual de apenas 1,55%, do período de 1995 a 2000 (tabela nº 3, Anexo I). Muito embora tal proporção não signifique que houve uma expansão maior do emprego público em comparação com a abertura de vagas no emprego formal privado, pois estes tiveram crescimentos proporcionais, o emprego privado na média anual de 3,90 no período de 1995 a 2002 e 6,89, no período de 2003 a 2007, e, quanto ao emprego público houve um aumento de 0,04 no período de 1995 a 2002, e de 4,39, no período de 2003 a 2007 (tabela 5, Anexo II).

Mas o aumento da sindicalização dos servidores públicos ocorre, segundo pesquisa realizada pelo IBGE¹¹, tomando-se por base o período de 1989 a 2001, no primeiro decênio de vigência da Constituição Federal de 1988, em que se verifica o aumento exponencial do número de sindicatos de servidores públicos de 137 para 1.707.

Os servidores públicos *lato sensu* (servidores e empregados públicos, regime estatutário puro ou celetista), amparados por uma estabilidade no cargo ou no emprego público e na profissionalização por meio da exigência do concurso público, adquirem segurança e independência¹² na sua atuação, passando a contestar a concepção do Estado mínimo e das iniciativas de privatização executadas de forma indiscriminada.

O crescimento do sindicalismo do setor público levou à filiação em massa desses novos sindicatos ao quadro da Central Única dos Trabalhadores – CUT¹³. Conforme os dados da entidade, entre aqueles trabalhadores no setor de base, sindicalizados e quites com as obrigações sindicais, pode-se aferir o percentual de 39% dos trabalhadores na área rural; 25% no setor estatal¹⁴; 23% no setor de serviços e 12% no setor industrial (SILVA, 2001).

Mas, sem enveredar na discussão do corporativismo, não há dúvida de que o maior incentivo à sindicalização e à participação política dos servidores públicos advém do reconhecimento constitucional de que a grande massa dos

-
- 11 Pesquisa do IBGE sobre os sindicatos brasileiros, publicada nos indicadores sociais de 2001 (tabela 2 – Sindicatos, segundo o tipo de sindicato, as Grandes Regiões e a abrangência territorial, Brasil – 1987-2001 – ANEXO III).
 - 12 Com a exigência do concurso público e a garantia da estabilidade, o servidor público não mais dependia da “indicação” política para ocupar o cargo ou emprego, bem como não poderia ser facilmente demitido, principalmente por questões de ordem política ligada às lutas pelas liberdades democráticas.
 - 13 Em trabalho apresentado por Rodrigues (1990, p. 115-117), este dividiu a influência dos sindicatos na CUT em três grandes setores de atuação econômica: a) estatal – telefônicos; petroleiros; trabalhadores em processamento de dados; trabalhadores nas indústrias urbanas (gás, eletricidade, água e esgoto); funcionalismo público (administração pública federal, estadual e municipal); saúde; educação (professores de primeiro, terceiro grau e servidores das universidades e dos estabelecimentos de ensino da rede pública); e previdenciários; b) setor privado – trabalhadores rurais; químicos e petroquímicos; metalúrgicos e trabalhadores do ramo de vestuário; c) setor de serviços – transporte (aéreo, marítimo-fluvial, metroviário, ferroviário); comerciários (hotelaria, comércio varejista e atacadista, autônomos, turismo, armazéns e empregados de estabelecimento de saúde); bancários e empregados do setor financeiro.
 - 14 No entanto, quando o percentual a ser destacado é o número de sindicalizados quites (habilitados a participar ativamente das decisões da confederação sindical), verifica-se que o percentual de trabalhadores do setor estatal se eleva ao patamar de 45% dos filiados, superando, assim, o número de sindicalizados de trabalhadores rurais e dos demais setores econômicos. A fim de comprovar a influência dos trabalhadores do setor estatal na definição das políticas da entidade, podem ser citados os dados extraídos do Primeiro Relatório do IV CONCURTO, através do qual se infere que 35,7% dos delegados trabalham na Administração Pública e 19,3% em empresas estatais. Portanto, 5% dos delegados da CUT participantes do IV CONCURTO, pertenciam ao setor estatal.

trabalhadores do serviço público tem pleno direito de se associar e exercer a greve, como mecanismo de luta por melhores condições de trabalho¹⁵.

Muitas foram as lutas encampadas pelos sindicatos públicos durante a década de 90, notadamente dos servidores públicos e empregados públicos federais, quando predominava entre nós a política do Estado mínimo, na qual algumas categorias de servidores passaram até sete anos sem nenhum reajuste salarial (sequer as perdas inflacionárias foram recompostas), e ainda submetidos a um processo de sucateamento da estrutura burocrática estatal.

Nesse período ocorreram inúmeras greves, na maioria sem sucesso e com grandes retaliações por parte do governo. Entre elas, podemos destacar a greve dos petroleiros do ano de 1995 (POCHMANN, 2009)¹⁶, como sendo emblemática para o período em que as greves já estavam em franca desaceleração.

5 – O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS E A GARANTIA DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Passado um primeiro momento de reconhecimento dos direitos sindicais aos servidores públicos, num segundo momento, esse sindicalismo se viu desamparado pela falta de regulamentação do direito de negociação coletiva e do exercício da greve, mesmo após terem sido reconhecidos como instrumentos de garantia e viabilização legítima da melhoria das condições de trabalho.

A falta da regulamentação do exercício do direito de negociação coletiva e da greve destoa das orientações constantes da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, ambos os regramentos internacionais provenientes da Organização Internacional do Trabalho – OIT, já ratificados pelo Brasil, e dirigidos às relações de trabalho no setor público.

15 A Constituição anterior, no seu art. 162, vedava o exercício de greve nos serviços públicos tidos como essenciais, bem como silenciava quanto ao direito de associação sindical, remetendo a normatização à CLT, que, em seu art. 566, determinava: “não podem sindicalizar-se os servidores do Estado e os das instituições paraestatais. Parágrafo único. Excluem-se da proibição constante deste artigo os empregados das sociedades de economia mista, da Caixa Econômica Federal e das Fundações criadas ou mantidas pelo Poder Público da União, Estados e Municípios”. Hoje a Constituição de 1988, nos incisos VI e VII do seu art. 37, não só assegura o direito de livre associação sindical, como também de greve nos termos de lei específica.

16 Segundo o autor, “Ressalte-se, todavia, que no ano de 1995 ocorreu um evento sindical de maior importância. Assim como em 1978, a greve na empresa *Scania*, em São Paulo, apontou o ciclo de recuperação do movimento sindical brasileiro, em 1995, a greve dos petroleiros realizada em todo o país revelou outra fase sindical. Naquela oportunidade, o governo federal não mediu esforços para impor uma forte derrota ao sindicalismo combativo, especialmente nas organizações sindicais representativas dos ocupados do setor produtivo estatal, como forma de simbolicamente expressar seus objetivos, bastantes distintos dos interesses dos trabalhadores organizados”.

Nos referidos normativos internacionais são asseguradas garantias amplas de defesa dos interesses coletivos dos trabalhadores do setor estatal, por meio do exercício pleno da liberdade sindical, dos quais são instrumentos a negociação coletiva e o exercício do direito de greve.

Assim, indubitável a evolução da participação dos servidores no âmbito do setor público nas últimas décadas, bem como a inexistência de limites precisos à sua ação. Isso porque, a presença do Estado na relação de trabalho impõe um balizamento diferenciado na atuação dos seus sindicatos ou associações.

5.1 – A Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da OIT

Infelizmente, apesar de ratificada a Convenção nº 151 e posteriormente aprovada com ressalvas pelo Senado Federal por meio do Decreto Legislativo nº 206, de 8 de abril de 2010¹⁷, o comando que garante o direito de greve aos servidores públicos inscrito no inciso VII do art. 37 da CF/88 ainda não foi regulamentado por lei específica, apesar da extensão dos direitos e garantias sindicais que antes eram aplicáveis somente ao setor privado, sendo negado, dessa forma, a essa categoria de trabalhadores o pleno exercício da liberdade sindical.

Duas constatações podem ser feitas a partir do texto da Convenção nº 151. A primeira, que os direitos nela previstos em favor dos servidores públicos já foram essencialmente reconhecidos constitucionalmente. A segunda, que o referido documento, que trata de direitos fundamentais da pessoa humana, tem caráter supralegal no sistema jurídico, como bem definiu o STF, devendo auxiliar na interpretação da legislação nacional sobre o tema – inclusive na aplicação analógica da Lei nº 7.783/89.

Por sua vez, a falta da regulamentação da greve dos servidores públicos é fator de inúmeros constrangimentos também para o cidadão usuário dos serviços públicos, que é penalizado por longas greves. Assim como leva insegurança aos servidores públicos que são compelidos muitas vezes a retornar ao trabalho com base nas decisões judiciais que apontam para a ilegalidade do movimento, tão somente pela inexistência de regramento legal adequado.

17 O Decreto Legislativo aprovado pelo Congresso Nacional faz duas ressalvas ao texto original da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159: I – a expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, constante do item I do art. 1º da Convenção nº 151, de 1978, *abrange* tanto os empregados públicos, ingressos na Administração Pública, mediante concurso público, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, quanto os servidores públicos, no plano federal, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e os servidores públicos, nos âmbitos estadual e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos; e II – consideram-se organizações de trabalhadores abrangidas pela Convenção *apenas* as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição Federal.

Essa realidade só veio a melhorar no ano de 2007, quando o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Injunção nº 718, diante da omissão reiterada do Poder Legislativo sobre a regulamentação do direito de greve, decidiu pela aplicação analógica da lei referente aos empregados do setor privado, a Lei nº 7.783/89.

Atualmente, mesmo após a incorporação no ordenamento jurídico nacional dos princípios da Convenção nº 151 da OIT, ainda prevalece na jurisprudência¹⁸ brasileira a restrição indevida e excessiva do exercício do direito de greve dos servidores públicos, quando as decisões judiciais ampliam não só o rol dos serviços essenciais, mas também elevam os percentuais mínimos de manutenção do serviço. Comandos esses que praticamente inviabilizam o próprio exercício do direito de greve.

No tocante à Recomendação nº 159, esta traz um reforço às normas estabelecidas pela Convenção nº 151, com o *incentivo ao acordo e à conciliação para resolução dos conflitos*, que garantem o uso da negociação coletiva como instrumento de pacificação entre servidores públicos e o Estado.

5.2 – O exercício abusivo do direito de greve como uma consequência da inexistência de um procedimento de negociação

Apesar da inserção constitucional do direito de greve, a falta da sua regulamentação, associada à resistência da administração em negociar, força o movimento paredista dos servidores públicos cada vez mais ao cometimento de abusos no tempo e na forma das paralisações¹⁹.

Com as manifestações grevistas dos servidores públicos desamparadas de lei específica, pode-se dizer que o Estado, aproveitando-se dessa fragilidade, só cede às pressões do movimento dependendo da conveniência do momento político.

18 *A Advocacia-Geral da União (AGU) garantiu, no Superior Tribunal de Justiça (STJ), que 100% dos fiscais agropecuários grevistas, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), devem retornar ao trabalho. Esses profissionais vão assegurar a prestação dos serviços essenciais à população de controle, inspeção e vigilância animal e vegetal. Também conseguiu a determinação da manutenção de 70% da categoria nas áreas essenciais dos departamentos e coordenações da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério. Notícia referente à decisão proferida na Medida Cautelar nº 19.770 – STJ, com data da publicação: 10.08.2012, disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=203893&id_site=1108>.*

19 “Um levantamento superficial feito no ano passado indicou que no mês de agosto o Brasil ficou com 20% das greves de serviços públicos ocorridas no mundo. Aconteceram 35 paralisações, mobilizando pelo menos 150 mil servidores, afetando a vida de cerca de 5 milhões de pessoas. As greves do setor público duram mais porque nelas é desprezível o risco do desconto dos dias parados. Ademais, quase sempre há o sequestro de um serviço devido à choldra que paga os impostos. Se os trabalhadores de todas as fábricas de chocolate parassem por um ano, o transtorno que causariam seria menor que uma greve de uma semana nos postos de saúde do Ceará. Quando a fábrica de chocolate para, é o seu dono quem assume o risco da intransigência. Quando um posto de saúde fecha, apenas uma parte da conta vai para o governador ou para o prefeito. O risco é pago por quem mais precisa do serviço e a população vira massa de manobra, num jogo de intransigências total ou parcialmente fingidas.” (*O Globo*, 02.07.08, Elio Gaspari)

Nos termos da lei de greve dos trabalhadores do setor privado, aplicada analogicamente às greves dos servidores, a paralisação dos serviços somente deve ser levada a cabo como último recurso no processo de negociação dos servidores públicos²⁰, pois deixa desamparado o usuário do serviço público, forçando a intervenção do Poder Judiciário, para determinar a fixação de percentual mínimo de manutenção da força de trabalho em atividade durante as paralisações ou a própria suspensão da greve.

6 – AS MESAS NACIONAIS DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE

Embora o texto jurídico constitucional tenha garantido expressamente o direito de greve aos servidores públicos, paradoxalmente, isso não ocorreu com a negociação coletiva, mesmo sendo a negociação um pressuposto lógico do próprio exercício do direito de greve.

Mesmo assim, não obstante ainda persista uma lacuna na legislação permissiva da negociação coletiva que contemple os servidores públicos, encontram-se à disposição da categoria outros instrumentos que podem compensar essa deficiência, como as mesas de negociação do governo federal.

Desde o governo Collor, ressurgiram as chamadas câmaras setoriais de negociação, um já conhecido mecanismo de negociação dos setores público e privado, que tinha por escopo a definição de metas com base em parâmetros de qualidade e produtividade, dentro de um contexto de liberalização da economia e de mercado²¹.

Deve-se chamar atenção para a concepção originariamente traçada para a câmara setorial, que não previa a participação dos trabalhadores, mas, devido à

20 Mário Ackerman, op. cit., enfatiza: “Então a greve é uma maneira de exercer pressão para que o conflito se torne favorável a uma das partes. A greve é uma maneira de exercer pressão para uma negociação, não é um fim por si só, não é bem porque eles não querem trabalhar, e sim porque querem trabalhar em melhores condições. Não existe a greve por tempo indeterminado, como um objetivo em si, é uma maneira de negociar melhores condições. É um sacrifício para os trabalhadores porque, durante a greve, eles perdem o salário, que é o motivo de eles trabalharem”.

21 Na obra *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade* – Brasil, 1985-95, Eli Diniz, publicada pela Fundação Getulio Vargas Editora, 1997, Rio de Janeiro, identifica com propriedade o retorno das câmaras setoriais de negociação, como um mecanismo de negociação entre o setor público e o setor privado. Segundo a autora, as câmaras setoriais transformaram-se num espaço de definição das ideias liberalizantes da nova política econômica. “As câmaras viriam a configurar um fórum permanente, reunindo-se o número necessário de vezes para chegar a um consenso em torno da agenda formulada e, uma vez firmado o acordo, fazendo reuniões de avaliação. Cada câmara se organizou sob a forma de GTs (Grupos de Trabalho), estruturados de acordo com os principais aspectos envolvidos na negociação. No que se refere à agenda de questões, além de temas gerais, como comércio exterior, tributação, relações capital/trabalho, havia discussões sobre problemas pertinentes a cada setor, como financiamento (considerado aspecto prioritário no caso da indústria da construção), concorrência desleal (na indústria de brinquedos), legislação antidumping e tarifas de importação, entre outros”.

abrangência do acordo pretendido, e da necessidade de uma maior legitimação do acordo a ser entabulado, os trabalhadores foram chamados a participar desse consenso tripartite (DINIZ, 1997).

A atuação focalizada dos fóruns ocorridos durante a década de 90 é uma característica dessa tentativa de modificação do modelo institucional de negociação do Estado com a sociedade e com os trabalhadores:

“Durante os anos 90, foram contabilizados mais de 40 fóruns com participação institucional dos sindicatos, tais como Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, Conselho de Administração do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho de Fundo de Garantia e Tempo de Serviço, Programa Brasileiro de Qualidade e Competitividade (...). Nos espaços institucionais, os representantes dos trabalhadores possuem condições singulares para a vocalização de interesses coletivos, podendo contra-arrestar a tendência de focalização das ações.” (POCHMANN, 2005, p. 177)

Diferente da então vigente relação entre o empresariado e o Estado, a experiência das câmaras setoriais deixou um legado importante, que foi a inserção dos sindicatos de trabalhadores na discussão dos temas político-econômicos, deixando de ser uma discussão entre os patrões e o governo, que passou a ser uma tripartite: trabalhadores, empregadores e o Estado²².

No passado não muito distante, além da tentativa das Câmaras Setoriais de Negociação criadas num curto período do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, também foi instituída em maio de 1993 a Mesa Nacional de Negociação do SUS²³, por Resolução do Conselho Nacional de Saúde.

A aludida mesa de negociação teve um trabalho descontinuado até o ano de 2003, quando, já no governo Lula, foi reinstalada com uma nova composição e com a denominação de Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP/SUS.

Na sua última versão, a MNNP tem por objetivo precípuo, por meio de uma composição paritária de gestores e trabalhadores, tratar dos conflitos

22 “É nesse sentido que se pode apontar o impacto inovador das práticas inauguradas pelas câmaras setoriais, já que consagram uma sistemática de negociação tripartite em que os trabalhadores aparecem como interlocutores legítimos, determinando, portanto, a ruptura da relação diádica e excludente que até então prevalecera.” (DINIZ, 1997, p. 163)

23 A Mesa Nacional de Negociação do SUS foi instituída pela Resolução nº 52, de 5 de maio de 1993, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), homologada pelo Ministro da Saúde. Após algumas reuniões esparsas, a Mesa suspendeu suas atividades. Somente no mês de maio do ano de 1997, com a Resolução nº 299 do mesmo CNS, teve reiniciada e novamente suspensas suas atividades. Em julho de 2003, a Mesa de Negociação do SUS foi reinstalada pela terceira vez, desta vez com uma nova composição e denominação: Mesa Nacional Permanente de Negociação do SUS.

decorrentes das relações de trabalho do setor de saúde, democratizando, assim as relações de trabalho daquele setor no âmbito estatal.

O principal objetivo preconizado pela MNNP/SUS no âmbito das relações de trabalho é o de instituir processos de negociação permanente entre trabalhadores, gestores públicos e prestadores privados, a fim de debater e pactuar questões pertinentes às relações de trabalho em saúde, visando à melhoria e à qualidade dos serviços.

No mesmo passo em que foi reativada a MNNP/SUS, que abarca não só as relações de trabalho do setor público, mas também do setor privado (particulares prestadores de serviços de saúde), a iniciativa da Mesa Permanente de Negociação foi estendida aos demais servidores públicos da Administração Federal, com a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente, estabelecida entre o Governo Federal e as entidades representativas dos servidores públicos civis da União²⁴.

As mesas de negociação do Governo Federal com os seus servidores públicos abre um espaço de democratização das relações institucionais entre a Administração Pública e as respectivas entidades dos servidores públicos. Segundo o Protocolo de criação da MNNP, os objetivos a serem alcançados são os seguintes: 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 e pautada por uma política conjugada de democratização das relações de trabalho, de valorização dos serviços públicos e de qualificação dos serviços prestados à população.

Na tentativa de se aperfeiçoar a negociação com os servidores públicos do Poder Executivo Federal, a presidenta Dilma Rousseff editou o Decreto nº 7.674, de 20 de janeiro de 2012, dispondo sobre o Subsistema de Relações de Trabalho no Serviço Público Federal – SISRT²⁵, que nada mais é do que uma retomada das mesas permanentes de negociação, com as diversas categorias dos servidores públicos da Administração Pública federal.

Em resumo, não obstante a alegada impossibilidade legal do Governo Federal de negociar coletivamente com as entidades de servidores públicos fe-

24 A Mesa Nacional de Negociação Permanente dos servidores públicos federais foi instituída através da assinatura de Protocolo entre o Governo Federal e 12 entidades representativas dos servidores públicos federais. A assinatura do Protocolo ocorreu no dia 16 de junho de 2003.

25 Art. 1º Este Decreto disciplina a organização do processo de diálogo com vistas ao tratamento dos conflitos nas relações de trabalho no âmbito do Poder Executivo federal, por meio da negociação de termos e condições de trabalho entre suas autoridades e os servidores públicos federais da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

derais e com elas firmar acordos e convenções coletivas, nada impede que seja criado um espaço institucional e democrático de diálogo, no qual possam ser discutidos e eventualmente aprovadas propostas de projetos de lei concebidos de comum acordo entre as partes.

7 – AS PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO ART. 37, VII, DA CF/88 E OS PRINCÍPIOS DA CONVENÇÃO Nº 151 DA OIT

Diante dos últimos acontecimentos desencadeados pelas campanhas salariais de várias categorias de servidores públicos federais durante todo o ano de 2012, pode-se observar o seguinte: que não se pode mais admitir a omissão do Estado, ao não oferecer meios adequados e efetivos de negociação com os servidores públicos, e que a população não suporta mais a suspensão indeterminada de serviços públicos.

Permeando esse discurso em voga na mídia e nos bastidores políticos sindicais e burocráticos, sobressai a omissão do Poder Executivo federal e do Congresso Nacional, ao protelar a regulamentação do dispositivo constitucional que trata do direito de greve dos servidores públicos.

Hoje, coexistem vários projetos de lei em trâmite no Congresso tratando sobre o tema, além de uma nova iniciativa do próprio Executivo federal, que, por determinação da Presidência da República, criou um grupo de trabalho interministerial para discutir uma nova proposta de normatização da greve²⁶.

Entre os projetos de lei, merece destaque o apresentado pelo senador Aloysio Nunes Ferreira, PL nº 710/2011, por ser a proposta que prevê uma regulamentação mais abrangente do exercício da greve dos servidores e da negociação coletiva.

O PL nº 710/2011 prevê as seguintes diretrizes na regulamentação do inciso VII do art. 37 da CF/88: antes de tudo, prescreve a obediência expressa aos preceitos da Convenção nº 151 da OIT na negociação coletiva; autonomia sindical na previsão do procedimento de deflagração da greve; prevalência da utilização de meios alternativos de solução de conflitos antes do encaminhamento da discussão ao Poder Judiciário; necessidade da comprovação do esgotamento da via negocial, da comunicação prévia da paralisação, informação aos usuários dos serviços e do oferecimento do plano de trabalho durante a greve; e, ainda, a exclusão total do exercício do direito, em razão da preservação do

26 A Advocacia-Geral da União já havia apresentado uma proposta anteriormente ao então Presidente Lula, também regulamentando o exercício do direito de greve dos servidores. Tal projeto não chegou a ser encaminhado pela Presidência ao Senado.

próprio Estado de Direito, dos agentes políticos (membros do Poder Judiciário, Legislativo, Executivo, do Ministério Público, e, ainda, da carreira diplomática).

No campo dos efeitos, o PL nº 710/2011, na esteira do direito comparado, considera a greve como suspensão coletiva, temporária e parcial da prestação do serviço público. E, como uma decorrência da suspensão do trabalho, deve ser efetuado o desconto dos dias parados na remuneração²⁷, excetuando-se a possibilidade de compensação posterior desses dias no processo da negociação coletiva, desde que limitada a um percentual razoável a ser fixado na lei²⁸.

No que diz respeito ao quantitativo dos servidores que devem manter suas atividades em função do atendimento do princípio constitucional da continuidade do serviço público, o projeto vai além do que determina a Convenção nº 151 da OIT, e, no sentido contrário da interpretação restrita da essencialidade dos serviços públicos, amplia a relação daqueles essenciais, para vários outros cuja suspensão não colocaria diretamente em risco a vida, a saúde e a segurança dos seus usuários.

Nesse ponto do projeto, assim como em outros que também estão tramitando no Congresso Nacional, deve-se alertar que as iniciativas de alargamento do conceito de essencialidade do serviço público põem em risco o próprio exercício do direito.

8 – CONCLUSÃO

Inquestionável o aumento da participação dos servidores e dos seus sindicatos e associações representativas na luta por melhores condições de trabalho. Nesse enquadramento, ressalte-se que o governo da presidenta Dilma Rousseff reabriu o espaço institucional ao diálogo por meio da Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP, que passa a fazer parte do Subsistema de Relações de Trabalho no Serviço Público Federal – SISRT, campo para o debate das relações de trabalho entre os servidores e empregados públicos e o Poder Executivo.

Com o estabelecimento de instrumentos de negociação entre o Governo e os sindicatos dos servidores públicos, diminui-se o hiato entre as partes, que, diante do distanciamento e por muitas vezes não ter havido uma tentativa formal

27 Mário Ackerman, In: *Rev. TST*, Brasília, vol. 76, n. 4, out./dez. 2010, p. 84-90, “Alguns regimes pagam, mas a greve não deve ser financiada, porque é uma ofensa à dignidade dos trabalhadores. É claro que isso pode ser negociado, mas não está implícito no direito. (...) O direito à greve é o direito a não trabalhar sem ser sancionado, e não a cobrar dinheiro por não trabalhar”.

28 O Projeto de Lei nº 710/2011 prevê um percentual de até 30% dos dias parados para compensação.

de negociação anterior, invariavelmente as campanhas salariais dos servidores resultavam numa greve prematura e sem perspectiva de finalização.

Nessa relação conflituosa entre Estado e servidores públicos, as mesas de negociação podem ser identificadas como instrumentos de negociação que estão à disposição dos sindicatos e das associações na defesa dos interesses da categoria, numa perspectiva em que servidores e gestores públicos possam solucionar de forma mais eficaz e com menos danos aos cidadãos os embates que porventura venham a surgir no processo de negociação coletiva da categoria.

Enfim, mesmo que o governo federal tenha apresentado uma solução paliativa para a inexistência de procedimento formal de negociação por intermédio das mesas de negociação, a questão fundamental para o aperfeiçoamento das relações entre servidores públicos e o Estado passa impreterivelmente pela regulamentação do exercício do direito de greve, bem como pela incorporação dos preceitos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159 da OIT.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, Mário. “O direito à liberdade de associação e de negociação coletiva e sua essencialidade no contexto do trabalho decente”. In: *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, vol. 76, n. 4, out./dez. 2010, p. 84-90.
- ALVES, Giovanni. “Do ‘novo sindicalismo’ à ‘concertação social’ – ascensão (e crise) do sindicalismo no Brasil”. In: *Revista de sociologia e política*, Curitiba, 15, p. 111-124, novembro de 2000.
- ANTUNES, Ricardo. *Brasil urgente*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- _____. *A rebeldia do trabalho*. O confronto operário no ABC paulista: as greves de 1978/80. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1992.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. “Um novo estado desenvolvimentista”. In: *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, ano 3, n. 27, 2009.
- CARDOSO, Adalberto. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- _____. “Os sindicatos: representação de interesses e ação política de capital no Brasil”. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octavio (Org.) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004, cap. 5, parte 4.
- CONSTIN, Cláudia. “O público e o privado”. In: *O Estado de São Paulo*, 07.01.08.
- DEDECCA, Cláudio Salvadori. “Anos 1990: a estabilidade com desigualdade”. In: SANTANA, Marco A., RAMALHO, J. Ricardo. *Além da fábrica – trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do estado e governabilidade – Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

DOCTRINA

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

NOGUEIRA, Arnaldo Mazzei. *Perspectivas do trabalho e do sindicalismo no Brasil*. Disponível em: <<http://sindicalismo.pessoal.bridge.com.br/Arnaldotexto.rtf>>. Acesso em: 23.07.08.

NOVY, Andreas. “Política e economia outra vez articuladas”. In: *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, ano 3, n. 27, 2009.

OLIVEIRA, Marco Antônio de. “Tendências recentes das negociações coletivas no Brasil”. In: SANTANA, Marco A., RAMALHO, J. Ricardo. *Além da fábrica – trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado”. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PESSOA, Eneuton et al. “Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução recente”. In: *19º Comunicado da Presidência do IPEA*, 2009.

POCHMANN, Marcio. “Desafios atuais do sindicalismo brasileiro”. In: TOLEDO, Enrique de la Garza (Org.). *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires: Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, 2005.

RODRIGUES, Leôncio Martins. “O sindicalismo corporativo no Brasil”. In: *Escritos de sociologia política*. São Paulo: Ática, 1990.

ROMANO, Jorge O. “De volta para o futuro”. In: *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, ano 3, n. 27, 2009.

SANTANA, Marco A., RAMALHO, J. Ricardo. *Além da fábrica – trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo, 2003.

SILVA, S. J. “Companheiros servidores: o avanço do sindicalismo do setor público na CUT”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n. 46, 2001.

_____. “Companheiros servidores: poder político e interesses econômicos do sindicalismo do setor público na CUT”. Dissertação de mestrado. São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 2000.

DOCTRINA

ANEXO – I

Tabela 3: Pessoas ocupadas no setor público – Brasil e Grandes Regiões

OCUPADOS NO SETOR PÚBLICO									Var. média anual (%)	
BRASIL E REGIÕES	1995		2002		2003		2007		1995-2002	2003-2007
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%		
Brasil	7.815.144		8.703.045		8.815.810		10.168.680		1,55	3,63
Centro-Oeste	690.346	8,83	785.265	9,02	817.122	9,27	922.896	9,08	1,86	3,09
Nordeste	2.176.917	27,86	2.347.787	26,98	2.351.179	26,67	2.691.932	26,47	1,09	3,44
Norte	525.676	6,73	703.866	8,09	721.961	8,19	883.638	8,69	4,26	5,18
Sudeste	3.268.406	41,82	3.601.286	41,38	3.586.977	40,69	4.179.463	41,10	1,4	3,9
Sul	1.153.799	14,76	1.264.841	14,53	1.338.571	15,18	1.490.751	14,66	1,32	2,73

Fonte: Elaboração própria a partir das PNADs dos anos selecionados.

ANEXO – II

Tabela 5: Crescimento médio anual por período do emprego formal privado e do emprego público(*). Brasil – 1995 a 2007

Períodos	Privado	Público	Total
1995-2002	3,90	0,04	2,73
2003-2007	6,89	4,39	6,22

Fonte: RAIS; vários anos.

(*). Inclui: órgãos públicos do Executivo federal, do estadual e do municipal; órgãos do Poder Legislativo das 3 esferas de governo; órgãos públicos do Poder Judiciário federal e estaduais; bem como autarquias e também fundações das 3 esferas de governo; órgãos autônomos das 3 esferas de governo e ainda empresas públicas, sociedades de economia mista e também cartórios.

ANEXO – III

Tabela 2: Sindicatos de trabalhadores, segundo os grandes grupos profissionais. Brasil – 1987/2001

Grandes grupos profissionais	Sindicatos							
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	2001	
Total	5.536	5.669	6.390	6.729	7.168	7.612	11.354	
Trabalhadores								
Na indústria	1.236	1.262	1.445	1.472	1.562	1.593	1.822	
No comércio	507	520	756	903	932	1.010	1.579	
Em transportes, marítimos, fluviais e aéreos	135	130	176	179	199	202	221	
Em transportes terrestres	119	128	160	172	193	220	656	
Em comunicações e publicidade	89	83	108	112	127	134	137	
Em empresas de crédito	177	189	203	204	207	212	235	
Em estabelecimentos de educação e cultura	137	140	187	216	254	272	506	
Profissionais liberais	316	342	359	366	376	379	488	
Trabalhadores na agricultura	2.732	2.747	2.852	2.850	2.905	2.976	3.912	
Servidores públicos ⁽¹⁾			137	242	393	584	1.707	
Outras categorias profissionais	88	129	7	13	20	30	87	
Categorias não constantes da classificação ou sem declaração ⁽²⁾							4	

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e indicadores Sociais, Pesquisa Sindical 1987/2001.

(1) Exclui as seguintes categorias: professores de rede pública (federal, estadual e municipal), auxiliares de administração e empregados em estabelecimentos de ensino da rede pública.

(2) Categorias profissionais não constantes da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, cujo sindicato não possuía registro no Ministério do Trabalho e Emprego – MTE ou sindicatos que não declararam total de trabalhadores em pelo menos uma categoria.