Número 27 – setembro/outubro/novembro de 2011 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-888

ESTADO, SINDICALISMO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Robertonio Santos Pessoa
Doutor em Direito Administrativo
Professor de Direito Administrativo da UFPI
Procurador da Fazenda Nacional.

RESUMO

O artigo aborda a questão das relações entre Estado e Sindicatos no setor público, em especial o problema das funções dos sindicatos, da negociação coletiva e do direito de greve. Defende-se a necessidade de implementação da negociação como forma de solução dos conflitos de trabalho no serviço público.

ABSTRACT

The article addresses the question of relations between state and unions in the public sector, in particular the problem of the functions of trade unions, collective bargaining and the right to strike. It supports the need for implementation of the negotiation for the resolution of labor disputes in public service.

CONFLITOS LABORAIS NO SETOR PÚBLICO – ESGOTAMENTO DE UM PARADIGMA

Em um momento em que o tema da modernização administrativa parece fazer parte da agenda do governo federal e de diversos

governos estaduais no Brasil, importa trazer à discussão uma questão frequentemente negligenciada, e da qual depende, em grande medida, o desempenho das organizações públicas, qual seja, o das relações entre o Estado e os sindicatos. A grande maioria dos servidores públicos no Brasil encontra-se atualmente filiados a entidades sindicais, as quais se constituem num dos setores mais ativos do sindicalismo brasileiro.

Nos últimos anos, as relações entre o movimento sindical e o Estado no Brasil têm sido, por razões diversas, inclusive de ordem política, de aberta hostilidade ou, pelo menos, de desconfiança recíproca. Isso data, pelo menos, dos anos dos governos Collor, Itamar Franco e, principalmente, Fernando Henrique Cardozo, acusados pela maior parte do movimento sindical – mormente por aqueles sindicatos vinculados à CUT – de adotarem políticas "neoliberais" recomendadas pelo FMI. Tais políticas se traduziriam nas privatizações de empresas e serviços públicos, das desregulamentações, na redução do tamanho no Estado, na diminuição dos gastos sociais e em forte arrocho salarial imposto ao funcionalismo público. No Governo Lula, que adotou uma postura política de oposição ao projeto de seus antecessores, portanto, refratário às propostas "neoliberais", então já em franco descrédito, não houve uma modificação substancial nas relações entre o movimento sindical e o Estado, embora, pelo menos nos últimos anos, a atmosfera se apresentasse mais favorável a uma aproximação e a um maior diálogo entre Governo e sindicatos. De fato, no plano federal ocorreu a reestruturação de diversas carreiras do serviço público, com efetiva melhoria de remuneração para diversas categorias.

Destaque-se que a Convenção 151 da OIT, que disciplina as relações de trabalho no setor público, com previsão de ampla liberdade sindical, negociação coletiva e direito de greve, está em processo de implementação no país. Ajunte-se a isso o fato de que, desde 2007, o STF, na ausência de lei regulamentadora do direito de greve do funcionalismo público, mesmo após quase vinte anos de promulgação da Constituição, resolveu disciplinar a matéria, determinando a aplicação analógica da Lei de Greve do setor privado (Lei n. 7.783/89) aos servidores públicos, pelos menos até o advento da aguardada lei prevista no art. 37, VIII do Texto Constitucional. Concomitantemente, disciplinou aspectos processuais ligados á questão, prevendo a competência dos Tribunais de Justiça dos Estados para a apreciação dos movimentos paredistas dos servidores estaduais, e do STJ para o caso das greves do funcionalismo federal. Uma das conseqüências desta guinada jurisprudencial é que os tribunais, principalmente o STJ, têm exigido como condição da legalidade na greve, a exigência da prévia tentativa de negociação coletiva.

Até bem pouco tempo, falar-se em negociação coletiva no setor público no Brasil era uma verdadeira heresia jurídica. Segundo a cultura jurídica dominante no país, razões vinculadas à "supremacia e indisponibilidade dos interesses públicos", aliada ao princípio da legalidade administrativa, impediam a instauração e desenvolvimento da negociação coletiva entre sindicatos e autoridades do Estado no serviço público. Respaldado nesta cultura jurídica oficial, o Estado, numa postura pouco democrática, tem se

recusado sistematicamente a adotar procedimentos de negociação coletiva com os sindicatos de servidores. Talvez por esta razão, o único recurso para a solução dos problemas remuneratórios no serviço público tem sido quase sempre a greve, a qual, legítima ou ilegítima, costuma trazer grandes transtornos para a população.

As sociedades democráticas têm funcionado com base no trinômio "sindicato-negociação-greve", ou seja, os sindicatos iniciam negociações com a "parte patronal", e, somente quando esta tentativa de consenso malogra, as greves são deflagradas. Inclusive, para o setor privado no Brasil, as greves deflagradas sem uma prévia negociação são consideradas ilegais ou abusivas. Ou seja, a lei incentiva a negociação coletiva entre as partes conflitantes na esfera privada. A negociação coletiva, inclusive, é tida como um dos "direitos sindicais". No setor público brasileiro, contudo, esta lógica se inverte. Temos, assim, uma nova combinação inusitada: sindicato-greve-negociação, ou seja, as greves são deflagradas muitas vezes com o propósito de "abrir uma negociação" com o governo. Iniciado o movimento paredista, os governos costumam utilizar a velha ladainha: "não negociamos com servidores em greve". E aí o impasse está criado.

Urge, pois, inverter esta lógica perversa e, em sintonia com os avanços democráticos do Estado e da sociedade brasileira, estabelecer-se um novo patamar de relacionamento entre Estado e os sindicatos de servidores públicos, com a valorização da negociação coletiva como instrumento ordinário e permanente de solução de conflitos no serviço público, resguardando-se sempre, destaque-se, as conquistas da liberdade sindical e do direito de greve dos servidores públicos, consagrados na Constituição Federal e na Convenção 151 da OIT. Não se pretende, aqui, um retorno ao sindicalismo "enquadrado" do período getulista, tal como concebido pelo modelo autoritário então vigente, mas um modelo de relacionamento entre sindicalismo e Estado mais democrático e responsável, sem se perder de vista a complexidade dos interesses na administração pública, e do caráter peculiar de seus processos decisórios. Isso exigirá das autoridades públicas posturas menos autoritárias, mais democráticas, pautadas na transparência e na boa-fé, responsáveis na administração e alocação dos recursos públicos.

ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E SINDICALISMO

Uma adequada implementação de políticas púbicas por parte do Estado depende, além do aporte de recursos financeiros, dos arranjos organizacionais adotado pela Administração Pública, em especial no que concerne à atuação de seus servidores e grupos de trabalho, organizados ou não em carreiras. Assim, a eficiência dos serviços públicos tem uma relação direta com os aspectos organizacionais e procedimentais que o Estado adota. Dessa forma, existem desenhos institucionais que propiciam a realização de políticas públicas, tendentes a concretizar direitos, bem como formas organizacionais que emperram ou dificultam tal realização. Todo processo de modernização do Estado brasileiro, além dos incontornáveis aspectos políticos

sempre envolvidos, apresenta uma importante faceta organizacional e procedimental. O Estado se apresenta como uma gigantesca e complexa organização de recursos financeiros, humanos e materiais, que atua segundo determinados procedimentos na persecução de determinados objetivos. Pode-se dizer que a eficiência das atuações estatais depende em grande parte da eficiência de suas organizações, disseminadas em diversos órgãos e entidades que compõem a administração direta e indireta das três esferas de governo, bem como dos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). A eficiência destas organizações, às quais compete a realização de políticas públicas específicas (saúde, educação, segurança pública, tributação, proteção ambiental, previdência social, regulação econômica, etc.), depende em grande medida, de seus elementos humanos, da motivação, preparo, da remuneração e profissionalismo de seus servidores, em suma, das condições de trabalho nos diversos serviços públicos.

Não se pode menosprezar o fato de que o nível de remuneração de cada carreira do serviço público é um fator de suma importância no desempenho funcional das diversas organizações públicas, tanto no sentido de valorizar a atuação funcional do servidor público, como no sentido de lhe oferecer uma remuneração condigna com seu grau de preparação, competência e conhecimento técnico. Desta forma, e tendo presente esta grande complexidade que marca a existência de diversas organizações e carreiras nos serviço público, atuando muitas vezes de forma entrelaçada e complementar, é que a fixação dos patamares remuneratórios de cada categoria de servidores deve ser feita observando-se sempre a natureza das funções desempenhadas, os requisitos de investidura no cargo, bem como as peculiaridades de cada carreira funcional. E não é fácil acomodar e harmonizar esta complexa gama de interesses.

Desde sua promulgação, a Constituição Federal garantiu aos servidores públicos o direito à sindicalização e o direito de greve (art. 37, VI e VII). Garantiu-lhes, assim, “o direito á livre associação sindical” e o direito de greve, a ser exercido nos termos e limites definidos em lei específica. Desde então, as diversas categorias do serviço público, com ampla liberdade, vêm se organizando em diversas entidades sindicais, em complexas articulações regionais e nacionais, filiando-se a esta ou aquela central sindical, aglutinadora de sindicatos pertencentes a diversas categorias. É da natureza das associações sindicais o desempenho de pelo menos duas funções básicas, conforme resoluções da OIT: uma função assistencial e, mais especificamente, uma função negocial.

A função “assistencial” consiste em oferecer aos seus associados os mais diversos serviços (médicos, odontológicos e jurídicos, por exemplo), dentro das possibilidades da instituição, como fazem os sindicatos de diversas categorias funcionais. Contudo, é no plano da defesa e promoção dos “interesses coletivos” da categoria que representa que reside a verdadeira vocação do movimento sindical, tanto no setor privado como no público. Segundo o Texto Constitucional, cabe aos sindicatos “a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas” (CF, art. 8º, III). E para o desempenho desta atribuição, existem historicamente dois instrumentos clássicos: a negociação coletiva e o

direito de greve. Os dois estão intimamente relacionados. Uma greve representa sempre uma paralisação coletiva do trabalho. Isso sempre causa transtornos de diversas ordens, sendo tais transtornos costumeiramente maiores em se tratando de serviços públicos. Por isso a legislação exige o esgotamento dos instrumentos de negociação coletiva antes da deflagração de uma greve. Desta forma, além da função "assistencial", os sindicatos de servidores púbicos, enquanto sujeitos coletivos, também devem desempenhar uma importante função negocial, com o propósito de resolver os conflitos laborais sempre existentes no setor púbico.

NEGOCIAÇÃO COLETIVA – AS "MESAS DE NEGOCIAÇÃO"

O setor público tem sido um amplo campo de conflitos laborais, geralmente remuneratórios, entre servidores e Estado. Ao longo dos últimos anos presenciamos a eclosão de diversos conflitos no setor público, os quais, com muita freqüência, desembocam em movimentos grevistas, com inúmeros inconvenientes para os usuários dos serviços, para as políticas públicas governamentais, e, não raro, para os próprios trabalhadores e suas organizações sindicais. Dificuldades e obstáculos de diversas ordens têm dificultado a implementação de uma "cultura da negociação coletiva" setor público, de tal forma a se evitar, ou miniminizar, os transtornos das paralisações de serviços públicos.

Conforme já destacado, em fade de conflitos envolvendo condições de trabalho no serviço público, o próprio aparato jurídico-institucional vigente, amparado numa cultura jurídica autoritária e burocrática, impelia os sindicatos para a "solução final", "queimando-se", assim, a importante etapa da negociação, que na maior parte das vezes não era sequer tentada. Assim, diante de conflitos estabelecidos, os sindicatos simplesmente deflagravam greves, saltando a fase da negociação, uma vez que esta não estava institucionalizada, na perspectiva de provocar esta negociação vedada. Tal estado de coisas não mais se coaduna com o atual estágio de amadurecimento democrático do país, fazendo-se necessário à institucionalização da negociação coletiva como prática no setor público, superando-se antigas barreiras e resistências. A negociação coletiva deve se tornar uma prática permanente e institucionalizada na administração pública, e não uma prática esporádica e eventual, para solução de questões e problemas pontuais, geralmente de caráter salarial no bojo de movimentos grevista já em curso ou em vias de deflagração.

Por outro, superando o modelo há muito instalado entre nós, a negociação coletiva pode ser vista não apenas como meio de exame e ponderação das reivindicações remuneratórias do funcionalismo, mas também com importante ferramenta de gestão e melhoria dos serviços públicos. As discussões e debates em torno das condições de trabalho no serviço público, não devem abranger somente tabelas remuneratórias e planos de carreiras do funcionalismo, mas envolver também e cada vez mais aspectos relacionados à racionalização, eficiência e melhoria dos serviços públicos. A discussão em

torno das condições de trabalho nos serviços públicos devem se relacionar a efetiva melhoria de tais serviços.

Têm sido criadas nos âmbitos federal, estadual e municipal nos últimos as chamadas “Mesas de Negociação Coletiva”. Na esfera federal, por exemplo, foi instituída, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desde 2003, uma Mesa de Negociação Coletiva Permanente. Tais iniciativas parecem acenar para uma nova fase nas relações entre sindicatos e o poder público no que concerne ao tratamento dos conflitos em torno das condições de trabalho no setor público. Suplantando-se a fase das “negociações informais”, travadas caso a caso ao sabor dos movimentos grevistas deflagrados, propõe-se agora a negociação coletiva como “atividade permanente”, envolvendo o conjunto das entidades sindicais representativas dos servidores. Deve-se, portanto, partir de uma nova concepção sobre os conflitos de trabalho, os quais deixam de ser vistos como anomalias a serem corrigidas e, eventualmente, suprimidas, e passam a ser reconhecidos como “fatos” inerentes às relações de trabalho, os quais demandam canais democráticos de negociação. O que antes era encoberto ou visto como “distorção” ou “patologia”, é agora explicitado e institucionalizado como algo normal, cuja simples negação não tem o condão de eliminá-lo, e que deve servir de ponto de partida na busca de soluções plausíveis, realistas e consensuais.

Um processo de negociação coletiva no setor público deverá levar em conta os complexos interesses que se entrecruzam, não apenas os interesses dos servidores públicos, mas também os interesses da administração pública e dos usuários dos serviços públicos. As discussões em torno de vencimentos e remunerações do funcionalismo envolvem questões de ordem orçamentária, criteriosas aferições pertinentes aos eventuais reflexos dos aumentos a serem concedidos, limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e respeito ao processo legislativo constitucionalmente previsto.

Como em qualquer processo de negociação tendente a resolver conflitos, algumas condições de fazem necessárias. Primeiramente as partes envolvidas devem a legitimidade negociadora uma das outras, sem a impressão de que participam de uma encenação pública ou formalidade burocrática destituída de perspectivas significativas. Aqui, a boa-fé das partes envolvidas torna-se um fator imprescindível à legitimação do processo de negociação. Um dos aspectos importantes desta boa-fé diz respeito ao acesso às informações necessárias, que deve ser garantido, principalmente pelas autoridades públicas envolvidas, aos representantes sindicais.

Eventualmente chegando-se a um consenso, um acordo ou contrato coletivo deve ser celebrado, devendo a autoridade competente tomar as providências necessárias para transformação do ajuste em lei.

Se, contudo, apesar de tudo, inclusive da eventual boa-vontade e boa-fé das partes negociadoras, o consenso não for atingido e a negociação, a despeito de todos os esforços, resultar fracassada, paciência, tentou-se. Como dizia um ex-BBB, “faz parte”. O sindicato, no exercício de sua liberdade,

e segundo deliberação coletiva de seus associados, poderá, apreciada a conjuntura e todos os fatores envolvidos, deflagrar uma greve ou escolher outros meios de pressão.

DIREITO DE GREVE – DESDOBRAMENTOS RECENTES

Tumultuada é a trajetória do direito de greve dos servidores públicos no Brasil. Embora a Constituição Federal de 1988 (art. 37, VII) tenha assegurado esse direito ao funcionalismo, estabeleceu que somente poderia ser "exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica". Durante cerca de vinte anos, as greves deflagradas pelos servidores públicos foram consideradas ilegais, inclusive pelo STF, em virtude da falta de lei específica, a despeito do vários projetos que transitaram pelo Congresso Nacional. A "mora" legislativa do Parlamento brasileiro foi declarada diversas vezes no bojo de Ações de Inconstitucionalidade por Omissão. Até que, cansado deste descaso legislativo, e em face à total falta de quaisquer parâmetros materiais e processuais que disciplinassem os diversos movimentos paredistas surgidos em diversos âmbitos da federação, o STF, no Mandado de Injunção n. 670/ES, resolveu enfrentar a questão tão longamente postergada, conferindo efetividade à regra constitucional.

As novas diretrizes fixadas pelo STF, válidas até o advento da aguardada lei de greve, foram as seguintes: a) aplicação analógica aos servidores públicos da Lei de Greve do setor privado (Lei n. 7.783/89), naquilo que não fosse incompatível com a natureza estatutária do vínculo funcional no serviço público; b) definição de critérios processuais para apreciação da legalidade/abusividade dos movimentos grevistas, estabelecendo-se a competência da "justiça comum" – e não da trabalhista – segundo o âmbito de abrangência do movimento paredista. Greves estaduais seriam apreciadas pelos Tribunais de Justiça. Greves regionais pelos Tribunais Regionais Federais, e, greves nacionais, pelo Superior Tribunal de Justiça. Aplicou-se, aqui, também analogicamente, a Lei n. 7.701/78, que disciplina aspectos processuais dos dissídios coletivos na esfera trabalhista.

Definidos os novos parâmetros materiais e processuais para o exercício do direito de greve no serviço público, e em face do verdadeiro vácuo normativa até então existente, os tribunais competentes, capitaneados pelo STJ, trataram de estabelecer as novas diretrizes jurisprudenciais para a tormentosa questão, no que concernia a diversos aspectos importantes, uma vez que a aplicação da Lei n. 7.783/89 seria apenas analógica. Vale ressaltar que tais tribunais não tinham nenhuma experiência na apreciação dos chamados "dissídios coletivos", tradicionalmente afetos à Justiça Trabalhista.

Alguns aspectos do direito de greve passaram a ser objeto de atenção do STJ, tais como: a) legalidade/abusividade da greve; b) em caso de legalidade, quantidade mínima se servidores a serem mantidos em trabalho, a fim de assegurar a continuidade dos serviços públicos.

No que diz respeito à legalidade/abusividade da greve deflagrada, o STJ passou a considerar ilegais ou abusivos movimentos grevistas que não respeitassem algumas exigências da Lei n. 7.783/89, tais como: ausência de tentativa de negociação prévia; não cumprimento de formalidades relativas à comunicação prévia; não manutenção de percentuais mínimos de servidores nos serviços. Considerou-se que seriam também ilegais as paralisações efetuadas após a celebração de acordos entre os sindicatos e o poder público. Estes acordos podem ter como objeto aumentos de remuneração e/ou reestruturação de carreiras e planos de cargos. Em caso de ilegalidade da greve, além da autorização do corte de pontos dos servidores grevistas (e eventual abertura de processos disciplinares), o poder judiciário poderia fixar multa punitiva ao sindicato em caso de não cessação da greve e retorno dos servidores ao trabalho. No caso da greve dos servidores do IBAMA em 2010, foi fixada uma multa diária de R$ 100.000,00 (cem mil reais) por dia de paralisação.

No caso da greve ser considerada legal, o STJ tem admitido certa discricionariedade na fixação dos percentuais mínimos de servidores a serem mantidos em serviço em razão da natureza do serviço público em questão, superando-se, assim, o limite de 30% fixado pela Lei n. 7.783/89.

Algo polêmico tem sido a aplicação da expressão “serviços ou atividades essenciais” prevista na Lei n. 7.783/89. Seriam todos os serviços públicos “essenciais”, ou revestidos da mesma “essencialidade”, para fins de fixação de percentuais de servidores em serviço. Ao que parece, o STJ tem se pautado por critérios casuísticos, aferindo, em cada caso concreto, as necessidades de continuidade do serviço público. No caso da greve dos servidores da Justiça Eleitoral, a despeito de considerada legal, foi determinada a manutenção de um percentual mínimo de 80% dos servidores em serviço, posto tratar-se de ano eleitoral (2010). No caso da greve dos peritos do INSS, também em 2010, o percentual determinado foi de 50%, tudo isso sob pena de multa diária. No caso da greve o IBAMA a decisão foi ainda mais drástica. Considerou-se que os serviços de fiscalização e licenciamento ambiental eram de caráter absolutamente indispensáveis, devendo serem prestados na sua integralidade. A argumentação do STJ baseou-se numa ponderação entre o direito de greve assegurado no art. 37, VII da Constituição Federal, e o direito fundamental consagrado no seu art. 225 (meio ambiente ecologicamente equilibrado).

Não é preciso dizer que tais decisões praticamente inviabilizaram as greves de tais categorias. Aliás, esta é uma crítica que tem sido feita ao STJ, a de que algumas de suas decisões, embora considere a legalidade da greve, ao determinar a manutenção de percentuais elevados de servidores em serviço, praticamente inviabilizam na prática o direito de greve. Se é verdade que o exercício do direito de greve no setor público está sujeito a uma série de limitações, principalmente as decorrentes da necessidade da continuidade do serviço, em função de sua continuidade, também é verdade que tal exercício não pode ser inviabilizado, sob pena de esvaziamento de um direito constitucionalmente assegurado aos servidores públicos. A atividade de ponderação dos órgãos judicantes deve levar em conta os diversos interesses

em jogo, sem operar o aniquilamento prático do direito de greve em nome de uma hipotética "supremacia dos interesses públicos".

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

PESSOA, Robertonio Santos. Estado, Sindicalismo e Modernização Administrativa. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 27, setembro, outubro, novembro, 2011. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-27-SETEMBRO-2011-ROBERTONIO-SANTOS-PESSOA.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado

Publicação Impressa / Informações adicionais:

Nenhuma informação disponível.