

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Marco Aurélio Fernandes Neves

A NEGOCIAÇÃO COLETIVA COMO INDICADOR DA POLÍTICA
GOVERNAMENTAL NA IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE CARREIRA DOS
SERVIDORES FEDERAIS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO

Porto Alegre

2010

Marco Aurélio Fernandes Neves

A NEGOCIAÇÃO COLETIVA COMO INDICADOR DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL NA IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES FEDERAIS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Negociação Coletiva – modalidade “à distância” da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Doutor Ivan Antônio Pinheiro

Porto Alegre
2010

Marco Aurélio Fernandes Neves

A NEGOCIAÇÃO COLETIVA COMO INDICADOR DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL NA IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE CARREIRA DOS SERVIDORES FEDERAIS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Apresentado ao Curso de Especialização em Negociação Coletiva – modalidade “à distância” da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 03 de Dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Prof. Dra. Cristina Amélia Carvalho

Marco Aurélio Fernandes Neves, graduado em Fisioterapia pela PUC-GO, graduando em Hotelaria pelo IFGoiás, servidor técnico administrativo da Faculdade de História da Universidade Federal de Goiás – UFG

A Negociação Coletiva como Indicador da Política Governamental na Implantação do Plano de Carreira dos Servidores Federais Técnico-Administrativos em Educação

RESUMO

O presente trabalho analisa o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) e o processo de negociação coletiva que levou a implantação do mesmo, buscando focar nas ações negociais que extrapolaram a busca da melhoria salarial. Para tanto, foi necessário abordar os conceitos relativos a conflitos trabalhistas, negociação coletiva, assim como a negociação coletiva no serviço público. Aspectos como divisão dos poderes na democracia brasileira e, especialmente, o poder político do Estado foram abordados com ênfase devido a forte influência nas negociações coletivas. O trabalho foi realizado levando em consideração o método qualitativo, através da análise de informações contidas no site da Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras (FASUBRA) e nos sites de suas afiliadas nos estados da federação. Uma entrevista com uma componente da mesa de negociações à época de implantação do PCCTAE também faz parte dos dados analisados para composição deste trabalho. No modelo atual de organização do Estado, os governos possuem a prerrogativa da negociação, ou seja, não há na legislação brasileira medida que garanta a negociação coletiva no serviço público. Os servidores públicos ficam a mercê da vontade política do governante em negociar, apesar de todos os meios coletivos de pressão. A negativa em negociar do governo, prejudica não somente a classe dos servidores, mas também toda população, através das paralisações dos serviços durante as greves. A análise da busca e implantação do PCCTAE (1994-2004) nos leva a crer que o uso do poder discricionário do estado, ao escolher não negociar com a categoria dos servidores técnico-administrativos das instituições de ensino, remete ao modelo de gestão deste próprio estado. Assim também os sindicatos possuem a prerrogativa de potenciais participantes da gestão pública no país através de itens negociais que levem em consideração não somente a ganhos salariais mas também questões que alterem o modelo de gestão do estado. Conseqüentemente a negociação coletiva transcorre com um grau de institucionalidade nas situações onde há afinidade política entre governo e servidores.

Palavras-chave: Negociação Coletiva. Serviço Público. Plano de Carreira. Técnico-Administrativos.

INTRODUÇÃO

A análise de um processo de negociação no serviço público é bastante complexa. Há uma gama de variáveis que dinamizam as negociações, que nem sempre estão ligadas diretamente às relações trabalhistas.

Este trabalho pretende analisar as questões que tangenciaram a negociação coletiva de trabalho que implantou o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos das Instituições Federais de Ensino no ano de 2004.

As negociações coletivas no setor público possuem características peculiares, destacando-se para este estudo o poder discricionário do estado em negociar ou não com seus servidores. Por isso, neste trabalho pergunta-se: a negociação coletiva no setor público possui especificidades que extrapolam a simples recomposição salarial?

Assim, é objetivo geral deste trabalho demonstrar o caráter político que certas negociações podem assumir. Demonstrar também que a escusa ou aceitação do governo em negociar pode transmitir uma atitude de gestão governamental. E por último dizer que a negociação coletiva e as diretrizes de um plano de carreira podem ter em seus fundamentos e diretrizes, objetivos que melhorem o atendimento dos serviço público.

Estado e sindicatos usam das negociações para exprimirem o lado político que defendem. Analisando as diretrizes do Plano de Carreira aprovado pode-se também verificar quanto às negociações extrapolaram o caráter das discussões salariais; consegue-se ver, nestas diretrizes, fatores de preocupação com a melhoria dos serviços, por exemplo.

A análise desta temática é relevante para a população de funcionários públicos ou usuários de serviços públicos. É importante ressaltar também que, ainda, é escassa a produção bibliográfica que aborda a temática da negociação coletiva de trabalho no serviço público.

Devido à necessidade de se negociar diretamente com o governo, os servidores públicos possuem vantagens e desvantagens negociais. Dependem, muitas vezes da política de Estado e do sindicato para atingir o sucesso da negociação. Vê-se que a postura política dos negociantes pode levar a não institucionalização da negociação e, conseqüentemente, a um desacordo.

Foi feita uma pesquisa qualitativa através da análise de bibliografia referente a negociação coletiva no serviço público. Foi usada também uma entrevista com a senhora Fátima dos Reis, componente da direção da FASUBRA a época da conquista do PCCTAE, com o objetivo de detalhamento das negociações ocorridas em 2004, ano que os servidores das IFES conseguiram o plano de carreira.

Uma parte teórica analisando toda estrutura da negociação no serviço público se faz necessária, pois servirá para análise comparativa do processo negocial de implantação do PCCTAE. Esta comparação é estruturada na segunda parte do artigo, onde a negociação e as diretrizes do Plano serão analisadas fazendo referência à teoria exposta no primeiro tópico. A conclusão analisará se as características apontadas como externas a negociação coletiva são benéficas ou não para a busca de ganhos sociais para os trabalhadores e para toda população.

1 NEGOCIAÇÃO COLETIVA: UMA ABORDAGEM TEÓRICA

Para se chegar a um entendimento dos assuntos que tangenciam as negociações coletivas é necessário fazer uma análise estrutural dos conceitos básicos relativos aos conflitos trabalhistas e suas possíveis resoluções. A partir daí, pode-se verificar aspectos que orbitam em torno da negociação coletiva e que se relacionam com a mesma, porém estão além da discussão salarial.

1.1 Conflitos trabalhistas

Inerente ao mundo moderno e mais especificamente à existência humana, o conflito está arraigado a vida do homem, nos campos que vão da biologia à sociologia. A negociação decorre de uma situação de conflito, principalmente na área trabalhista, então é interessante notar que o conflito:

Decorre nas situações nas quais os seres devem praticar uma escolha, incide quando tal escolha deve se dar diante de um quadro de escassez. Dessa forma, necessidades existem, os sujeitos percebem o quanto são necessários, mas há dificuldade alocativa, isto é, os bens necessários não são suficientes. Há quem ganha, em face do outro que perde. (TEIXEIRA, 2007, p.17)

Na área trabalhista, os conflitos podem ser de ordem individual ou coletiva, dependendo do tipo de insatisfação reclamada pelo trabalhador. Os conflitos ou dissídios ou controvérsias coletivas, quando analisados pelo viés do ordenamento jurídico, têm obrigatoriamente caráter institucional, ou seja, ele é realizado por demandas específicas impedindo que questões de fundo sejam resolvidas, pois não resultariam em soluções imediatas, consoante o posicionamento de Teixeira (2007).

Essencial também como base teórica deste trabalho é o que descreve o autor Beltran (1996) sobre uma greve em protesto contra a morte de um cobrador assassinado por falta de segurança; tal situação não apresenta o objetivo relacionado à causa trabalhista, portanto este fator é um conflito coletivo, entretanto, como quer abordar este trabalho, não deriva diretamente das relações trabalhistas, pois está relacionado às causas de segurança.

Teixeira (2007), no relato sobre exteriorização dos conflitos de trabalho, aborda os meios coletivos de pressão utilizados pelos empregados, revelando que tais medidas são importantes na autotutela (defesa) dos direitos dos próprios empregados. A seguir estão elencados alguns deles:

- a) Greve - parada institucionalizada da prestação de serviço;
- b) Formas de pressão preliminares - mobilizações por meio de assembléia, planfletagem, folhetos, divulgação;
- c) Piquetes - geralmente é um instrumento auxiliar da greve;
- d) Sabotagem ou *rattening* - subtração de instrumento de trabalho ou uniforme;
- e) Ocupação de estabelecimento - também é um instrumento auxiliar da greve;
- f) Bloqueio de mercadorias ou matéria-prima - também é um instrumento auxiliar da greve;
- g) Não colaboração, não prestação, abstenção de serviços de caráter acessório ou mesmo no âmbito da obrigação contratual - recusa na execução de horas extras ou o trabalho na forma diversa daquela habitual;
- h) Boicote - protesto incluindo o desestímulo a que outros laborem naquela empresa;
- i) Sabotagem - é o ato de violência com o objetivo de danificar máquinas, instalações, produtos, mercadorias, ferramentas com o desejo de acarretar danos ao estabelecimento;
- j) Label - é um tipo de certificação que pode ser positivo ou negativo;
- l) Listas negras ou índice - divulgação de listas de trabalhadores que não querem se sindicalizar ou de empresas inimigas dos trabalhadores;

m) *Ca'canny* - queda da produtividade, também conhecida como operação tartaruga;

n) Extorsão sindical - o sindicato, para firmar acordo, usa de pressão sob as empresas em meio a temática relacionada ao comprometimento do mercado.

Da mesma forma, a Autora também relata sobre como os empregadores aplicam técnicas de pressão coletiva sobre os trabalhadores:

a) Ação administrativa empresarial - não colaboração com as associações profissionais (deixar de recolher taxa, não permitir informação), pressões como mudança do local de trabalho, supressão de postos de trabalho, encerramento de atividade;

b) Abuso do poder disciplinar;

c) Prêmio antigreve ou assiduidade;

d) Listas negras ou brancas: dos bons ou “ruins” funcionários, dos sindicatos amigos do empregador;

e) Poder de polícia no estabelecimento;

f) Retribuições salariais discriminatórias;

g) Sindicalismo de “palha”: sindicatos montados e formados pelo empregador.

Os empregados e empregadores lançam mão dos recursos acima na tentativa de solucionarem os conflitos trabalhistas decorrentes do modo de produção capitalista.

É importante ressaltar que a composição destes conflitos pode dar-se de diversas formas. A primeira delas é a autocomposição, ou seja, a solução é encontrada pelas partes, como exemplo a negociação coletiva; seguida da heterocomposição, na qual a solução dos conflitos é feita por um membro externo aos negociadores, como exemplos têm-se os dissídios coletivos e a arbitragem.

No Brasil, devido à precariedade da negociação coletiva de trabalho, a maioria dos conflitos é resolvida por um membro externo, geralmente o poder judiciário. A cultura da mediação dos conflitos seria uma boa alternativa ao enfrentamento adversarial no judiciário, pois as discussões permeariam questões mais profundas do que uma simples disputa de interesses. Além do mais os dissídios coletivos ajuizados no judiciário fazem com que este tenha poder de

criação de normas que, possivelmente, seriam negociadas entre as partes se houvesse uma cultura negocial no Brasil.

No setor público, segundo Cheibub (1999), dois conjuntos de variáveis são relevantes para análise das relações trabalhistas: o contexto em que elas têm lugar e sua própria organização. O contexto está relacionado ao momento histórico pelo qual se dá o conflito trabalhista e sua negociação. Dependendo deste momento o governo estará mais atento a negociação com os funcionários de seu quadro. Já a organização das relações trabalhistas no serviço público se refere à centralidade das decisões, fator em que o governo pode agir de forma unilateral, ou da institucionalização das negociações, onde há negociação na resolução dos conflitos trabalhistas.

A ocorrência do conflito trabalhista é inerente ao modo de produção do capitalismo. Viu-se neste tópico que há várias formas de exteriorização dos conflitos e de possíveis mediações destes mesmos conflitos.

1.2 Negociação Coletiva

Usualmente a palavra negociação está relacionada a acordo, ou pelo menos à possibilidade de se chegar a esse ponto. A discussão do assunto, nas mais diversas áreas, dá origem a pontos de divergência e convergência entre seus interlocutores.

A negociação ocorre quando, através da adoção dos pontos convergentes de pensamentos, estes interlocutores trocam informações no sentido de chegarem a um consenso. Para Braga (1998, p.155) negociação é “um processo em que as partes envolvidas se deslocam de suas posições originais, inicialmente divergentes, para um ponto no qual o acordo possa ser realizado”.

Tem-se daí o entendimento de negociação coletiva de trabalho como sendo discussões que resultam em entendimentos entre patrões e empregados, gerando acordos ou convenções coletivas de trabalho. O entendimento de negociação coletiva, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT),

(...)compreende todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregados ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com o fim de:

fixar as condições de trabalho ou emprego; ou regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou regular as relações entre os empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos os objetivos de uma só vez. (Convenção 154, OIT)

Segundo Stoll (2007, p.26) a “negociação coletiva é o meio pelo qual a autonomia privada coletiva se exercita”. Dentro deste conceito enquadra-se, genericamente, a liberdade de negociação entre os entes, ou seja, o poder de auto-regulação dos interesses de cada grupo que está negociando. Por isso a autonomia privada coletiva é pré-requisito do processo negocial democrático. (STOLL, 2007, p. 18).

Por sua vez, Demari (2007, p. 48), usando denominação diferente, porém com mesma conotação, ressalta ser de fundamental importância ao processo negocial a “autonomia da vontade coletiva”.

Para Nascimento (2003), a negociação coletiva é o desenvolvimento do poder normativo dos grupos envolvidos nas discussões que tangenciam suas relações trabalhistas. Para este autor, na negociação coletiva, o Estado abre mão de ser o elaborador do direito positivo, se tornando pois a negociação fonte do direito do trabalho.

Os autores citados acima querem destacar, que a Administração Pública, a partir do momento que adere a negociação coletiva, abre mão de ser o criador das normas, passando este direito aos sindicatos de trabalhadores, podendo estes estabelecerem normas em seu favor. Posteriormente, este conceito será tratado neste artigo levando em consideração sua relação ao acesso, de certa maneira privilegiado, do servidor público a negociação com a Administração Pública.

Para Stoll (2006), a negociação coletiva ultrapassa a importância de fomentador do Direito do Trabalho, servindo sobremaneira ao equilíbrio de forças e a harmonia social.

1.2.1 Princípios da negociação coletiva

Tanto Stoll (2006) quanto Teixeira (2007) destacam os princípios que regem a negociação coletiva como sendo postulados ético-filosóficos, que toda negociação deve se submeter para que as discussões tenham parâmetro moral:

- a) Princípio da inescusabilidade ou compulsoriedade negocial - de acordo com este princípio as partes de uma contenda não podem se negar a negociar, ou pelo menos tentar negociar como forma precípua de interação;
- b) Princípio da boa-fé - é de fundamental importância que as partes negociantes tenham em mente este princípio, pois os acordos coletivos geralmente não possuem força de lei e devem ser assumidos e, principalmente cumpridos, levando em consideração tal princípio ético.
- c) Princípio de acesso a informação - as partes negociantes não podem se esquivar de oferecer informações que causam relevância ao processo negocial. Os empregados devem ter os pleitos claros, para que as condições de cumprimento também o sejam por parte dos empregadores. Os empregadores também têm a obrigatoriedade de relatar todo e qualquer tipo de informação que cause negação do pleito, não podendo dizer que tal informação é confidencial;
- d) Princípio da razoabilidade - este princípio está ligado principalmente às questões dos pleitos trabalhistas, que devem se pautar dentro de uma razão. Isto quer dizer que pleitos não condizentes com a cultura negocial são considerados não razoáveis e impossíveis de serem atendidos;
- e) Princípio da paz social - este princípio está mais relacionado ao fins do que aos meios que ocorrem a negociação, pois a negociação coletiva proporciona paz social na medida em que torna o trabalhador agente de sua própria causa, sem a tutela do Estado ou outro ente qualquer;
- f) Princípio da igualdade - mesmo que no contrato individual de trabalho o empregado tenha força reduzida, quando da negociação coletiva tem sua força aumentada através do coletivo sindical. Na esfera pública é interessante notar que este princípio é um pouco controverso, na medida em que o Estado pode usar o poder da autoridade para dar fim as negociações.
- g) Princípio do contraditório - este princípio advém da natureza das relações capitalistas de trabalho, que são em si contraditórias.

Tais princípios garantem aos negociadores uma relação de aproximação de forças; há através do seguimento destes princípios a boa vontade de resolver o conflito trabalhista que se apresenta.

1.2.2 – Funções da Negociação Coletiva

Se torna imperativo destacar as funções da negociação coletiva, visto que estas auxiliarão no entendimento das questões não trabalhistas envolvidas na implantação do PCCTAE.

Segundo Stoll (2006, p. 33-34), as funções da negociação coletiva se dividem em dois blocos, observando a sua caracterização de serem Jurídicas ou Não-jurídicas.

As Jurídicas são dotadas de função normativa, obrigacional e jurídica compositiva.

A Função normativa, como dito anteriormente na negociação coletiva, propicia às partes negociantes a possibilidade de criação de normas e leis, função precípua do Estado. Já, na função obrigacional, são os acordos e convenções coletivas os instrumentos principais, os quais não geram somente a criação de leis e normas relativas à relação trabalhista, mas, também, a própria estruturação de como funcionará a negociação, por exemplo.

De outro lado, as não-jurídicas são dotadas de função política, econômica, social, participativa e pedagógica.

A função política se evidencia no diálogo entre as partes dissonantes no momento da negociação coletiva; age a fim de estabilizar as relações sociais entre trabalhadores e empregados. No decorrer deste artigo ver-se-á como tal função assume caráter extremamente importante na esfera pública, pois é o *locus* de atuação do Estado.

A Função econômica representa, realmente, o viés que quase a totalidade dos reclames dos trabalhadores perpassam, ou seja, a discussão por melhorias salariais.

Já a função social está inserida na possibilidade de determinação nas políticas públicas. A formulação de um plano de carreira, por exemplo, numa negociação coletiva pode ressaltar os aspectos sociais que emanam daquela oferta de serviço ou produto, ou seja, melhoria dos serviços públicos é um exemplo de como a negociação pode adquirir uma função social.

O caráter de auto-regulação das demandas faz com que trabalhadores e empregadores tenham participação na solução do que lhes seja mais viável, o que caracteriza a função participativa. E, por fim, a aprendizagem pela experiência ao

participar do processo negocial é única e propicia uma função pedagógica, que pode ser repassada para outros funcionários ou usada em outras situações.

1.3 – A Negociação Coletiva de Trabalho do Serviço Público

A peculiaridade do servidor público em sua relação com o Estado prejudicou este no alcance dos direitos relacionados aos dissídios de ordem coletiva. Segundo alguns autores, o Estado teria um interesse duplo ao negociar com a categoria dos servidores públicos: de conciliador das demandas “dos servidores públicos” (patrão) e de governo propositor das políticas públicas.

No Brasil, desde a primeira Constituição Federal (1824), não houve abordagem específica relacionada ao tema dos dissídios coletivos públicos. Tanto foi assim que, em 1967, no governo militar, além da Constituição não fazer menção à negociação no setor público, era expressamente vedado o recurso de greve aos servidores do Governo. Somente, em 1988, com a nova Constituição, a denominada Constituição Cidadã, é que os funcionários públicos passariam a ter reconhecido o direito à livre associação sindical e a greve. Mas esta demora não era premissa brasileira,

(...)cabe registrar o atraso histórico dos funcionários públicos em relação aos trabalhadores do mundo privado. Enquanto a negociação coletiva no serviço privado era praticada nos países industrializados desde o início do século passado, as primeiras experiências no âmbito da administração pública vieram a ocorrer somente nos anos 60, nos Estados Unidos e no Canadá. (TEIXEIRA, 2007, p. 79)

Foi somente no pós-Segunda Guerra que os trabalhadores da iniciativa pública conseguiram se organizar em sindicatos. Na medida em que o Estado ampliava sua atuação através do exercício da atividade restrita à iniciativa privada, tais como bancária, petrolífera, elétrica, os servidores públicos foram se aproximando, cada vez mais, das condições impostas aos servidores privados.

Ora, não podemos nos esquecer de que o servidor público é um trabalhador, possuindo as mesmas necessidades individuais que o empregado do setor privado, no tocante à sua vida, necessidades de segurança, necessidades materiais, necessidades ligadas à realização pessoal, enfim, as necessidades normais de qualquer ser humano inserido no mercado de trabalho. (STOLL, 2006, p. 71)

Segundo Stoll (2006), o Estado era visto como um bom empregador, além disso os servidores a ele vinculados eram tratados como parte da máquina estatal e não como trabalhadores propriamente ditos.

No tocante à greve, o entendimento é de que, no serviço público, a sua deflagração prejudica diretamente os cidadãos. Nesse sentido:

uma vez insatisfeitos os prestadores de tais serviços públicos, cabe à Administração procurar viabilizar os meios de solucionar os conflitos trabalhistas coletivos no setor público, visando inclusive manter ou aumentar a própria qualidade do serviço público prestado, uma vez que melhores condições de trabalho geram, inegavelmente, este último resultado. (STOLL, 2006, p. 91)

Tal afirmação é importantíssima para este trabalho pois vemos que as resoluções dos conflitos trabalhistas provocam mudanças em questões não trabalhistas, tais como a melhoria dos serviços oferecidos à sociedade.

Característica preponderante que explica o atraso na negociação coletiva no setor público está relacionada ao caráter político e legal em cujos extremos, segundo Cheibub (2004, p. 09), “encontram-se o princípio da autoridade e o princípio do contrato. Quando prevalece o princípio da autoridade o Estado usa de seu poder de governante e por atos legais e legítimos, que lhe são exclusivos, os termos e condições de trabalho”.

Ao contrário, quando prevalece o conceito do contrato, consegue-se aproximar de uma verdadeira negociação coletiva. Conclui-se que para os trabalhadores da área pública, a autonomia privada coletiva, que é o poder de se auto-regular (STOLL, 2006) é bastante limitada ao poder de autoridade do Estado: quanto mais o governo lançar mão deste recurso (autoridade), maiores serão as decisões que desconsideram a categoria dos servidores.

Inferese nesse sentido o duplo papel do servidor público (assim como o duplo papel do Estado), que o impede de exercer com totalidade sua face trabalhista, visto que também é parte integrante deste Estado que promove serviços públicos. Tal consideração é importante, pois como se pode observar a melhoria dos serviços públicos, durante uma negociação, pode passar pela intermediação dos

poderes de autonomia privada coletiva dos trabalhadores versus princípio de autoridade do ente estatal.

Outro aspecto está relacionado quando prevalece o recurso do contrato, argumenta-se que os servidores públicos, ao negociarem diretamente com o governo, estariam em condição privilegiada frente aos demais cidadãos, eis que teriam acesso direto aos governantes através dos sindicatos. Poderia se inferir que a autonomia privada coletiva, neste caso, é exercida em sua plenitude. Por outro lado, quando prevalece a autoridade governamental, a autonomia privada coletiva dos servidores de nada adianta, pois teriam de acatar as regras impostas.

Uma forma de minimizar esses problemas seria garantir a representação de outros grupos da sociedade civil nas negociações coletiva, contrabalançando o peso dos sindicatos, dessa forma, até mesmo fortalecendo o processo democrático. Mas essa alternativa é raramente adotada. (CHEIBUB, 2004, p. 11)

Isso demonstra que, para se conseguir mesclar negociação coletiva e melhoria no serviço público, deve-se ter em mente a consciência de estar lidando com um processo altamente político, com a participação de inúmeras partes, sendo uma negociação multilateral. A negociação coletiva no setor público deve obrigatoriamente perpassar pela expansão do Estado e do seu orçamento.

focalizando suas demandas em termos mais gerais, defendendo tanto o aumento de recurso públicos, quanto a expansão dos serviços do Estado, e não apenas medidas que beneficiem diretamente seus membros. (CHEIBUB, 2004, p. 14)

Outro fator, não menos importante, está relacionado ao Estado como modelo, de estar sempre à frente da iniciativa privada. Assim, os servidores públicos teriam certas vantagens ao negociar, o que em certos casos é enaltecido em razão da estabilidade no emprego e do não desconto, em geral, dos dias parados na greve, fatos que não se encontra correspondência na iniciativa privada.

A estrutura bilateral da negociação no setor privado também não encontra paralelo na iniciativa pública. Há um grande número de forças políticas que orbitam em torno dos negociadores (Estado e servidores). Basta observar, por exemplo, a influência do poder legislativo no processo de aumento salarial dos servidores públicos, pois para qualquer aumento de remuneração no serviço público brasileiro

há a obrigatoriedade de aprovação legislativa, portanto a relação dos sindicatos extrapola os limites do executivo. (CHEIBUB, 2004)

O Estado por oferecer serviços quase exclusivos e monopolistas também não tem a premissa da concorrência como as empresas particulares geralmente a possuem. O Estado não pode ir a falência, por isso as características de mercado, de modo geral, não podem regular as negociações. Entretanto, há um parâmetro, que não é de mercado, mas que regula a atividade remuneratória no serviço público, ou seja, a limitação orçamentária do governo.

1.3.1 – Dinâmicas e Determinantes da Negociação Coletiva no Serviço Público

A abordagem deste tema é de fundamental importância, para este artigo, pois se pode verificar que a maioria dos determinantes da negociação coletiva, na área pública, está ligada ao fator político que esta adquire. Baseado nos estudos de Zairo B. Cheibub (2004) se consegue estabelecer as dinâmicas negociais que extrapolam questões meramente trabalhistas.

Nesta parte do estudo, dar-se-á ênfase às dinâmicas do processo de negociação coletiva, uma vez que olhar unicamente os resultados corre-se o risco de enxergar a negociação somente sob o ponto de vista de um dos negociadores. Como diz Cheibub:

A institucionalização e o grau de conflito de uma negociação podem ser indicadores de seu sucesso, independentemente de resultados favorecendo qualquer ator em particular. Assim, da perspectiva adotada aqui os processos mais bem sucedidos são os que têm maior grau de institucionalização e menores níveis de conflito aberto, podendo chegar até mesmo a alguma forma de cooperação institucionalizada (CHEIBUB, 2004, p. 43)

Outra ferramenta de análise usada por Cheibub (2004) considera o grau de generalização das questões tratadas. As reformas de Estado: administrativas, estruturais e ajustes macroeconômicos têm conseqüências sobre as questões trabalhistas no setor público, mesmo não sendo propriamente de cunho trabalhista.

O Estado possui a prerrogativa da não negociação ou da negociação unilateral, abordando temáticas relacionadas somente ao interesse do governante e,

este motivo, pode influenciar nas definições dos planos de cargos e carreiras dos servidores públicos.

É importante ressaltar a ausência de estudos específicos sobre as interações entre sindicatos e governo, principalmente em momentos de reforma. Constata-se, entretanto, que as respostas dos sindicatos são de formas mais diferenciadas possíveis. Vão desde a hostilidade, passando pela neutralidade até uma cooperação cautelosa. Tais características da negociação dependem basicamente de três conjuntos de fatores: (i) o próprio processo de implantação de reformas (velocidade, intensidade e ideologização); (ii) as tradições culturais e sócio-políticas dos sindicatos; e (iii) o grau de centralização das estruturas de negociação. (CHEIBUB, 2004, p. 45).

O grau de centralização dos sindicatos, no entanto, não é fator determinante, define o referido autor. A receptividade do governo em conduzir as reformas com participação dos sindicatos independe da centralidade dos mesmos e as negociações ocorrem com muito mais cooperação.

Segundo Cheibub;

A literatura aponta, portanto vários fatores como determinantes do grau de conflito nas negociações: densidade regulatória legal, prioridade e intensidade da política de reforma, grau de centralização das negociações e âmbito de representação dos sindicatos. (CHEIBUB, 2004, p.47)

Fator adicional relatado ainda pelo mesmo autor, que proporciona melhor entendimento entre governo e sindicatos, é a postura menos conflitiva dos sindicatos. Cheibub (2004) diz que a melhor configuração de uma negociação coletiva, onde as perdas ocorreriam em menor vulto, seriam àquelas denominadas de “moderação eficaz”. Neste tipo de interação, os sindicatos conseguem alcançar concessões sem, no entanto, recorrerem a mobilizações e militâncias que desgastam a imagem do governo.

Este mesmo autor diz que, para se chegar a uma moderação eficaz, é necessária a conjugação de dois fatores: afinidade partidária entre governo e sindicatos; a não competição intra e inter-sindical.

Vê-se que o papel dos sindicatos é de extrema importância para a realização de uma negociação coletiva que tenha sucesso. Precipualemente os sindicatos

possuem o papel de defesa dos interesses dos trabalhadores que representam, entretanto, a função sindical é a de situar a pessoa do trabalhador na sociedade.

O sindicato deverá ajudar a inserção do trabalhador na sociedade, não somente no aspecto econômico, mas, também, nos aspectos sociais e culturais.

Outro fator importante de análise, para esta temática, envolve o modo de como os governantes usam de suas funções ou poderes e interferem sobremaneira nas negociações coletivas de trabalho no serviço público. É preciso primeiro entender o que são os poderes constituídos na República Federativa do Brasil e quais suas funções.

O poder numa democracia emana do povo, ou seja, as estruturas denominadas Executivo, Legislativo e Judiciário devem ser aquelas constituídas pela vontade popular. Quando da origem da divisão dos poderes, Montesquieu observou que tal separação implicaria numa contraposição de forças que reduziriam o abuso de poder exercido pelo monarca e, conseqüentemente, num aumento da liberdade política.

As funções que são precípua de cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciários) não são exclusivas. Não deve haver pureza no exercício das funções pois tal idéia promoveria a estagnação ou lentidão das medidas a serem tomadas pelos respectivos poderes.

Diante do exposto, as quatro funções atuais, do Estado Democrático de Direito são:

a) Função Legislativa - Esta função é precípua do poder legislativo, e está relacionada não simplesmente à criação e à edição de leis, mas sobretudo de se impor, imediatamente, de modo superior a qualquer manifestação do Estado, a todas as autoridades estatais e aos demais membros da sociedade". (FREIRE, pag. 18).

No sistema constitucional brasileiro, a legislação é atividade característica e normal do Poder Legislativo federal (Congresso Nacional), estadual (Assembléias Legislativas), distrital (Câmara Legislativa) e municipal (Câmaras Municipais). Todavia, ela também é atribuída ao Poder Executivo (leis delegadas e medidas provisórias).

b) Função Jurisdicional - Esta talvez seja uma das funções que tenha exclusividade de execução, pois somente ao poder judiciário é reservado o papel de definitividade. O poder judiciário é a última instância do poder no qual se pode ser resolvida uma

lide ou contenda, ou seja, pareceres emitidos pelo poder judiciário não cabem recurso a outro poder.

c) Função administrativa (executiva) - Esta função está relacionada a Administração Pública em geral, e compreende prestar serviços públicos a sociedade, exercer a atividade financeira, gerir os bens públicos, intervir na ordem econômica, limitar a liberdade e a propriedade das pessoas, celebrar contrato com terceiros, contratar pessoal, dentre outras atividades. Apesar de precipuamente praticada pelos órgãos executivos, esta função também cabe aos outros poderes, pois estes podem, por exemplo, estabelecer contratos e gerir bens públicos.

d) Função política (ou de governo) - As atribuições do Estado contemporâneo são diversas e bastante diferentes daquela do Estado liberal de Montesquieu. A função política é a resposta do Estado do Bem-Estar Social, pela qual os governos conseguem exercer seu poder sem, no entanto, estarem sob o foco central da lei. É um poder discricionário no qual se opta por um caminho, dentre vários existentes. Segundo Leonardo André Paixão:

Os autores não são unânimes ao indicar a qual das funções do Estado pertence essa atividade, nem são unânimes ao indicar quais órgãos estatais podem exercer essa função, e nem mesmo concordam quanto ao grau de liberdade em relação ao texto constitucional de que o órgão o Estado desfruta. Mas todos os autores convergem para existência de uma função do Estado que consiste exatamente em optar por um dentre vários (ou pelo menos dois) caminhos possíveis. (PAIXÃO, 2007, p.48)

Esta última função está ligada ao poder discricionário do governo, do qual este pode optar por um modelo entre vários existentes, e nem por isso estará ferindo a legislação vigente. Apesar desta função não estar limitada a um único poder, ela é intimamente associada ao poder executivo, principalmente no Brasil, pois os cargos eletivos do executivo são os mais disputados e repercutidos pela população. Esta característica é fruto da herança paternalista da sociedade brasileira.

Através deste poder é que os governos definem seu perfil. É, por intermédio dele que há certa liberdade no gerenciamento que a lei não alcança em sua totalidade. Por exemplo, quando o governo decide não conceder aumento de salário aos servidores públicos revela uma característica do tipo de gestão governamental adotada, pois não há estabelecido em lei nenhum tipo de obrigação que o leve a tal atitude. A partir daí se vê a necessidade da regulamentação da negociação coletiva,

uma vez que caso o governo queira, as atitudes sobre negociação coletiva podem todas serem tomadas unilateralmente, através do poder autoritário que emana do estado de direito. Por isso, a negociação coletiva adotada por um governo indica muito mais que a simples relação trabalhista aparente: significa um modelo de Estado a ser seguido.

1.4 Construção, negociação, implantação e manutenção do PCCTAE

No Brasil, antes da década de 60, não havia estruturação dos servidores públicos civis. Esses trabalhadores eram mero apoio as atividades burocráticas estatais. A primeira referência sobre carreira dos servidores públicos brasileiros está tratada na Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960. A referida Lei foi muito genérica, pois trouxe em seu texto referência a cargos gerais da Administração Pública Federal, não fazendo referência à divisão de categorias. Na década de 70, houve com a instalação do Plano de Cargo e Carreira - PCC, aprovado através da Lei nº 5.645, de 1970. Esta estabeleceu diretrizes mais específicas para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais.

Na década de 80, na redemocratização do Estado brasileiro, o governo federal aprovou a Lei nº 7.596, de 1987. Criava-se para as universidades e demais instituições de ensino superior o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos - PUCRCE. Eram 365 cargos, aglutinados em 3 grupos: Nível Superior - com 3 sub-grupos e piso de 9,6 salários mínimos; Nível Médio - com 4 sub-grupos e piso de 5,9 salários mínimos; e Nível de Apoio - com 6 sub-grupos e piso de 3 salários mínimos.

Em 1988, a nova Constituição foi promulgada e os servidores públicos no Brasil tiveram uma perda bastante significativa: a ascensão funcional foi proibida pelas novas regras constitucionais. A partir de então, para o servidor ascender na carreira é necessário novo concurso, no qual concorre com todos os candidatos externos. No entanto, os servidores públicos obtiveram dois ganhos significativos na mesma Constituição: o direito a sindicalização e a greve.

Os planos de carreira representam, antes de mais nada, um moderno sistema de gestão de pessoal, não só no serviço público, como também em empresas privadas. A remuneração no interior de um plano de carreira é somente um dos

vários aspectos de seu conteúdo. A própria Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento entende que as diretrizes de um plano de carreira:

são uma declaração de princípios que devem nortear a elaboração e implantação de planos de carreiras, abrangendo a sua concepção, os marcos e delimitações legais, a orientação de aspectos técnicos, a perspectiva temporal de implantação, a priorização de áreas ou grupos e os critérios e procedimentos de gestão. (Secretaria de Recursos Humanos/MPOG)

Os planos de carreira no serviço público são uma forma de equilibrar a balança do poder discricionário dos governos, ou seja, a previsão de aspectos benéficos ao trabalhador em lei dificulta a ação do poder político dos governos. Além disso, a existência de benefícios fundamentados na capacitação e na qualificação profissional do servidor melhora, sobremaneira, a prestação dos serviços. Como dito no item anterior, este poder político define em alta escala o que os governos elegem como prioritário para a execução. A seguir está exposto uma tabela que permite analisar de certa maneira o poder político sobre a categoria dos servidores públicos federais.

Tabela 1 - Quantitativo de vagas em concursos públicos no Poder Executivo Federal (1995-2009):

Nível de Escolaridade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ¹	Total
Superior (NS)	7.709	6.309	6.574	5.861	1.937	1.348	621	26	3.763	8.799	7.597	14.049	8.038	11.825	16.281	100.737
- Professor	2.604	3.131	3.387	3.124	620	601	122	6	472	2.287	2.153	4.011	1.862	4.656	8.204	37.240
- Outros	5.105	3.178	3.187	2.737	1.317	747	499	20	3.291	6.512	5.444	10.038	6.176	7.169	8.077	63.497
Intermediário (NI)	10.097	3.251	2.387	1.879	988	176	39	4	3.457	7.319	4.856	8.063	3.901	7.535	13.434	67.386
Auxiliar (NA)	1.869	367	94	75	2	-	-	-	-	3	-	-	-	-	13	2.423
Total	19.675	9.927	9.055	7.815	2.927	1.524	660	30	7.220	16.121	12.453	22.112	11.939	19.360	29.728	170.546

Fonte: SRH/MP

NS - Nível Superior / NI - Nível Intermidiário / NA - Nível Auxiliar (Nível de escolaridade do Cargo).

(1) - Posição: dezembro/2009. (acumulado no ano)

Infere-se que a gestão do governo nos períodos de 1995 até 2003 priorizou uma política de estado mínimo, pois o quantitativo de funcionários e de concursos públicos diminuiu sobremaneira.

No início dos anos 90, a categoria de funcionários das universidades públicas, já incluídos em um plano de carreira específico, o PUCRCE, perseguia o objetivo da isonomia salarial, e do retorno da ascensão funcional destituída pela Constituição de 1988. Ainda, na primeira metade da década de 90, mais precisamente em 1994,

foram lançadas as bases do novo plano de carreira pleiteado pela categoria dos Técnico-Administrativos em Educação, servidores das Instituições Federais de Ensino - IFES, integrantes do Ministério da Educação. Foi também neste momento que se iniciaram as discussões sobre a institucionalização da negociação coletiva no serviço público.

Já na segunda metade da década, as lutas da categoria perpassavam pela resposta contra a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro implantada pelo governo da época. Reposições salariais, exigência da manutenção da universidade pública e a implantação do plano de carreira foram as principais reivindicações.

Nos anos 2000, a categoria dos servidores técnico-administrativos das Universidades continua exigindo a implantação do Plano de Cargo Único – PCU, inclusive com ascensão funcional, objeto que o PUCRCE não abarcava.

Após uma greve de 77 dias, no ano de 2004, os trabalhadores técnico-administrativos das IFES obtiveram a instituição de um plano de carreira, denominado Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE). Apesar de representar um avanço nas relações trabalhistas no serviço público, algumas reivindicações importantes que constavam no PCU, como ascensão funcional e a lotação global não foram contempladas.

Durante a greve de 2004, o governo e o comando de greve debateram na mesa de negociações vários aspectos do plano de carreira que tangenciavam não somente aspectos relacionados aos benefícios salariais, mas também outros, tais como: prazo para regulamentação da carreira, paridade entre aposentados, pensionistas e ativos; tempo para acesso ao incentivo a qualificação; garantia de acesso dos servidores técnico-administrativos a cargos de chefia e assessoramento; anexos do projeto de lei; vinculação da regulamentação da segunda fase do enquadramento ao orçamento; regime de trabalho (carga-horária); cargos em extinção; incentivo à qualificação.

A implantação do PCCTAE ocorreu através da publicação no Diário Oficial da União, da Lei 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Esta nova lei trouxe em seu bojo, não somente a identidade da carreira dos técnico-administrativos em educação, mas também assegurou o aprimoramento da carreira, de forma condizente com as transformações do mundo do trabalho e do papel da Universidade comprometida com a sociedade. É possível notar tal preocupação através das diretrizes alcançadas na lei, negociadas à época da greve:

Art. 3º A gestão dos cargos do Plano de Carreira observará os seguintes princípios e diretrizes:

I - natureza do processo educativo, função social e objetivos do Sistema Federal de Ensino;

II - dinâmica dos processos de pesquisa, de ensino, de extensão e de administração, e as competências específicas decorrentes;

III - qualidade do processo de trabalho;

IV - reconhecimento do saber não instituído resultante da atuação profissional na dinâmica de ensino, de pesquisa e de extensão;

V - vinculação ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento organizacional das instituições;

VI - investidura em cada cargo condicionada à aprovação em concurso público;

VII – desenvolvimento do servidor vinculado aos objetivos institucionais;

VIII - garantia de programas de capacitação que contemplem a formação específica e a geral, nesta incluída a educação formal;

IX - avaliação do desempenho funcional dos servidores, como processo pedagógico, realizada mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, referenciada no caráter coletivo do trabalho e nas expectativas dos usuários; e

X - oportunidade de acesso às atividades de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência, respeitadas as normas específicas.

Importante item, relacionado à negociação coletiva no serviço público é a positivação, nesta mesma lei, da criação da Comissão Nacional de Supervisão do Plano de Carreira:

Art. 22. Fica criada a Comissão Nacional de Supervisão do Plano de Carreira, vinculada ao Ministério da Educação, com a finalidade de acompanhar, assessorar e avaliar a implementação do Plano de Carreira, cabendo-lhe, em especial:

I - propor normas regulamentadoras desta Lei relativas às diretrizes gerais, ingresso, progressão, capacitação e avaliação de desempenho;

II - acompanhar a implementação e propor alterações no Plano de Carreira;

III - avaliar, anualmente, as propostas de lotação das Instituições Federais de Ensino, conforme inciso I do § 1º do art. 24 desta Lei; e

IV - examinar os casos omissos referentes ao Plano de Carreira, encaminhando-os à apreciação dos órgãos competentes.

§ 1o A Comissão Nacional de Supervisão será composta, paritariamente, por representantes do Ministério da Educação, dos dirigentes das IFES e das entidades representativas da categoria.

§ 2o A forma de designação, a duração do mandato e os critérios e procedimentos de trabalho da Comissão Nacional de Supervisão serão estabelecidos em regulamento.

§ 3o Cada Instituição Federal de Ensino deverá ter uma Comissão Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação composta por servidores integrantes do Plano de Carreira, com a finalidade de acompanhar, orientar, fiscalizar e avaliar a sua implementação no âmbito da respectiva Instituição Federal de Ensino e propor à Comissão Nacional de Supervisão as alterações necessárias para seu aprimoramento.

A inserção nesta lei, da possibilidade desta comissão propor alterações no PCCTAE, mostra que durante a negociação deste plano de carreira, governo e sindicato estavam interessados no processo permanente de negociação.

Quando se faz a análise da dinâmica de negociação ocorrida na implantação do PCCTAE constata-se que os dois fatores da “moderação eficaz” estavam presentes: a FASUBRA e o governo possuíam afinidade partidária; a categoria estava unida pois não havia concorrência intra-sindical e muito menos inter-sindical.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho utilizou o método qualitativo para realização do estudo de caso da negociação coletiva que culminou com a implantação do PCCTAE. Foram pesquisados materiais disponíveis nos sites da Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras – FASUBRA e nos sites das entidades de suas afiliadas nos estados – os denominados Sindicatos dos Trabalhadores Técnico-Administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino Superior - SINT-IFES.

Foi realizada também uma entrevista, com captação audiovisual, com a senhora Fátima dos Reis, que atualmente se encontra na secretaria executiva do SINT-IFESgo, que à época da negociação integrava a direção da FASUBRA que conseguiu o acordo que implantaria o PCCTAE. As questões da entrevista foram

formuladas no sentido de abarcarem o processo de construção, negociação, implantação e manutenção do referido plano de carreira.

A análise dos dados pesquisados nos arquivos e documentos encontrados nos sites e pela entrevista terão ordenamento cronológico para estabelecer uma didática na apresentação dos fatos. Estes dados serão comparados a teoria que analisa o processo de negociação coletiva no serviço público.

3 RESULTADOS

O quantitativo de greves ocorridas entre o período de formulação do plano de carreira, em assembléia da FASUBRA em 1994, até o momento da efetiva negociação em 2004 é um dado importante na verificação do objeto de pesquisa. A greve é um meio coletivo de pressão, pois prejudica os serviços oferecidos a sociedade e por isso é importante relacionar escusa em negociar com número de greves e conseqüentemente serviços não prestados à população. O quantitativo de funcionários públicos ao longo destes mesmos anos, 1994-2004, também reflete o modelo de estado adotado e de como a população beneficiará ou não destes serviços.

Quando se olha a construção do PCCTAE consegue-se perceber nitidamente o poder de autoridade que o Estado brasileiro lançou mão durante anos a fim de não negociar com a categoria dos servidores técnico-administrativos em educação. Se efetivamente desde 1994 essa mesma categoria já possuía um plano de carreira formulado e somente em 2004 foi estabelecido o acordo de sua implantação, vê-se que houve uma relação unilateral na qual os dirigentes políticos e administrativos determinaram os termos e as condições de trabalho.

Como nos ensina Cheibub (2004) o sucesso das demandas trabalhistas no setor público dependem do apelo aos eleitores e da defesa da expansão do Estado e seu orçamento. Como isso não era política do governo na década de 90, constata-se que mesmo utilizando de meios coletivos de pressão (Teixeira, 2007), como as várias greves ocorridas durante o período, as negociações coletivas de trabalho não aconteceram. A singularidade da situação do servidor público frente ao “patrão” demonstra que as relações trabalhistas neste setor são permeadas de aspectos que excedem o caráter bilateral empregado-patrão.

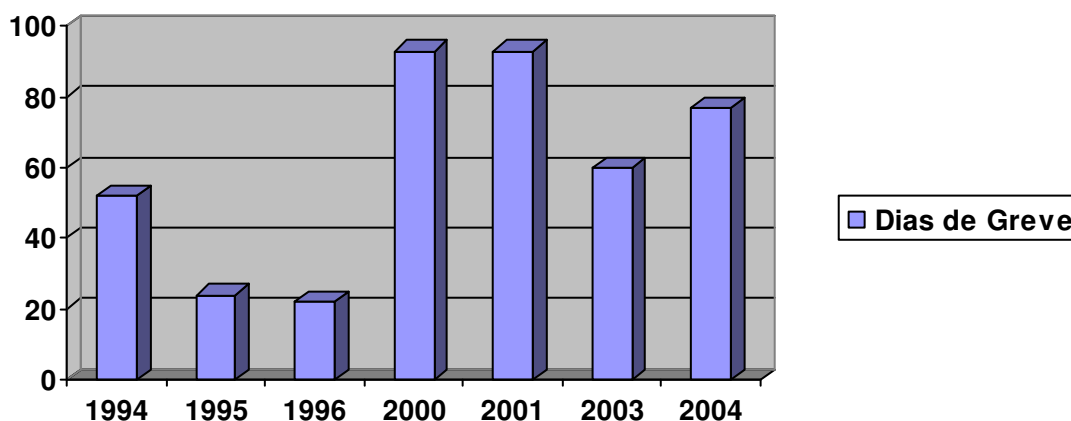


Gráfico 01 - Dias de greve dos trabalhadores técnico-administrativos das IFES (1994-2004)

Fonte: Levantamento feito pelo autor através da *Revista Linha do Tempo-Fasubra Sindical*

Constata-se também que o governo, ao se recusar a negociar com a classe dos servidores está também negando um dos princípios fundamentais da negociação coletiva, que é a da inescusabilidade de negociação, ou seja, as partes de uma contenda não podem se negar a negociar um acordo.

Inferre-se com esta intenção do governo em não negociar, uma premissa de implantação de um novo modelo de Estado. Desde o início da década de 90 houve o desenvolvimento do Estado Mínimo, através das privatizações e da reforma administrativa do estado brasileiro. Houve valorização das carreiras que gerenciavam administrativamente o Estado, os denominados gestores. A prática da função pública sofreu dois grandes desafios nessa década: as políticas de diminuição da máquina estatal destinadas a reduzir o déficit orçamentário e, em geral, a despesa pública e a necessidade de se adequar às transformações dos sistemas produtivos e à conseqüente mudança das formas de emprego.

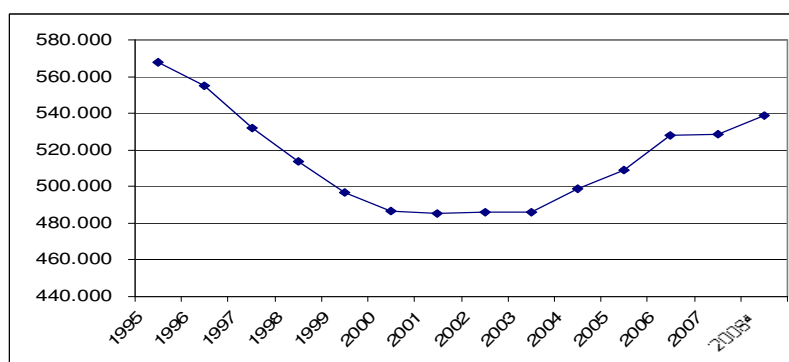


Gráfico 02 - Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal (1995-2008)

Fonte: SRH/MPOG

Para que o PCCTAE fosse implantado, os servidores, na figura do sindicatos, tiveram de estabelecer relações que não permeiam somente o poder executivo, pois alterações da Constituição Brasileira dependem, fundamentalmente, do poder legislativo. E, para ter êxito na negociação devem se envolver com os atores alheios a sua demanda, buscar alianças com outras forças políticas não envolvidas diretamente nas negociações. Pode-se verificar que a influência para que ocorra o tipo de negociação acima especificado depende da situação político-partidária que o sindicato assume. Constata-se que além da política do governo estar voltada para a negociação, o enfrentamento para a conquista do PCCTAE foi menor no atual governo, na medida em que houve certa afinidade político-partidária entre sindicato e governo.

Apesar da conquista do PCCTAE em 2004 ter sido a base de greve dos trabalhadores, o processo de negociação foi conduzido de forma institucionalizada. O governo brasileiro, depois de 2003, estava politicamente mais aberto a questões de reestruturação da máquina estatal, o que propiciou interações políticas entre sindicatos e patrões. Sendo assim uma negociação pode ser melhor conduzida quando houver moderação no enfrentamento entre sindicato e governo.

Na construção da carreira dos servidores técnico-administrativos, a ascensão funcional, perdida em 1988 através da nova Constituição, também foi item solicitado desde quando a FASUBRA lançou a proposta de Plano de Cargo Único – PCU, em 1994. Segundo a entrevistada, Fátima dos Reis, a ascensão funcional é a característica que dá base para que um plano de carreira efetivamente faça jus ao que ele propõe e não seja simplesmente um plano de cargos e salários. Vê-se com esta postura que é uma questão trabalhista. No entanto há o extrapolamento da questão trabalhista a partir do momento que se vê primeiramente que a reconquista da ascensão funcional depende de uma mudança no texto constitucional. Vê-se a partir desde dado que a FASUBRA estava participando ativamente de proponente das políticas públicas do país, de modelo de gestão de governo, pois ascensão funcional por exemplo depende de mudança no texto constitucional e tal mudança não beneficiaria somente os técnico administrativos em educação mas todas as categorias de servidores públicos.

Os dados coletados ajudam a inferir sobre como o estado ou governo determina as regras do jogo numa negociação coletiva no serviço público. E de como se pode inferir que tal escusa em negociar é uma política de gestão

governamental. Por fim viu-se também que os trabalhadores, através do sindicatos podem ter atitudes que extrapolam a simples recomposição salarial em suas solicitações ao governo, mostrando também o caráter político assumido por tal categoria, podendo influenciar também na gestão governamental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A negociação coletiva no serviço público apresenta características peculiares daquelas comparadas ao setor privado. Isto porque patrão e empregado assumem papéis que lhes permitem, do lado do governo, se esquivar em negociar, e do lado dos servidores de acesso privilegiado a possíveis definições de políticas públicas. Nas negociações relativas as reivindicações dos servidores técnico-administrativos tal panorama foi facilmente constatado.

Usando do poder discricionário, premissa do Estado Democrático de Direito, no qual o governo tem por opção seguir um dentre vários caminhos, a administração pública muitas vezes lançou mão de não negociar, optando assim por este caminho. Além do notório autoritarismo deste ato, a não negociação implica muitas vezes numa externalização da política de governo, numa política de estado mínimo, não aumentando os gastos com a folha de pagamentos das possíveis negociações. Assim, constata-se com este trabalho a necessidade de estabelecimento de normas positivadas em nosso direito administrativo que assegurem ao servidor público o acesso a negociação coletiva de trabalho. Viu-se que o hiato de regras negociais refletem num alto teor político das demandas trabalhistas no serviço público, permeando a negociação neste segmento de grande autoritarismo por parte do governo.

Uma das formas de acesso ao direito de negociação no serviço público seria como consta no PCCTAE, a formação do Conselho Nacional de Supervisão de Carreira, onde uma de suas funções é acompanhar a implementação e propor alterações no Plano de Carreira, ou seja, negociar. Entretanto para as categorias que ainda não possuem plano de carreira ou que o plano de carreira não contenha tal característica é importante estabelecer *data-base* para reuniões negociais, reconhecendo a legitimidade dos conflitos.

Através da negociação coletiva são aprovados planos, como o PCCTAE, que estabelecem dentre suas diretrizes a função social do Sistema Federal de Ensino.

Além disso, por motivos óbvios os serviços foram melhorados pois a remuneração melhorou e sistemas de capacitação de servidores foram implantados. A construção de um estado administrado participativamente, que atenda aos anseios da população, deve estabelecer a negociação coletiva com seus servidores, como parte da construção coletiva de governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Angela Maria Carneiro et al. **Reestruturação produtiva e negociação coletiva nos anos 90**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, vol. 16, n. 45, 2001.

BELTRAN, Ari Possidonio. **A autotutela nas relações de trabalho**. São Paulo: Ltr, 1996. p. 62-64, 1996.

Brasil. Decreto n 94.644, de 23 de julho de 1987. Aprova o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987. **Diário Oficial da União, Poder Executivo**, Brasília, DF, 31 agos. 1987. p. 13967 a 13971.

Brasil. Decreto Legislativo nº 22, de 12 de maio 1992. Aprova o texto da Convenção 154, da Organização Internacional do Trabalho – OIT, sobre o incentivo a negociação coletiva, adotado em Genebra, em 1981, durante a 67 Reunião da Conferência Internacional do Trabalho. **Diário Oficial da União, Poder Legislativo**, Brasília, DF, 13 mai. 1992. Seção 01, p. 5977.

Brasil. Lei n 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Poder Executivo**, Brasília, DF, 13 jan. 2005. Coluna 1, p. 01.

Brasil. Lei n 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União, Poder Executivo**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

CHEIBUB, Zairo B. **Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público**. Brasília: Cadernos ENAP, 1999.

CHEIBUB, Zairo B. **Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais por meio de análise de literatura**. Brasília: Cadernos ENAP, 2004.

DEMARI, Melissa. **Negociação coletiva no serviço público**. Porto Alegre: Ed. Dom Quixote, 2007.

DEMARI, Melissa. **A possibilidade da negociação coletiva entre servidores públicos e o Estado**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2046, 6 fev. 2009. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/12289>>. Acesso em: 03 out. 2010.

MACHADO, Rosângela Aparecida dos Reis. **Problemas e impasses da carreira pública no Brasil: a experiência dos gestores governamentais na administração pública federal**. 2003. 147f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da UNICAMP, Campinas, 2003.

MEIRELES, Armida et al. **Memorial 30 anos. Linha do tempo – Fasubra Sindical**. Brasília. 2007. Disponível em: <www.fasubra.org.br>. Acesso em 03 ago. 2010.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de direito sindical**. São Paulo: LTr, 2003, p. 300.

OIT. *Organização Internacional do Trabalho*. **Convenção nº 98**. Disponível em <http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/inf/download/conv_98.pdf> Acesso em: 01 ago.2010.

PAIXÃO, Leonardo André. **A função política do Supremo Tribunal Federal**. 2007. 258f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2007.

SARAIVA, E. J. **O sistema de carreira no setor público brasileiro: descrição, análise comparativa e perspectivas.** In: XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007. Anais...Sto. Domingo: 2007. p. 1-22.

SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS/MPOG. **Diretrizes gerais dos planos de Carreira.** IV Encontro Nacional de Dirigentes de Recursos Humanos do SIPEC. 2006 Disponível em < <http://www.encontrosipec.planejamento.gov.br>>. Acesso em 01 out. 2010.

STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público.** 2006. 181f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social da UNESP, Franca, 2006.

TEIXEIRA, Márcia Cunha. **A negociação coletiva de trabalho no serviço público.** 2007. 186f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito , Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ZAJDSZNAJDER, Luciano. **Teoria e Prática da Negociação: política de negociação.** 2º Ed.Ed. José Olympio. Rio de Janeiro, 1988.